

**POLITIK HUKUM FORMALISASI SYARIAT ISLAM DI
INDONESIA**

TESIS



OLEH:

NAMA MHS. : M. AINUN NAJIB, S.T., S.H.I.
NO. POKOK MHS. : 15912038
BKU : HTN/HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2017

HALAMAN PENGESAHAN

**POLITIK HUKUM FORMALISASI SYARIAT ISLAM DI
INDONESIA**

TESIS

OLEH:

NAMA MHS. : M. AINUN NAJIB, S.T., S.H.I.
NO. POKOK MHS. : 15912038
BKU : HTN/HAN

**Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 10 Juni 2017 dan
dinyatakan LULUS**

Pembimbing

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag

Yogyakarta, ¹² Juni 2017

Anggota penguji 1

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Yogyakarta, ¹³ Juni 2017

Anggota penguji 2

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, ¹² Juni 2017

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Yogyakarta, ¹³ Juni 2017

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

الشريعة مبناها وأساسها على الحكم ومصالح العباد في المعاش والمعاد. وهي عدل كلها، ورحمة كلها، وحكمة كلها، ومصالحة كلها. فكلّ مسألة خرجت عن العدل الى الجور، وعن الرحمة الى ضدها، وعن المصلحة الى المفسدة، وعن الحكمة الى العبث، فليست من الشريعة، وإن ادخلت فيها بالتأويل (ابن القيم)

Syariat, seluruhnya, adalah tentang hikmah dan kesejahteraan manusia pada kehidupan dunia dan akhirat. Syariat, seluruhnya, adalah tentang keadilan, rahmat, hikmah, dan kebaikan. Oleh karenanya, jika terdapat suatu aturan yang menggantikan keadilan dengan ketidakadilan, rahmat dengan lawannya, maslahat dengan mafsadat, ataupun hikmah dengan omong kosong; maka aturan itu tidaklah termasuk syariat, sekalipun diklaim demikian menurut beberapa interpretasi (Ibn al-Qayyim)

*Kupersembahkan Tesis ini untuk almamater,
Program Magister Ilmu Hukum,
Program Pascasarjana Fakultas Hukum,
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dan
Untuk para peminat studi ketatanegaraan dan keislaman
buat kemaslahatan umat manusia*

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Ainun Najib, S.T., S.H.I

NIM : 15912038

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis saya ini adalah asli hasil karya atau laporan penelitian yang saya lakukan sendiri dan bukan plagiasi dari hasil karya orang lain. Kecuali yang secara tertulis diacu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka.

Yogyakarta, 12 Juni 2017

Yang menyatakan,



Muhammad Ainun Najib

NIM. 15912038

TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan tesis ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 158/1987 dan 0543b/U/1987.

1. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	alif	-	tidak dilambangkan
ب	bā	B	-
ت	tā	T	-
ث	śā	ś	s (dengan titik di atasnya)
ج	jīm	J	-
ح	hā	ḥ	(dengan titik di bawahnya)
خ	khā	Kh	-
د	dal	D	-
ذ	żal	ż	z (dengan titik di atasnya)
ر	rā	R	-
ز	zai	Z	-
س	sīn	S	-
ش	syīn	Sy	-
ص	şād	ş	s (dengan titik di bawahnya)
ض	dād	ḍ	d (dengan titik di bawahnya)
ط	ṭā	ṭ	t (dengan titik di bawahnya)
ظ	zā	ẓ	z (dengan titik di bawahnya)
ع	‘ain	‘	koma terbalik (di atas)
غ	gain	G	-
ف	fā	F	-
ق	qāf	Q	-
ك	kāf	K	-
ل	lām	L	-
م	mīm	M	-
ن	nūn	N	-
و	wāwu	W	-
ه	H	H	-
ء	hamzah	'	apostrof, tetapi lambang ini tidak dipergunakan untuk hamzah di awal kata
ي	ya'	Y	-

2. **Konsonan Rangkap**
Konsonan rangkap, termasuk tanda *syaddah*, ditulis rangkap.
Contoh : أحمدية ditulis *Ahmadiyyah*
3. **Ta' marbūtah di akhir kata**
 - a. Bila dimatikan ditulis *h*, kecuali untuk kata-kata Arab yang sudah terserap menjadi bahasa Indonesia, seperti *salat*, *zakat*, dan sebagainya.
Contoh: جماعة ditulis *jamā'ah*
 - b. Bila dihidupkan ditulis *t*
Contoh: كرامة الأولياء ditulis *karāmatul-aulyā'*
4. **Vokal Pendek**
Fathah ditulis *a*, kasrah ditulis *i*, dan dammah ditulis *u*
5. **Vokal Panjang**
A panjang ditulis *ā*, i panjang ditulis *ī*, dan u panjang ditulis *ū*, masing-masing dengan tanda hubung (-) di atasnya.
6. **Vokal Rangkap**
Fathah + ya' mati ditulis *ai*, dan fathah + wāwu mati ditulis *au*.
7. **Vokal-Vokal Pendek yang Berurutan dalam satu kata Dipisahkan dengan apostrof (')**
Contoh: أنتم ditulis *a'antum*
مؤنث ditulis *mu'annaś*
8. **Kata Sandang Alif + Lam**
 - a. Bila diikuti huruf qamariyah ditulis *al-*
Contoh: القرآن ditulis *Al-Qur'ān*
 - b. Bila diikuti huruf syamsiyyah, huruf l diganti dengan huruf syamsiyyah yang mengikutinya.
Contoh: الشيعة ditulis *asy-Syī'ah*
9. **Huruf Besar**
Penulisan huruf besar disesuaikan dengan EYD
10. **Kata dalam Rangkaian Frasa atau Kalimat**
 - a. Ditulis kata per kata, atau
 - b. Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya dalam rangkaian tersebut.
Contoh: شيخ الإسلام ditulis *Syaikh al-Islām* atau *Syaikhul-Islām*

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله الذي أوضح الطريق للطالبيين، وسهل منهج السعادة للمتقين، وبصر بصائر المصدقين بسائر الحكم والأحكام في الدين، ومنحهم أسرار الإيمان وأنوار الإحسان واليقين. واشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له الملك الحق المبين، واشهد أن محمدا عبده ورسوله صادق الوعد الأمين، القائل : من يرد الله به خيرا يفقهه في الدين، صلى الله عليه وعلى آله واصحابه والتابعين لهم بإحسان إلى يوم الدين. أما بعد :

Alhamdulillah, dengan rahmat dan ma'unah Allah swt, penulis merampungkan penulisan tesis ini, meskipun melalui rentang waktu yang cukup lama. Salawat dan salam senantiasa dicurahkan kepada Nabi Muhammad saw, dan keluarganya yang disucikan oleh Allah, serta kepada pengikutnya yang setia.

Karya ini tidak akan sukses tanpa dibantu oleh pihak yang sangat membantu dalam penyelesaiannya. Secara khusus penulis berterima kasih kepada :

1. Orang tua dan seluruh keluarga penulis yang selalu memberikan kasih sayang dan doa yang tulus. Dan semoga Allah memberikan nikmat kubur bagi para leluhur yang telah mendahului kami, khususnya Ayahanda M. Khafidz, kakek penulis Kiai Fathan bin Ihsan, dan guru spiritual penulis KH Makhdum Zein, Mranggen Demak.
2. Bapak H. Nandang Sutrisno, S.H, LL.M, M.Hum., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H. M.Hum, Dekan Fakultas Hukum.
4. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D dan Ibu Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum selaku Ketua dan Wakil Ketua Program Pascasarjana.

5. Bapak Dr. Drs. Muntoha, S.H. M.Ag. selaku Pembimbing Tesis.
6. Para Dosen Program Magister (S2) Ilmu Hukum yang dengan sabar dan ikhlas telah mengajari, memberikan ilmu dan bimbingannya. Beliau-beliau adalah: Prof. H. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D., Prof. Mahfud MD, Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL., Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A., Ph.D., Prof. Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Prof. Guntur Hamzah, Dr. Janedri M. Ghaffar, Dr. Hardjono, Dr. M. Alim, Dr. Busjro Muqoddas, S.H, M.Hum., H. Nandang Sutrisno, S.H, LL.M, M.Hum., Ph.D., Dr. Suparman Marzuki, S.H, M.Si., Dr. Drs. Muntoha, S.H, M.Ag., Dr. Rohidin, S.H., M.Ag., Dr. Ridwan H.R, S.H, M.Hum., Dr. Mudzakkir, S.H, M.H., Dr. M. Syamsudin, S.H, M.Hum., Dr. SF. Marbun, S.H, M.Hum., Dr. Mustaqiem, S.H, M.Hum., Jaka Sriyana, S.E, M.Si., Ph.D., Dahliana Hasan, SH., LL.M., dan Dr. Zainal Arifin Muchtar.
7. Kawan-kawan angkatan XXXIV Program Magister (S2) Ilmu Hukum atas kekompakan, dukungan, dan persahabatan selama ini.
8. Seluruh pihak terkait yang tidak dapat disebutkan penulis satu per satu, atas seluruh bantuan dan dukungannya.

Penulis berharap semoga kebaikan-kebaikan yang telah diberikan oleh berbagai pihak di atas memperoleh balasan yang sebaik-baiknya dari Allah swt, dan semoga karya tulis ini bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta kebaikan umat manusia. Amin.

Yogyakarta, Juni 2017

DAFTAR ISI

COVER	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	iv
TRANSLITERASI ARAB-LATIN	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Tinjauan Pustaka	14
E. Dasar Teori.....	20
1. Diskursus Relasi Negara dan Agama	20
2. Hubungan Kausalitas antara Konfigurasi Politik dan Produk Hukum...	27
F. Metode Penelitian.....	32
1. Jenis Penelitian.....	32
2. Pengumpulan Data	32
3. Analisis Data	33
4. Pendekatan	34
5. Konseptualisasi	34
a. Syariat	35
b. Fiqh dan hukum Islam	37
c. Formalisasi syariat Islam	39
d. Islam politik dan Islam kultural	40
G. Sistematika Penulisan	45

BAB II KEADAAN SYARIAT ISLAM DALAM KEKUASAAN-KEKUASAAN POLITIK DI NUSANTARA SEBELUM LAHIRNYA REPUBLIK INDONESIA	47
A. Syariat Islam dan Kesultanan-Kesultanan Muslim di Nusantara pada Masa Pra Kolonialisme Bangsa Eropa.....	48
B. Syariat Islam pada Masa Kolonialisme Belanda.....	57
1. Politik Hukum dengan Teori <i>Receptie in Complexu</i>	61
2. Politik Hukum dengan Teori <i>Receptie</i>	64
3. Reorganisasi Pengadilan Agama.....	71
4. Pertikaian Ideologis di Kalangan Pejuang Kemerdekaan.....	78
C. Syariat Islam pada Masa Pendudukan Pemerintah Militer Jepang	83
1. Keadaan Peradilan Agama.....	85
2. Lahirnya Kantor Urusan Agama (<i>Shumubu</i>) sebagai Cikal Bakal Kementerian Agama.....	88
D. Syariat Islam pada Masa Sekitar Proklamasi Kemerdekaan Indonesia.....	91
BAB III KEADAAN SYARIAT ISLAM DALAM KEKUASAAN REPUBLIK INDONESIA	107
A. Syariat Islam di Indonesia dalam Kekuasaan Politik Pemerintah Orde Lama	107
1. Periode Demokrasi Liberal	109
a. Islam versus Pancasila dalam sidang Majelis Konstituante.....	111
b. Gerakan DI/TII.....	117
2. Periode Demokrasi Terpimpin.....	119
3. Formalisasi Syariat Islam di Era Orde Lama.....	123
a. Pembentukan Kementerian Agama	123
b. Pengelolaan Peradilan Agama.....	128
c. Undang-Undang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.....	132
d. Undang-Undang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama 1965	134
B. Syariat Islam di Indonesia dalam Kekuasaan Politik Pemerintah Orde Baru	137
1. Konsolidasi Politik Pemerintah Orde Baru.....	137

2.	Hubungan Pemerintah dan Islam	144
3.	Formalisasi Syariat Islam di Era Orde Baru	152
	a. Undang-Undang Pendidikan Nasional	152
	b. Pengadilan Agama dalam Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman 1970.....	156
	c. Undang-Undang Perkawinan	158
	d. Undang-Undang Peradilan Agama (UUPA).....	164
	e. Kompilasi Hukum Islam (Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991)..	172
C.	Syariat Islam di Indonesia dalam Kekuasaan Politik Pemerintah Era Reformasi.....	177
	1. Perjuangan Islam Politik Melalui Amandemen Keempat UUD 1945 .	179
	2. Formalisasi Syariat Islam di Era Reformasi	186
	a. Undang-Undang Pengelolaan Zakat.....	186
	b. Undang-Undang Haji.....	191
	c. Undang-Undang Wakaf	194
	d. Formalisasi Ekonomi Syariah	197
	e. Undang-Undang Jaminan Produk Halal	200
	f. Formalisasi Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam	202
	g. Lahirnya peraturan-peraturan daerah bernuansa syariat.....	223
BAB IV PERKEMBANGAN ISLAM KULTURAL DAN FORMALISASI SYARIAT ISLAM DI INDONESIA		
	A. Desakralisasi Konsep Negara Islam	229
	B. Penerimaan terhadap Pancasila	238
	C. Hubungan Akomodatif antara Islam dan Negara.....	243
	D. Perkembangan Formalisasi Syariat Islam di Indonesia	248
	E. Formalisasi Syariat Islam dalam Negara Pancasila.....	257
BAB V PENUTUP		
	A. Kesimpulan	260
	B. Rekomendasi	271
DAFTAR PUSTAKA		
272		

ABSTRAK

Di Indonesia, selalu ada sebagian umat Islam yang mewacanakan dan memperjuangkan gagasan negara Islam dan formalisasi syariat Islam. Perjuangan memformalkan syariat Islam melalui jalur konstitusional di Indonesia sebagian mengalami kesuksesan, seperti UU Perkawinan 1974, UU Peradilan Agama 1989, Kompilasi Hukum Islam (KHI), dan lain-lain. Pemberlakuan syariat Islam sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik pihak penguasa yang tidak terlepas dari konteks poleksosbud pemberlakuannya. Untuk mengupasnya, penelitian ini membuat rumusan masalah sebagai berikut: (1). Bagaimana dinamika konfigurasi politik antara berbagai pemerintahan di Indonesia telah memberlakukan syariat Islam? (2). Faktor politis apa yang mempengaruhi dinamika formalisasi syariat Islam di Indonesia?

Data dari penelitian ini ditelusuri dan dikumpulkan melalui sumber-sumber kepustakaan. Data yang terkumpul kemudian dianalisa secara kualitatif dengan menggunakan instrumen analisis secara induktif dan komparatif.

Penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut. (1) Formalisasi syariat Islam di Indonesia mengalami pasang-surut sesuai model hubungan negara dan agama yang diterapkan oleh berbagai pemerintahan. Pemerintahan kerajaan-kerajaan Islam bisa dengan leluasa menerapkan syariat Islam. Sementara Pemerintahan kolonial Belanda dan pemerintahan militer Jepang yang tidak beragama Islam telah membatasi penerapan syariat Islam. Pemerintahan Republik Indonesia, yang mendasarkan diri pada Pancasila, telah melakukan formalisasi syariat Islam dengan berbagai dinamikanya. Formalisasi syariat Islam terjadi cukup massif di akhir-akhir Orde Baru dan di era Reformasi seiring dengan meningkatnya komunitas Islam kultural. (2) Formalisasi syariat Islam ternyata lebih dipengaruhi oleh hubungan Islam dan negara. Hal ini terkait watak perjuangan pihak Islam dan kepentingan pihak penguasa. Dari segi watak perjuangan Islam, ketika Islam cenderung berwatak formal, formalisasi sulit dilakukan. Namun, apabila Islam cenderung berwatak kultural, formalisasi syariat Islam lebih mudah dilakukan. Dari segi kepentingan pihak pemerintah, formalisasi syariat Islam setidaknya mempunyai tujuan politis, administratif, dan kontesktualisasi syariat Islam.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia dalam lingkungan dunia Islam merupakan fenomena keislaman tersendiri yang mempunyai perbedaan dengan dunia Islam yang lain, baik dari sisi kenegaraan maupun kondisi masyarakatnya. Karenanya, para peneliti dunia Islam merasa belum lengkap jika tidak menyertakan Indonesia dalam proyek penelitiannya. Ada banyak hal yang membuat Indonesia harus diperhitungkan, dan karenanya laik, sebagai objek kajian Islam di tingkat internasional. Selain Indonesia berpenduduk muslim terbesar di dunia, juga karena di tengah-tengah kehidupan mayoritas muslim ini, segala persoalan kenegaraan, kebangsaan, dan kemasyarakatannya tidak dilandaskan kepada suatu paham keagamaan (keislaman). Justru, yang dijadikan pandangan hidup (*way of life*) dan ideologi negara adalah Pancasila, sejumlah nilai dasar yang digali dari bumi Indonesia sendiri yang pada tingkat tertentu bisa menjadi “titik temu” (*kalimat sawā*) antar golongan masyarakat Indonesia.

Di dalam tatanan negara hukum (*rechtstaat*) yang berdasar Pancasila ini, masyarakat muslim Indonesia mengamalkan sebagian hukum ajaran agamanya dan sebagian yang lain harus tunduk kepada “hukum negara” yang diadopsi dari Barat. Tentu saja secara simplistis dapat diasumsikan bahwa sepanjang sejarahnya, perjuangan menegakkan syariat Islam di wilayah negara Pancasila ini senantiasa mengalami masa-masa ketegangan (*tension*) dan *bargaining of power* yang cukup melelahkan, baik dengan elemen bangsa yang lain maupun dengan

negara. Dialektika syariat Islam dengan kekuasaan politik negara Pancasila pun tak pelak lagi terjadi terus-menerus. Pada wilayah inilah politik hukum suatu negara memegang peranan penting—bahkan kadang menghegemoni—dalam menentukan pemberlakuan syariat Islam.¹

Pasca Indonesia merdeka, diskursus negara Islam dan formalisasi syariat Islam menjadi isu yang senantiasa aktual. Dari waktu ke waktu, ada saja sebagian umat Islam Indonesia yang mewacanakan dan memperjuangkan gagasan negara Islam dan formalisasi syariat Islam. Tampaknya, gagasan ini akan senantiasa diperjuangkan oleh sebagian kalangan Muslim. Kondisi ini telah menempatkan kelompok Islam politik² itu pada posisi *vis a vis* negara. Upaya-upaya pendirian negara Islam dan formalisasi syariat Islam di Indonesia telah ditempuh melalui berbagai cara, seperti melalui proses legislasi untuk menghasilkan Undang-Undang dan Peraturan Daerah, sampai pemberontakan dan penggunaan cara-cara kekerasan (*violence*). Dengan kata lain, upaya-upaya itu telah dilakukan, baik secara konstitusional maupun inkonstitusional. Cara konstitusional ditempuh melalui sidang-sidang di parlemen atau DPRD, sedangkan cara inkonstitusional ditempuh melalui jalur non-parlemen atau non-DPRD dengan mengabaikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.³

¹ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Syariat Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LKIS, 2001), hlm. 1-2.

² Istilah Islam politik digunakan untuk menamakan golongan umat Islam yang memperjuangkan gagasan formalisasi syariat Islam, atau bahkan negara Islam.

³ Ahmad Yani Anshori, "Islam dan Negara-Bangsa: Studi Perjuangan ke Arah Negara Islam di Indonesia Pascakemerdekaan," *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006, hlm. 5-9; Agussalim Sitompul, *Usaha-Usaha Mendirikan Negara Islam dan Pelaksanaan Syariat Islam di Indonesia* (Jakarta: Misaka Galiza, 2008), hlm. 281-436.

Sikap elemen-elemen bangsa Indonesia terhadap formalisasi syariat Islam cukup beragam. Selain mendapatkan tantangan dan penolakan yang serius dari kelompok nasionalis, keinginan sebagian kelompok Islam untuk menjadikan Islam sebagai dasar negara dan formalisasi syariat Islam juga mendapatkan resistensi yang luar biasa dari kalangan non-muslim, terutama kelompok Kristen.⁴ Di kalangan umat Islam sendiri, upaya mewacanakan negara Islam dan praktik formalisasi syariat Islam menuai penolakan dari organisasi Islam seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah, dua organisasi massa Islam terbesar di Indonesia. Dua ormas Islam ini menempati garda terdepan dalam menolak setiap upaya formalisasi syariat Islam.⁵ Bukti bahwa NU dan Muhammadiyah menolak wacana negara Islam dan formalisasi syariat Islam, misalnya, dapat dibaca dalam buku *Shari'a and Politics in Modern Indonesia* yang diedit Arskal Salim dan Azyumardi Azra. Dalam buku tersebut disebutkan bahwa Ahmad Syafi'i Maarif yang ketika itu masih menjadi ketua PP Muhammadiyah dan KH Hasyim Muzadi, Ketua PBNU, pada tahun 2001 menyatakan secara terbuka penolakannya terhadap aspirasi sebagian kalangan yang memperjuangkan Piagam Jakarta.⁶

⁴ Sigit Kamseno, "Komprehensivisme Din al-Islam: Kritik Konsep Kulturalisme dan Strukturalisme Islam", *Jurnal Politik Islam*, Vol. 1, No.2, 2006, hlm. 164.

⁵ Ahmad Syafi'i Maarif, "Menawarkan Substansi Syariat Islam", wawancara Zuhairi Misrawi dengan Ahmad Syafi'i Maarif, *Tashwirul Afkar*, Edisi No. 12 Tahun 2002, hlm. 105-110.

⁶ Arskal Salim, et.al., *Shari'a and Politics in Modern Indonesia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2003), hlm. 13.

Menurut perkiraan Haedar Nashir, Gerakan-gerakan Islam Syariat⁷ akan terus hadir baik dalam format yang sekarang maupun dalam wajah lain untuk menawarkan sistem Islam dalam bentuk “negeri syariat” hingga “negara syariat” manakala Indonesia yang berfalsafah Pancasila cenderung menjadi “negeri sekuler” apalagi “negara sekuler”. Dialektika tersebut mengikuti teori pendulum antara Islamisasi versus sekularisasi yang saling berhadapan. Ketika sejumlah isu nasional dijadikan objek untuk analisis konflik antara kelompok Islam syariat yang cenderung serbaharfiah, legal-formal, dan dogmatik dengan kubu kaum sekuler dan liberal yang menampilkan sikap yang sama-sama fundamentalistik atau radikal, maka yang terjadi adalah pengawetan dan reproduksi konflik ideologis yang abadi (awet).⁸

Perjuangan memformalkan syariat Islam melalui jalur konstitusional di Indonesia sebagian mengalami kesuksesan. Sebagai contoh, berbagai peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan antara lain UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, UU No. 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama, Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam (KHI), UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dan lain-lain.

⁷ Istilah Islam Syariat (Islam Formalis) digunakan Haedar Nashir untuk membedakan dengan istilah Islam Hakekat (Islam Substansialis). Istilah Islam Syariat ini dapat disepadankan dengan istilah Islam politik.

⁸ Haedar Nashir, *Islam Syariat: Reproduksi Salafiyah Ideologis di Indonesia* (Bandung: Mizan, 2013), hlm. 602.

Terbitnya peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah, seperti UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004, juga telah ditafsirkan sebagian daerah sebagai pemberian otonomi untuk menerapkan syariat Islam, dan diwujudkan dalam serangkaian Peraturan Daerah yang bermuatan syariat Islam. Sebelumnya, serangkaian amandemen UUD 1945 dalam parlemen pusat (MPR) telah membuka kemungkinan memasukkan agenda pencantuman syariat ke dalam konstitusi, terutama Pasal 29 UUD 1945 serta pengakuan kembali Piagam Jakarta.⁹ Perjuangan melalui MPR ini akhirnya gagal, karena tidak didukung mayoritas kekuatan politik di MPR. Namun demikian, lima tahun setelah penolakan amandemen Pasal 29 UUD 1945 tersebut, perda-perda bernuansa syariat marak bermunculan di berbagai daerah seperti Aceh, Sulawesi Selatan, dan Jawa Barat. Maraknya perda-perda itu dipicu oleh berlakunya otonomi daerah melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kelompok Islam politik kembali melanjutkan tugas mereka untuk ‘mengislamkan’ ruang publik dengan mengandalkan UU ini.¹⁰ Setelah gagal berjuang dalam parlemen di tingkat pusat pada amandemen UUD tahun 2002, syariat Islam didorong masuk ke ruang publik melalui gerbang otonomi daerah ini.

Seperti telah disinggung di atas, bahwa pemberlakuan syariat Islam di Indonesia sangat tergantung pada politik hukum pihak penguasa dalam menentukan karakteristik dan coraknya. Politik hukum adalah suatu pernyataan

⁹ Lihat Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik Syariat Islam: dari Indonesia hingga Nigeria*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004), hlm. 177.

¹⁰ Sukron Kamil dkk., *Syariah Islam dan HAM: Dampak Perda Syariah terhadap Kebebasan Sipil, Hak-Hak Perempuan, dan Non-Muslim* (Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah dan KAS, 2007), hlm. 108-109.

kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayah kekuasaannya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Dengan kata lain, politik hukum merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh penguasa negara.¹¹

Politik hukum sering berperan sekedar sebagai alat legitimasi bagi suatu rezim dan dijadikan retorika politik belaka untuk mendapat pengakuan konstitusional, bahkan dalam jangka panjang disiapkan sedemikian rupa hingga kekuasaannya menjadi lestari. Sebab, dalam berbagai kasus, politik hukum dibuat hanya karena harus dibuat (*by will*), bukan karena memenuhi cita-rasa keadilan (*by justice*) dan melindungi hak-hak warga negara (*by facilitative*). Proses pembuatannya pun terkadang bersifat *non participative* tanpa melibatkan segala unsur kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat.

Upaya membedah konstruksi politik hukum suatu negara tidak cukup sekedar meneliti apa yang tertulis dalam teks-teks resmi, akan tetapi harus melibatkan faktor-faktor lain di luar hukum. Pembentukan hukum tidaklah bersifat otonom, artinya hukum mesti dipengaruhi oleh visi politik pembuatnya, kultur masyarakat dan kepentingan-kepentingan ekonomi, politik, sosial budaya, agama, dan lain-lain. Selain itu, hukum lahir tidak hampa nilai atau dalam kondisi kekosongan hukum sebelumnya.¹²

¹¹ Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Edisi III (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 6; Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 17.

¹² Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. 40-41.

Keberadaan hukum di tengah-tengah kehidupan masyarakat, dengan demikian, tidak bebas nilai, tidak bebas kepentingan, dan tidak bebas kekuasaan (*no value-free, no interest-free, no power-free*). Hukum senantiasa dipenuhi dan diliputi dengan nilai-nilai tertentu sesuai dengan kehendak pembuatnya (negara). Bahkan secara generik, arti hukum sendiri merupakan akumulasi dan formulasi dari nilai-nilai tersebut.¹³

Dalam konteks konstitusi, seorang ahli terkemuka K. C. Wheare mengatakan,

*Constitution, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant beliefs and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interests, which are characteristic the society at that time...A constitution is indeed the resultant of parallelogram of forces-political, economic, and social-which operate at that time of its adoption.*¹⁴

Dari pernyataan Wheare di atas, tampak bahwa konstitusi sebagai hukum dasar suatu negara adalah resultan atau hasil kompromi politik dari berbagai pandangan dan kepentingan politik, ekonomi, dan sosial yang ada dalam masyarakat di saat pembentukannya. Konfigurasi politik, ekonomi, sosial, dan budaya (poleksosbud) sangat mempengaruhi atau menentukan produk konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, hukum dalam arti undang-undang sebenarnya merupakan produk poleksosbud.¹⁵

Mengikuti logika ini, hukum memang bukan sekedar kumpulan teks-teks (pernyataan-pernyataan) semata, melainkan mempunyai tujuan, jangkauan,

¹³ *Ibid*, hlm. 2.

¹⁴ K. C. Wheare, *The Modern Constitutions* (Oxford University Press, 3-rd Impression, London-New York-Toronto, 1975), hlm. 67.

¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 6.

kehendak-kehendak sosial tertentu dan juga logika dan latar belakang di balik teks (*beyond the text*). Hukum tidak netral dan tidak pula objektif. Hukum diciptakan dan dibuat untuk memihak dan membela, bukan semata-mata untuk memberikan perlindungan dan pengayoman bagi masyarakat demi tegaknya keadilan dan kebenaran. Di sini, hukum seolah-olah tunduk pada kekuatan politik, sesuatu yang seharusnya hukum berada di atas segalanya (*supreme*).¹⁶

Diskursus hukum tidak bisa dipisahkan dari konteks sosial politik (negara) tempat hukum itu diciptakan, atau dengan kata lain dari konteks politik hukumnya. Moh. Mahfud MD dalam bukunya, *Politik Hukum di Indonesia*, menyatakan bahwa perkembangan karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik. Konfigurasi politik tertentu dari suatu kelompok dominan (penguasa) selalu melahirkan karakter produk hukum tertentu sesuai dengan visi politiknya. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka karakter produk hukum yang dilahirkannya cenderung responsif/populistik. Sementara jika konfigurasi politik bergeser ke sisi yang otoriter, maka produk hukum yang lahir lebih berkarakter konservatif/ortodoks/elitis.¹⁷

Bagaimanakah dengan syariat Islam (hukum Islam)? Akankah konsepsi politik hukum di atas berlaku atasnya? Syariat Islam secara substantif adalah dimensi integral dari ajaran agama Islam. Sebagai ajaran agama, syariat Islam berasal dari Allah swt dan bersumber langsung kepada Al-Qur'an dan As-Sunnah.

¹⁶ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. 2-3. Lihat juga Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 1982), hlm. 293.

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 363.

Dengan demikian, syariat Islam bukan produk politik. Namun, dalam bentangan sejarah Islam, tidak jarang ditemukan, sebagai upaya menerapkan dan memberlakukan syariat Islam di dalam suatu wilayah politik tertentu, keberadaan syariat Islam membutuhkan legitimasi kekuasaan politik, bahkan dibahasakan dengan formulasi dan modifikasi politik tertentu, seperti dengan cara legislasi.

Dalam konteks seperti ini, kendati secara tekstual dapat disimpulkan bahwa tidak ada keharusan pemberlakuan aturan syariat Islam melalui keputusan politik atau legalisasi penguasa, namun dalam batas-batas tertentu, syariat Islam bisa dikatakan produk politik juga. Bahkan legitimasi ini bisa menjadi suatu keharusan karena besarnya manfaat bagi kepastian dan kekuatan hukum secara legal-positif.¹⁸ Ibnu Taimiyyah menegaskan dalam pernyataannya, “Penting diketahui bahwa sesungguhnya adanya kekuasaan yang mengatur urusan manusia merupakan kewajiban agama yang terbesar, sebab tanpa kekuasaan negara, agama tidak bisa berdiri tegak.”¹⁹

Dalam *statement* di atas, Ibnu Taimiyyah agaknya menekankan bahwa kekuasaan politik menjadi sesuatu yang esensial dan mutlak bagi (hukum) agama, tetapi kekuasaan itu sendiri bukan agama. Keduanya adalah entitas yang berbeda.

¹⁸ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. 4-5.

¹⁹ يجب ان يعرف أنّ ولاية أمر الناس من أعظم واجبات الدين، بل لا قيام للدين إلا بها

Lihat Ibnu Taimiyyah al-Ḥarrānī, *As-Siyāsah Asy-Syar‘iyyah fī Iṣlāh Ar-Rā‘ī wa Ar-Ra‘iyyah*, cet. ke-4 (Mesir: Dār al-Kitāb al-‘Ilmiyyah, 1988), hlm. 161, “al-Qism as-Ṣānī: al-Ḥudūd wal Ḥuqūq,” “Faṣl Wujūb Ittikhāz al-Imārah.”

Dengan kata lain, politik atau negara hanyalah sebagai alat bagi (pelaksanaan hukum) agama.²⁰

Hukum semenjak berada di ‘tangan’ manusia, sekalipun disandarkan pada ajaran-ajaran Islam misalnya, memang diliputi dengan nilai-nilai tertentu, bahkan mungkin dengan kepentingan dan kekuasaan. Realitas sosial, budaya, politik, ekonomi, dan psikologi pembuatnya, sedikit atau banyak, akan mempengaruhi warna hukum yang diproduksinya. Lebih-lebih jika negara atau kekuasaan politik turut campur dalam proses pembentukan dan penegakannya. Visi sosial-politik kekuasaan, mau tidak mau, akan menentukan visi sosial hukum tersebut. Contoh yang dapat diberikan adalah studi Marzuki Wahid dan Rumadi tentang Kompilasi Syariat Islam (KHI), sebuah produk pemerintah Orde Baru yang telah mendapatkan justifikasi yuridis dari Inpres Nomor 1 Tahun 1991. Dengan langgam politik yang otoritarian, Orde Baru jelas memiliki pengaruh yang cukup kuat terhadap politik syariat Islam ini. KHI dengan keunggulan dan kelemahannya adalah wujud konkrit atas *politicking* itu. Dengan demikian, memperbincangkan politik syariat Islam di Indonesia sama sekali tidak bisa menafikan konfigurasi politik Orde Baru dan substansi KHI. Keduanya mempunyai hubungan paralel-kausalitas.²¹

Sebelum Reformasi, dominasi negara Orde Baru mengimplikasikan pemberlakuan dan pemberlakuan syariat Islam oleh pengaturan negara. Negara memegang hak monopoli dalam pemberlakuan hukum di tengah-tengah

²⁰ Dikutip dari A. Syafi'i Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan* (Jakarta: LP3ES, 1987), hlm. 14-15.

²¹ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. xiv.

kehidupan masyarakat. Justifikasi kekuasaan negara menjadi alat kunci bagi pemberlakuan hukum. Legislasi terhadap syariat Islam dianggap sebagai keharusan dan menentukan eksistensinya di Indonesia. Karena keharusan legislasi itulah, Kompilasi Syariat Islam (KHI) diberi instrumen hukum positif, walaupun hanya dalam bentuk Inpres (Instruksi Presiden). Kedudukan syariat Islam dalam tata negara Orde Baru tidak hanya dijadikan *authoritative source* (sumber hukum yang telah mempunyai kekuatan hukum), namun juga keberadaannya diakui secara utuh.

KHI memang bisa dikatakan prestasi puncak umat Islam Indonesia dalam menjadikan sebagian materi syariat Islam (*al-ahwāl asy-syakhṣiyyah, the family law*) sebagai hukum positif di negeri ini. Dalam paradigma di atas, legislasi KHI bukan semata-mata keberhasilan kerjasama Majelis Ulama Indonesia (mewakili umat Islam Indonesia), Departemen Agama RI (mewakili pemerintah), dan Mahkamah Agung RI (mewakili pemegang kekuasaan yudikatif), melainkan karena adanya “lampu hijau” dari politik hukum dan *political will* penguasa negara. Dari sini kita bisa memahami bahwa campur tangan dan visi politik pihak penguasa sangat berperan dalam menentukan arah politik hukum Islam yang dilahirkannya.²²

Terkadang, demi mendapatkan dukungan politik, pemberlakuan syariat dijadikan sebagai isu politis utama. Beberapa partai politik berbasis Islam di Indonesia dan di negara-negara Muslim lainnya telah memanfaatkan isu

²² *Ibid*, hlm. 10-13.

pemberlakuan syariat untuk menjaring dukungan politik.²³ Di Sudan, setelah menguatnya revivalisme Islam, potensi politiknya, serta keinginan untuk mengontrol dan mengooptasinya, telah membuat Ja'far Numeiri mengonversi kebijakannya kepada pemberlakuan syariat Islam sebagai satu-satunya hukum di Sudan pada 1983.

Di Pakistan, pemimpinnya yang bernama Bhutto dan Zia-ul Haq melancarkan serangkaian langkah islamisasi untuk mengakomodasi berbagai tuntutan kelompok tradisionalis dan fundamentalis. Bahkan rezim Parwez Musyarraf tetap mempertahankan kebijakan-kebijakan islamisasi para pendahulunya untuk menjaga dukungan publik terhadapnya.

Di Nigeria, Olesungen Obasanjo membiarkan isu pemberlakuan syariat bergulir dan menjelma ke dalam tataran praktis di berbagai negara bagian di utara Nigeria untuk mempertahankan dukungan politik terhadapnya. Kemenangan Obasanjo dalam pemilu 1999 dan 2003 diperolehnya berkat dukungan kelompok-kelompok Muslim di utara Nigeria. Sebagai konsesi atas dukungan tersebut, ia membiarkan berkembangnya isu pemberlakuan syariat di wilayah itu.

Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kabupaten Cianjur merupakan daerah pertama yang memelopori pemberlakuan syariat Islam di Indonesia. Gerakan formalisasi syariat Islam ini secara resmi dideklarasikan oleh Bupati Wasidi Swastomo pada 26 Maret 2001 di alun-alun Cianjur di hadapan ribuan umat Islam setempat. Secara politik, gagasan pemberlakuan syariat Islam itu merupakan pemenuhan atas janji politik Wasidi ketika awal pencalonannya

²³ Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik ..., op. cit.*, hlm. 177.

sebagai Bupati pada tahun 1999. Bupati Cianjur ini memiliki alasan bahwa gagasan untuk memberlakukan syariat Islam bermula dari keprihatinan dirinya menyaksikan krisis moral dalam masyarakat Cianjur seperti maraknya perjudian dan pelacuran. Padahal, Cianjur dikenal sebagai daerah muslim yang religius.²⁴

Sejauh ini, terlihat bahwa pemberlakuan syariat Islam sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik pihak penguasa yang tidak terlepas dari konteks poleksosbud pemberlakuannya. Visi politik penguasa sangat berperan dalam menentukan arah politik hukum Islam yang dilahirkannya. Berbagai peraturan perundang-undangan yang bermuatan syariat Islam yang muncul di Indonesia adalah produk kesepakatan atau kompromi berbagai kekuatan politik sesuai konteks sosial-politik saat pembuatannya. Dari sini menarik untuk didiskusikan mengenai politik hukum apa yang ada di balik berbagai peraturan perundang-undangan bermuatan syariat Islam tersebut? Apa sebenarnya kemauan atau arahan dari pembentuk hukum mengenai produk hukum yang bermuatan syariat Islam tersebut? Bagaimana perubahan langgam politik antara berbagai pemerintahan, yang pernah berkuasa di Indonesia, telah mempengaruhi pemberlakuan syariat Islam? Apakah pemberlakuan syariat Islam selama ini hanyalah kehendak dan keinginan penguasa (*top-down*) atau telah melibatkan partisipasi rakyat secara luas (*bottom-up*)? Apakah formalisasi syariat Islam tersebut hanyalah sebagai pemenuhan janji politis atau memang didasari kesadaran dan keyakinan keagamaan yang kuat? Penelitian ini dilakukan untuk mencoba menerangkan fenomena formalisasi syariat Islam tersebut.

²⁴ Haedar Nashir, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 364-365.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika konfigurasi politik antara berbagai pemerintahan, yang pernah berkuasa di Indonesia, telah memberlakukan syariat Islam?
2. Faktor politis apa yang mempengaruhi dinamika formalisasi syariat Islam di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan kekuasaan politik berbagai pemerintahan Indonesia yang telah melakukan formalisasi syariat Islam di Indonesia
2. Menggambarkan realitas formalisasi syariat Islam di Indonesia pada berbagai era pemerintahan. Pengaruh kepentingan politik pihak penguasa dan aktor politik lainnya yang tidak terlepas dari konteks poleksosbud pemberlakuan syariat Islam akan ditelusuri

D. Tinjauan Pustaka

Penulis sebelumnya melihat penelitian yang sudah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya, sejauh mana kelebihan dan kekurangan penelitian-penelitian itu, khususnya yang berkaitan dengan topik politik hukum dan formalisasi syariat Islam di Indonesia. Sepanjang pengamatan penulis, penelitian yang mengkaji isu formalisasi syariat Islam di Indonesia secara komprehensif

dalam berbagai era pemerintahan Indonesia dengan menggunakan optik politik hukum belum ditemukan.

Sementara karya ilmiah yang membahas pemberlakuan syariat Islam di Indonesia, yang dapat penulis kemukakan antara lain *pertama*, buku hasil disertasi yang berjudul *Islam Syariat: Reproduksi Salafiyah Ideologis di Indonesia*.²⁵ Buku dari disertasi ini ditulis oleh Haedar Nashir untuk meraih gelar doktor bidang studi sosiologi di Pascasarjana Universitas Gadjah Mada. Buku ini merupakan kajian sosiologi tentang konsep, ideologi, dan gerakan Islam Syariat di Indonesia yang menggunakan perspektif gerakan sosial (*social movements*) dengan fokus *Islamic Movement* yang berkembang dalam wacana pemikiran Islam mutakhir. Buku ini mengungkapkan bahwa gerakan Islam syariat menunjukkan militansi yang tinggi karena adanya sistem keyakinan (*belief system*) atau pandangan dunia yang serba-syariat yang menempatkan syariat sebagai ajaran utama yang perlu diterapkan melalui pelembagaan secara formal dalam institusi negara/pemerintahan hingga ke pembentukan negara Islam. Gerakan ini menampilkan fenomena cetak-ulang (reproduksi) gerakan salafiyah dalam konteks saat ini. Gerakan Islam syariat secara kontekstual lahir dan berkembang sebagai bagian dari dinamika kehidupan umat Islam dan masyarakat Indonesia pada Era Reformasi. Kendati dalam perjuangan memberlakukan Piagam Jakarta untuk Amandemen UUD 1945 mengalami kegagalan di parlemen, kelompok Islam syariat terus bergerak dan cukup berhasil di sejumlah daerah seperti Aceh, Sulawesi Selatan, dan Jawa Barat. Jadi, buku ini memfokuskan pada kajian sosiologi mengenai gerakan Islam syariat

²⁵ *Ibid.*

di Indonesia, tidak fokus mengkaji keinginan atau arahan sebenarnya pembentuk hukum yang bermuatan syariat Islam sebagai sebuah kajian politik hukum.

Kedua, disertasi yang berjudul *Islam dan Negara-Bangsa: Studi Perjuangan ke Arah Negara Islam di Indonesia Pascakemerdekaan*.²⁶ Disertasi yang ditulis oleh Ahmad Yani Anshori ini mengungkapkan bahwa sampai kapanpun, di setiap ada kesempatan, umat Islam selalu akan memperjuangkan terwujudnya cita-cita negara Islam karena pada dasarnya cita-cita ini telah inheren dalam keyakinan teologis mereka. Tesis ini terbukti dalam pasang surutnya perkembangan politik Islam Indonesia sejak kasus Piagam Jakarta, kasus debat Konstituante, kasus gerakan DI/TII, kasus asas tunggal Pancasila, kasus NII Baru, dan JI (*al-Jamā'ah al-Islāmiyyah*). Pascakemerdekaan Indonesia, kelompok Islam dalam memperjuangkan cita-citanya ke arah negara Islam di Indonesia menempuh jalan yang berlainan dengan pertimbangan dan alasan masing-masing. Sebagian dari mereka lebih memilih jalan dialog melalui Parlemen dan sebagian lainnya terpaksa menempuh jalan kekerasan melalui konfrontasi kemiliteran. Dengan demikian penelitian ini merupakan *historical research* yang menggambarkan perjuangan ke arah negara Islam di Indonesia Pascakemerdekaan dengan mengungkapkan dua jalan sekaligus, yakni jalan konstitusional dan jalan konfrontasi-kemiliteran. Sedangkan penelitian yang penulis lakukan memfokuskan diri pada formalisasi syariat Islam melalui jalan konstitusional. Di samping itu, penulis juga menggunakan optik politik hukum untuk

²⁶ Ahmad Yani Anshori, "Islam ..., *op. cit.*

mengungkapkan arahan dan keinginan para pembentuk hukum yang bermuatan syariat Islam tersebut.

Ketiga, buku yang berjudul *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*.²⁷ Buku ini berasal dari disertasi Bahtiar Effendy yang ditulis untuk meraih gelar doktor pada Departemen Ilmu Politik, Ohio State University, USA. Dengan mengurai kiprah Islam politik di Indonesia pada periode revolusi (pertengahan 1940-an), demokrasi liberal (pertengahan 1950-an), dan Orde Baru (akhir 1960-an), studi ini menunjukkan bahwa artikulasi-artikulasi Islam yang bercorak formalistik dan legalistik berperan besar dalam menumbuhsuburkan hubungan yang saling mencurigai antara Islam dan negara. Situasi yang menyedihkan ini ingin diatasi generasi baru pemikir dan aktivis Muslim di Indonesia, yang mulai tumbuh pada 1970-an. Lewat tiga aliran atau kecenderungan intelektual, yakni pembaruan teologis/religius, Reformasi politik/birokrasi, dan transformasi sosial, tujuan utama yang ingin mereka capai adalah mentransformasikan sudut pandang Islam politik dari formalisme-legalisme ke substansialisme.

Sejak akhir 1980-an, transformasi gagasan dan praktik politik Islam menunjukkan tanda-tanda keberhasilannya yang menggembirakan. Islam politik tampaknya telah menemukan jalan masuk untuk mengintegrasikan dirinya ke dalam diskursus politik nasional Indonesia. Negara juga mulai melihat Islam politik tidak lagi sebagai ancaman, melainkan sebagai kekuatan yang melengkapi dalam pembangunan nasional Indonesia. Langkah-langkah akomodatif negara

²⁷ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Democracy Project--Yayasan Abad Demokrasi, 2011).

diantaranya adalah disahkannya UU pendidikan nasional (UUPN) yang mewajibkan diselenggarakannya pelajaran agama (1988), disahkannya UU Peradilan Agama (UUPA), pembentukan Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia (ICMI), Kompilasi Hukum Islam (1991), dikeluarkannya keputusan bersama tingkat menteri mengenai Badan Amil Zakat dan Sedekah atau Bazis (1991), dihapuskannya kebijakan lama yang melarang siswi-siswi Muslim mengenakan jilbab pada jam-jam sekolah (1991), pelaksanaan Festival Kebudayaan Islam Istiqlal (1991), pembentukan Bank Muamalat Indonesia atau BMI (1992), dan penghapusan Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah atau SDSB (1993).²⁸

Dari paparan Bahtiar Effendy di atas, terlihat jelas bahwa perubahan konteks sosial-politik, seperti dicontohkan di atas terkait perubahan gagasan/pemikiran dan praktik politik Islam, akan mempengaruhi produk hukum negara yang terkait dengan keislaman. Dari sinilah penulis terinspirasi untuk meneliti lebih lanjut mengenai perubahan konteks sosial-politik akan mempengaruhi formalisasi syariat Islam dalam berbagai era pemerintahan Indonesia. Perbedaan konteks sosial-politik, terutama mengenai penafsiran hubungan negara dan agama, akan mempengaruhi produk hukum yang bermuatan syariat Islam tersebut.

Keempat, buku yang berjudul *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*.²⁹ Pokok masalah yang dijadikan kajian dalam buku ini

²⁸ *Ibid*, hlm. 388-392.

²⁹ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*

adalah politik hukum Islam yang legal-positif, terutama yang termaktub dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), sebagai akibat pengaruh dari politik hukum Orde Baru. Pokok masalah ini diangkat berdasarkan rumusan kesimpulan dari disertasi Moh. Mahfud MD yang menyatakan bahwa karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Berdasarkan studi kasus pada KHI, paling tidak ada empat karakter politik hukum Islam di Indonesia sebagai akibat interaktif pengaruh politik hukum yang dibangun rezim Orde Baru, yakni karakter semi responsif dari perspektif strategi pembentukan hukum; karakter otonom, reduksionistik, dan konservatif dari perspektif materi hukum; karakter fakultatif dari perspektif implementasi hukum; karakter regulatif dan legitimatif dari perspektif fungsi hukum. Penelitian oleh Marzuki Wahid dan Rumadi ini, tanpa mengurangi apresiasi penulis, hanya difokuskan pada KHI sebagai sebuah produk hukum Pemerintah Orde Baru. Dengan demikian, produk-produk hukum lainnya yang lahir pada berbagai era pemerintahan Indonesia belum diangkat sebagai objek studi.

Penelitian yang penulis lakukan ini, di samping pokok kajiannya yang berbeda dengan berbagai karya ilmiah di atas, juga menitikberatkan pada kajian politik hukum mengenai formalisasi syariat Islam dalam konteks ke-Indonesia-an.

E. Dasar Teori

1. Diskursus Relasi Negara dan Agama

Para teoretisi politik Islam merumuskan beberapa teori tentang hubungan negara dan agama. Teori-teori tersebut secara garis besar dibedakan menjadi tiga paradigma pemikiran.³⁰

Pertama, paradigma integralistik,³¹ yaitu antara negara dan agama memiliki hubungan yang sangat erat, bahkan keduanya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan (*integrated*). Logika ini memiliki implikasi bahwa agama harus diatur oleh negara, serta sebaliknya negara harus dibangun di atas ajaran-ajaran agama. Pemerintahannya diselenggarakan atas dasar “kedaulatan ilahi” (*divine sovereignty*), karena para pendukung paradigma ini meyakini bahwa kedaulatan berasal dan berada di “tangan Tuhan”. Tokoh utama dari teori ini antara lain Hasan al-Banna, Sayyid Qutb, Muhammad Rasyid Ridha, serta yang paling vokal Abul A’la al-Maududi. Menurut Marzuki Wahid dan Rumadi, paradigma ini juga dianut oleh kalangan Syi’ah. Negara dalam perspektif Syi’ah

³⁰ *Ibid.*, hlm. 23; Munawir Sadzali, *Islam dan Tata Negara* (Jakarta: UI Press, 1993), hlm. 1.

³¹ Paradigma integralistik di sini adalah dalam pengertian hubungan negara dan agama. Hal ini perlu dibedakan dengan konsep negara integralistik dari Soepomo. Seperti diketahui bahwa Soekarno dan Soepomo pernah mengidealkan konsep negara integralistik yang menyatukan rakyat dan pemimpinnya menjadi satu kesatuan organis dalam membentuk negara. Kedaulatan rakyat dipahami sebagai kekuasaan rakyat secara keseluruhan, bukan orang per orang seperti dalam paham individualisme atau liberalisme. Atas dasar pikiran seperti ini, Soekarno dan Soepomo awalnya menolak ide mencantumkan pasal-pasal HAM dalam UUD karena dianggap berasal dari tradisi Barat yang individualis-liberalis itu. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 118

bersifat teokratis, karena didasarkan atas legitimasi keagamaan dan berfungsi menyelenggarakan “kedaulatan Tuhan”.³²

Dalam perspektif paradigma integralistik, pemberlakuan dan pemberlakuan syariat Islam sebagai hukum negara adalah hal yang niscaya. Imam Khomeini menyatakan: “Dalam negara Islam, wewenang menetapkan hukum berada pada Tuhan. Tiada seorang pun berhak menetapkan hukum. Dan yang boleh berlaku hanyalah hukum dari Tuhan.”³³ Pernyataan ini diperkuat oleh pernyataan Maududi: “Syari‘ah adalah skema kehidupan yang sempurna dan meliputi seluruh tatanan kemasyarakatan; tidak ada yang lebih dan tidak ada yang kurang.”³⁴

Salah satu tokoh Indonesia yang mempunyai paradigma ini adalah Mohammad Natsir. Bagi Natsir, Islam tidak hanya terdiri dari praktik-praktik ibadah, tetapi juga prinsip-prinsip umum untuk mengatur hubungan antara individu dan masyarakat. Selain itu, Islam memerlukan alat untuk menjamin agar aturan-aturannya dijalankan. Dalam konteks inilah, ia melihat negara sebagai alat yang cocok untuk menjamin agar perintah-perintah dan hukum-syariat Islam dijalankan. Dengan pertimbangan di atas, Natsir menegaskan bahwa Islam dan negara adalah dua entitas religio-politik yang menyatu. Negara dianggap bukan

³² Para pendukung teori ini menyatakan, bahwa dalam bernegara, umat Islam hendaknya kembali kepada sistem ketatanegaraan Islam. Sebuah sistem yang telah dilaksanakan oleh Nabi Muhammad saw serta para *al-khulafā’ ar-rāsyidūn*, dan tidak perlu atau bahkan jangan meniru sistem ketatanegaraan Barat. *Ibid.*, hlm. 5; Lihat pula Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. 24.

³³ Imam Khomeini, *Al-Hukūmah Al-Islāmiyyah* (t.p.: Al-Harākah Al-Islāmiyyah fī Irān, 1389 H), hlm. 41-45.

³⁴ Abul A‘lā al-Maududi, *Islamic Law and Constitution* (Lahore: tnp., 1967), hlm. 243.

tujuan, tetapi alat. Urusan kenegaraan pada dasarnya adalah satu bagian yang tidak dapat dipisahkan, satu *intergreerend deel*, dari Islam.³⁵

Paradigma integralistik kemudian melahirkan konsep negara-agama. Kehidupan kenegaraan diatur menggunakan ajaran-ajaran agama. Rakyat tidak dapat membedakan mana hukum negara dan mana hukum agama karena keduanya menyatu. Apabila rakyat menaati hukum negara, maka ia taat kepada agama. Sebaliknya, apabila rakyat memberontak dan melawan negara, berarti melawan agama dan sekaligus melawan Tuhan. Negara dengan model seperti ini sangat berpotensi menimbulkan otoritarianisme dan kesewenang-wenangan penguasa. Rakyat tidak dapat mengontrol penguasa yang selalu berlindung di balik agama. Penguasa menganggap dirinya “penjelmaan” dari Tuhan (teosentris). Hal ini meniscayakan ketundukan mutlak tanpa *reserve*. Atas nama Tuhan, penguasa dapat berbuat apa saja dan menabukan perlawanan rakyat.³⁶

Satu hal yang menarik diperhatikan adalah bahwa sekalipun terlihat teokratis, konsep negara-agama yang diusung oleh Maududi dan Khomeini juga menerima prinsip-prinsip demokrasi modern. Kedaulatan rakyat diakui asalkan

³⁵ Mohammad Natsir, “Arti Agama dalam Negara,” *Capita Selecta* (Jakarta: Bulan Bintang, 1973), hlm. 437-442. Pada tahun 1940-an, terjadi perdebatan antara Natsir dengan Soekarno mengenai hubungan politik antara Islam dan negara. Berbeda dengan Natsir, Soekarno pada dasarnya mendukung pemisahan Islam dari negara. Ia dengan tegas menentang pandangan tentang hubungan formal-legal antara Islam dan negara, khususnya dalam sebuah negara dengan penduduk multiagama. Baginya, model hubungan semacam itu hanya akan menimbulkan perasaan terdiskriminasikan, khususnya di kalangan non-Muslim. Bahtiar Effendy, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 75.

³⁶ Pengalaman Barat telah membuktikan hal ini. Barat pada masa klasik dan pertengahan mengalami pemerintahan raja-raja tiran yang mengatasnamakan Tuhan. Sebagai solusinya, lahirlah konsep demokrasi dan sekulerisme. Demokrasi berangkat dari paham antroposentris meniscayakan manusia sebagai pusat segala sesuatu. Sedangkan negara agama berangkat dari paham teosentris menjadikan Tuhan sebagai pusat segala sesuatu. Lihat Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. 25-26. Sementara sekulerisme sebagai antitesis dari konsep negara-agama juga lahir di Barat. Sekulerisme inilah yang membuat agama menjadi tersingkir dari percaturan politik Barat.

tidak melanggar batas-batas yang ditentukan oleh syariat. Maududi menyebut konsepnya dengan “Teo-demokrasi”.³⁷ Sementara itu, Republik Islam Iran (yang berhasil dikonsepsi oleh Khomeini) adalah negara-agama, namun Iran juga memfungsikan pembagian kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pemilu juga diberlakukan di Iran sebagaimana terjadi di negara-negara demokratis.³⁸ Sikap oposisi terhadap penguasa juga diakui, sesuai ajaran dan praktik sebagian kaum Islam Syi‘ah sepanjang sejarah. Bahkan, hal ini menjadi salah satu perbedaan mencolok antara golongan Sunni dan Syi‘ah.³⁹ Imam Khomeini berkata:

Banyak orang Sunni mungkin menilai pemberontakan menentang pemerintahan tiran ini sebagai upaya yang tidak sesuai dengan Islam. Hal ini terjadi karena adanya pandangan yang menyatakan bahwa seorang penguasa tiran pun harus dipatuhi. Pandangan ini didasari penafsiran keliru terhadap ayat Al-Qur‘an yang berkenaan dengan ikhwal kepatuhan. Sebaliknya, kita orang Syi‘ah, yang mendasari pemahaman kita terhadap Islam melalui sumber yang berasal dari Ali dan keturunannya, menilai hanya para Imam atau orang yang mereka tunjuk sajalah yang berhak sebagai pemegang kekuasaan. Pandangan ini sesuai dengan penafsiran ayat Al-Qur‘an yang berkenaan dengan ikhwal kekuasaan. Penafsiran tersebut dibuat oleh Rasulullah. Akar permasalahan sebenarnya terletak pada kenyataan ini: negara-negara yang didiami Sunni membenarkan kepatuhan terhadap para penguasa mereka; sebaliknya, orang Syi‘ah selalu yakin akan kebenaran pemberontakan, kadang kala mereka mampu melawan, pada kesempatan lain mereka terpaksa harus diam.⁴⁰

³⁷ Abul A‘la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, alih bahasa Asep Hikmat (Bandung: Mizan, 1990), hlm. 159-160.

³⁸ Haidar Baqir, “Republik Islam Iran; Revolusi Menuju Teodemokrasi,” dalam M. Imam Aziz dkk, *Agama, Demokrasi, dan Keadilan* (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm. 128.

³⁹ Akhmad Satori, *Sistem Pemerintahan Iran Modern* (Yogyakarta: RausyanFikr Institute, 2012), hlm. 97.

⁴⁰ Dikutip oleh *Ibid.*, hlm. 97.

Kedua, paradigma simbiotik, yaitu relasi antara negara dan agama berjalan secara timbal-balik serta saling memerlukan satu sama lainnya. Logika ini memiliki implikasi bahwa agama membutuhkan negara sebab melalui negara, sebuah agama dapat berkembang. Sebaliknya negara memerlukan agama karena dengan agama, sebuah negara dapat berkembang dalam bimbingan etika dan moral. Tokoh yang paling menonjol dari penganut aliran ini, menurut Sadzali, adalah Muhammad Husein Haikal.⁴¹ Menurut Marzuki Wahid dan Rumadi, Al-Mawardi (w. 1058 M.) dan Ibnu Taimiyyah (w. 1328 M.) juga bisa disebut sebagai pendukung paradigma ini.⁴²

Al-Mawardi, dalam karyanya *Al-Aḥkām Aṣ-Ṣulṭāniyyah*, mengatakan: “kepemimpinan negara merupakan instrumen untuk meneruskan misi kenabian dalam memelihara agama dan mengatur dunia.”⁴³ Pemeliharaan agama dan pengaturan dunia merupakan dua aktifitas yang berbeda, namun mempunyai hubungan secara simbiotik. Keduanya adalah dua dimensi dari misi kenabian.⁴⁴

Dalam *As-Siyāṣah Asy-Syar‘iyyah*, Ibnu Taimiyyah mengatakan: “Penting diketahui bahwa sesungguhnya adanya kekuasaan yang mengatur urusan

⁴¹ Para pendukung teori ini mengakui bahwa Islam adalah agama yang sempurna. Namun menurut mereka, Islam tidak mengatur segala aspek dan dimensi kehidupan secara rinci dan detail, tetapi hanya menyediakan seperangkat prinsip-prinsip dasar yang relevan terhadap perubahan ruang dan waktu. Sehingga menurut mereka, umat Islam boleh saja melakukan ijtihad untuk menentukan pola dan sistem yang sesuai dengan konteks ruang dan waktu, asalkan tidak bertentangan *vis a vis* dengan prinsip-prinsip dasar tersebut. Munawir Sadzali, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm.5.

⁴² Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. 26-27.

⁴³ الإمامة موضوعة لخلافة النبوة في حراسة الدين و سياسة الدنيا
Lihat Abul Ḥasan al-Mawardi, *Al-Aḥkām Aṣ-Ṣulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, t.t.), hlm. 5.

⁴⁴ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. 27.

manusia merupakan kewajiban agama yang terbesar, sebab tanpa kekuasaan negara, agama tidak bisa berdiri tegak.”⁴⁵ Ia menganggap bahwa pendirian negara adalah tugas suci yang dituntut oleh agama. Negara mempunyai peran besar untuk menegakkan syariat Islam dalam porsinya yang benar.

Dengan demikian, dalam paradigma simbiotik ini, masih tampak adanya kehendak “mengistimewakan” penganut agama mayoritas untuk memberlakukan hukum-hukum agamanya di bawah legitimasi negara. Atau paling tidak, karena sifatnya yang simbiotik, hukum-hukum agama mempunyai peluang untuk mewarnai hukum-hukum negara. Dalam kasus tertentu, bahkan hukum agama dijadikan sebagai hukum negara.⁴⁶

Ketiga, paradigma sekuleristik, yaitu negara dan agama harus dipisahkan karena agama merupakan urusan pribadi tiap individu manusia, sehingga tidak memiliki hubungan sedikitpun dengan kehidupan bermasyarakat dan bernegara, lebih-lebih dalam urusan politik. Menurut Fazlur Rahman, hampir tidak ada tokoh-tokoh yang merumuskan gagasan intelektual tentang teori sekuleristik ini secara terbuka, kecuali ‘Ali ‘Abd ar-Rāziq.⁴⁷

Dalam pemahaman ‘Ali ‘Abd ar-Rāziq, Nabi saw adalah semata-mata utusan Allah untuk mendakwahkan Islam murni tanpa bermaksud untuk mendirikan negara. Dia adalah nabi semata sebagaimana nabi-nabi sebelumnya.

⁴⁵ يجب ان يعرف أنّ ولاية أمر الناس من أعظم واجبات الدين، بل لا قيام للدين إلا بها

Lihat Ibnu Taimiyyah, *As-Siyāsah Asy-Syar‘iyyah fī Iṣlāh Ar-Rā’ī wa Ar-Ra‘iyyah*, cet. IV. (Mesir: Dār al-Kitāb al-‘Arabiy, 1979), hlm. 161.

⁴⁶ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. 27.

⁴⁷ Fazlur Rahman, *Islam*, alih bahasa Ahsin Mohammad (Chicago: The University of Chicago, 1975), hlm. 336.

Dia bukan raja, bukan pendiri negara, dan tidak pula mengajak umatnya untuk mendirikan kerajaan duniawi. Kalau ada tugas kemasyarakatan yang dibebankan kepada Nabi saw, maka hal itu bukan termasuk dari tugas risalahnya.⁴⁸

Dalam negara sekuler, terjadi pemisahan negara dan agama. Negara tidak menjadikan agama sebagai instrumen politik tertentu. Ketentuan-ketentuan agama juga tidak diatur melalui legislasi negara. Agama menjadi urusan pemeluknya masing-masing dan tidak ada sangkut-pautnya dengan negara. Ketentuan agama tidak bisa dipaksakan pemberlakuannya dengan meminjam “tangan negara”, namun cukup diatur sendiri oleh pemeluk agama yang bersangkutan. Sebuah negara dikatakan sekuler jika negara tersebut tidak menjadikan kitab suci sebagai konstitusinya, dan tidak menjadikan hukum agama sebagai hukum nasional. Semua agama memiliki posisi yang sama, tidak ada yang diistimewakan. Menurut paradigma ini, syariat Islam tidak dapat begitu saja diberlakukan dalam suatu negara, kecuali telah diterima sebagai hukum nasionalnya (dengan cara-cara yang konstitusional).⁴⁹

Dalam realitas politik Islam di Indonesia, ketiga paradigma tersebut di atas tampaknya memperoleh penganut. Hanya saja, penganut dua paradigma yang disebutkan pertama tampak lebih menonjol. Penganut dua paradigma itu diidentifikasi sebagai gerakan Islam Struktural dan gerakan Islam Kultural. Agaknya, orang-orang Islam yang berjuang di luar kelompok/organisasi politik Islam (baca: sekuler) dipandang bukan sebagai konstituen politik Islam. Menurut

⁴⁸ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. 29-30.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 30-31.

Arskal Salim, kelompok tersebut yang memperjuangkan ide-ide politik yang lebih bernuansa nasionalisme *ketimbang* keagamaan, seperti mereka yang aktif di Golkar dan PDIP, harus dilihat sebagai konstituen politik Islam dengan paradigma sekuleristik. Mereka juga turut serta meramaikan kancah politik Islam di Indonesia.⁵⁰

Kecenderungan mengabaikan penganut paradigma sekuleristik juga terjadi pada Din Syamsuddin ketika memetakan *mainstream* pemikiran politik Islam di Indonesia. Ia menyebutkan bahwa sekurang-kurangnya ada tiga aliran pemikiran politik Islam di Indonesia, yaitu aliran formalistik, aliran fundamentalistik, dan aliran substantivistik. Aliran formalistik yang lebih menekankan ekspresi simbolik-legalistik, dan aliran fundamentalistik yang lebih mementingkan revivalisme kebudayaan Islam klasik kiranya merupakan penganut paradigma integralistik di atas. Sementara aliran substantivistik, yang menawarkan pemahaman keagamaan yang lebih menekankan substansi ajaran *ketimbang* bentuk legal-formal ajaran, merupakan penganut paradigma simbiotik.⁵¹

2. Hubungan Kausalitas antara Konfigurasi Politik dan Produk Hukum

Penelitian yang penulis lakukan mendasarkan diri pada teori politik hukum dari Moh. Mahfud MD yang menggunakan asumsi bahwa politik determinan atas

⁵⁰ M. Arskal Salim G.P., "Islam dan Relasi Agama-Negara di Indonesia," dalam Abdul Mun'im D.Z.(ed.), *Islam di Tengah Arus Transisi* (Jakarta: Kompas, 2000), hlm. 9-11.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 9.

hukum sehingga hukum merupakan produk politik,⁵² termasuk dalam hal ini adalah produk hukum yang bermuatan syariat Islam. Kendati secara normatif-tekstual dapat disimpulkan bahwa tidak ada keharusan pemberlakuan aturan syariat Islam melalui keputusan politik atau legalisasi penguasa, namun dalam batas-batas tertentu, syariat Islam bisa dikatakan produk politik juga. Dalam bentangan sejarah Islam, tidak jarang ditemukan, sebagai upaya menerapkan dan memberlakukan syariat Islam di dalam suatu wilayah politik tertentu, keberadaan syariat Islam membutuhkan legitimasi kekuasaan politik, bahkan dibahasakan dengan formulasi dan modifikasi politik tertentu, seperti dengan cara legislasi.⁵³

Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik. Konfigurasi politik sebagai *independent variable* atau variabel bebas atau variabel berpengaruh dalam asumsi penelitian ini dibedakan atas konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter.⁵⁴

Konfigurasi politik demokratis dikonsepsikan sebagai susunan sistem politik yang membuka kesempatan atau peluang bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan publik. Partisipasi ini ditentukan atas dasar suara mayoritas oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih dalam pemilihan-pemilihan

⁵² Ada tiga asumsi mengenai hubungan politik dan hukum. *Pertama*, “hukum adalah produk politik” berdasarkan pada *das Sein* dengan mengonsepsikan hukum sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif sebagai lembaga politik. *Kedua*, “politik merupakan produk hukum” menggunakan *das Sollen* adanya hukum sebagai dasar mencari kebenaran dan mengartikan hukum sebagai aturan di luar undang-undang. Dalam kasus ini, tindakan politis harus tunduk pada ketentuan hukum. *Ketiga*, asumsi tentang “interdeterminasi antara hukum dan politik” berdasar pada *das Sollen-Sein*. Di dalam asumsi ini, hukum dan politik saling mempengaruhi, tak ada yang lebih unggul. Jika politik diartikan sebagai kekuasaan, maka lahirilah pernyataan seperti yang sering dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa “politik dan hukum itu interdeterminan,” sebab “politik tanpa hukum itu zalim, sedangkan hukum tanpa politik itu lumpuh.” Lihat Moh. Mahfud MD, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 4-5.

⁵³ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh ...*, *op. cit.*, hlm. 4-5.

⁵⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 30-31.

berkala berdasarkan prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di dalam konfigurasi politik demokratis, terdapat pluralitas organisasi yang masing-masing bersifat otonom. Kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah juga terjamin.

Sedangkan konfigurasi politik otoriter dikonsepsikan sebagai susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara. Konfigurasi otoriter ini ditandai oleh adanya dorongan elite penguasa untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara dalam menentukan kebijaksanaan negara, dan dominasi kekuasaan politik oleh elite politik yang kekal, serta adanya doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.

Sementara indikator untuk mengualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter setidaknya adalah bekerjanya tiga pilar demokrasi, yakni peran partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers, dan peran eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat berperan secara aktif menentukan hukum negara atau perpolitikan nasional. Kehidupan pers relatif bebas. Sedangkan peran lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang tergambarkan dalam kehendak lembaga perwakilan rakyat (Parlemen). Pada konfigurasi politik otoriter, yang terjadi adalah sebaliknya.⁵⁵

⁵⁵ *Ibid*

Produk hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif, yang dalam konteks Indonesia adalah Parlemen dan Pemerintah, dalam studi ini diasumsikan sebagai *dependent variable* atau variabel terpengaruh. Karakter produk hukum dibedakan menjadi karakter hukum yang responsif dan karakter hukum yang ortodoks.⁵⁶

Produk hukum yang responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Proses pembuatannya melibatkan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat resposif terhadap tuntutan kelompok sosial atau individu tersebut.

Sedangkan produk hukum yang konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Produk hukum ini lebih tertutup terhadap tuntutan kelompok sosial maupun individu di dalam masyarakat. Peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil dalam pembuatannya.

Selanjutnya, dengan menggunakan asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik, maka politik akan sangat menentukan warna hukum sehingga penelitian ini menempatkan politik sebagai variabel bebas/berpengaruh (*independent variable*) dan hukum sebagai variabel terpengaruh (*dependent variable*). Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut. Negara yang konfigurasi politiknya demokratis akan mempunyai karakter produk

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 7.

hukum yang responsif/populistik, sedangkan negara yang konfigurasi politiknya otoriter maka produk hukumnya berkarakter ortodoks/konservatif/elitis. Perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokratis atau sebaliknya berimplikasi pada perubahan karakter produk hukum.⁵⁷ Hubungan kausalitas antar variabel (bebas dan terpengaruh) dapat dirumuskan secara fungsional sebagai berikut,

$$\text{KPH} = f(\text{KP})$$

di mana, KPH : karakter produk hukum (*dependent variable*)

 KP : konfigurasi politik (*independent variable*)

Pertanyaan selanjutnya adalah, benarkah konfigurasi politik demokratis selalu melahirkan hukum-hukum responsif sedangkan konfigurasi politik otoriter selalu melahirkan hukum-hukum ortodoks? Hubungan kausalitas di atas memang benar sepanjang menyangkut hukum publik yang berkaitan dengan *gezagsverhouding* (hubungan kekuasaan). Artinya, untuk hukum-hukum publik yang terkait *gezagsverhouding*, konfigurasi politik yang demokratis melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik otoriter selalu melahirkan hukum yang ortodoks. Dengan demikian, *gezagsverhouding* menjadi *intervening variable* yang dapat menjelaskan bahwa bisa saja hukum responsif lahir di dalam konfigurasi politik yang otoriter sejauh menyangkut hukum privat (perdata) dan tidak terkait dengan hubungan kekuasaan.⁵⁸

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 22.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 7-8.

F. Metode Penelitian

Untuk menjalankan penelitian ini secara sistematis, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian pustaka (*library research*). Penelitian ini juga termasuk dalam kategori penelitian empiris-faktual, sebab yang menjadi obyek utama penelitiannya adalah konteks sosial-politik⁵⁹ yang melingkupi lahirnya produk hukum bermuatan syariat Islam yang merupakan kenyataan historis atau apa yang senyatanya (*das Sein*). Namun, teks-teks atau kalimat-kalimat hukum⁶⁰ dalam produk-produk hukum bermuatan syariat Islam juga tetap dibaca sebagai ketentuan normatif (*das Sollen*) yang lahir dari konteks sosial-politik tertentu.

2. Pengumpulan Data

Data yang menyangkut obyek penelitian ini ditelusuri dan dikumpulkan melalui sumber-sumber kepustakaan, yang membahas tentang pemberlakuan syariat Islam di Indonesia, segala hal tentang politik hukum dan berbagai buku atau karya yang relevan dengan topik penelitian ini.

⁵⁹ Konteks sosial-politik yang melingkupi lahirnya teks hukum (ما حول النصّ)

⁶⁰ Ketentuan normatif yang ada dalam teks atau naskah hukum (ما فى النصّ)

3. Analisis Data

Data yang terkumpul kemudian dianalisa secara kualitatif dengan menggunakan instrumen analisis secara induktif dan komparatif. Metode induksi menerangkan data-data yang bersifat khusus untuk menemukan kesimpulan yang bersifat umum. Sedangkan metode komparasi menjelaskan hubungan atau relasi dari dua fenomena dan sistem pemikiran. Dalam sebuah komparasi, sifat hakiki dan obyek penelitian dapat menjadi lebih jelas dan tajam. Sebab instrumen komparasi ini akan menentukan secara tegas persamaan dan perbedaan sehingga hakikat obyek tertentu dapat dipahami dengan semakin murni.⁶¹

Dalam penelitian ini, instrumen analisis induktif digunakan ketika membuat kesimpulan dari sejumlah data yang diperoleh melalui *library research*. Dari data-data yang bersifat khusus itu, kemudian dicari kesimpulan umum yang dapat ditarik darinya. Dalam hal ini berupa gambaran realitas politik hukum formalisasi syariat Islam di Indonesia selama berbagai era pemerintahan di Indonesia.

Sedangkan instrumen analisis komparatif digunakan saat membandingkan konfigurasi politik yang beragam pada berbagai era pemerintahan Indonesia. Corak konfigurasi politik atau konteks sosial-politik tertentu akan mempengaruhi warna formalisasi syariat Islam yang dihasilkannya. Dari komparasi ini dapat diketahui persamaan dan perbedaan masing-masing sehingga kemudian dapat

⁶¹ Anton Baker, *Metode-Metode Filsafat* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986) hlm. 50-51.

diperoleh kesimpulan yang lebih jelas dan tajam mengenai isu formalisasi syariat Islam di Indonesia.

4. Pendekatan

Penelitian ini tergolong dalam tradisi penelitian hukum non-doktrinal⁶² dengan pendekatan sosiolegal (*socio-legal approach*). Pendekatan sosiolegal memakai perspektif yang melihat permasalahan hukum dari optik yang lebih luas. Lazimnya dalam mengkaji permasalahan hukum tersebut, digunakan bantuan ilmu-ilmu lain seperti sosiologi, antropologi, psikologi, sejarah, politik, dan lain-lain untuk dijadikan landasan teoretis dalam menjelaskan fenomena hukum yang dikaji. Dengan perkataan lain, perspektif ini dapat memanfaatkan teori-teori ilmu sosial dalam mengungkap dan menganalisis fakta-fakta yang dikaji.⁶³ Pendekatan seperti ini juga disebut sebagai pendekatan interdisipliner tentang hukum atau sosio-legal.⁶⁴ Di sinilah posisi penulis berdiri (*standing point*) dalam mengkaji permasalahan dalam penelitian ini.

5. Konseptualisasi

Untuk keperluan penelitian ini, beberapa istilah kunci perlu dibingkai dengan konsep tertentu untuk menghindarkan timbulnya pengertian yang tidak tunggal karena sifatnya yang ambigu. Ambiguitas arti istilah-istilah sering terjadi

⁶² Soetandyo Wignjosoebroto membagi tipologi penelitian hukum menjadi dua yaitu penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum non-doktrinal. Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: Huma, 2002), hlm.148.

⁶³ Sulistyowati Irianto & Shidarta (ed) *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm. 173-187.

⁶⁴ Candra Kusuma, *Penelitian Interdisipliner tentang Hukum* (Jakarta: Epistema Institute, 2013), hlm.77-100.

dalam ilmu sosial sehingga konseptualisasi menjadi sangat diperlukan. Perbedaan konseptualisasi terhadap suatu istilah tentu menimbulkan kesimpulan yang berbeda pula. Karenanya, kebenaran ilmiah suatu hasil studi harus dipahami dari konsep yang digunakan dalam studi tersebut.⁶⁵

a. Syariat

Secara leksikal syariat (شريعة) berarti jalan ke tempat pengairan.⁶⁶ Dalam hal ini, secara linguistik agama yang ditetapkan Allah untuk manusia disebut syariat karena umat Islam selalu melaluinya dalam kehidupan di dunia. Kesamaan syariat dengan jalan air adalah dari segi bahwa orang yang mengikuti syariat, ia akan mengalir dan bersih jiwanya. Allah menjadikan air sebagai penyebab kehidupan tumbuh-tumbuhan dan binatang sebagaimana Dia menjadikan syariat sebagai penyebab kehidupan jiwa insani.⁶⁷

Secara terminologis, para ahli berbeda pendapat dalam memberikan definisi syariat. Menurut Syaltūt, syariat adalah peraturan yang diturunkan Allah kepada manusia agar dijadikan pedoman dalam berhubungan dengan Allah, dengan sesama manusia, dengan lingkungan, dan dengan kehidupan. Sebagai penjabaran dari akidah, syariat tidak bisa dilepaskan dari akidah. Keduanya memiliki hubungan yang sangat mengikat. Akidah tanpa syariat, pelakunya tidak akan menjadi muslim yang sempurna, sedang syariat tanpa akidah adalah sesat.⁶⁸

⁶⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 29.

⁶⁶ Kāmil Mūsā, *al-Madkhal ilā al-Tasyrī‘ al-Islāmī* (t.t.p.: Mu’assasat al-Risālah, t.t.), hlm. 17

⁶⁷ Amir Syarifuddin, *Garis-garis Besar Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 3.

⁶⁸ Maḥmūd Syaltūt, *al-Islām ‘Aqīdah wa Syarī‘ah* (Kairo: Dār al-Qalam, 1966), hlm. 12.

Menurut Yusuf Musa, syariat identik dengan *al-dīn* dan *al-millah* yang berarti agama.⁶⁹ Tentu saja agama Islam yang dibawa oleh Nabi Muhammad saw.

Syariat Islam terdapat dalam Al-Quran dan Sunnah Nabi saw. Karena norma-norma hukum dasar di dalam Al-Quran dan Sunnah bersifat umum, maka setelah Nabi Muhammad wafat norma-norma hukum dasar yang bersifat umum itu dirinci. Perumusan tersebut memerlukan disiplin ilmu pengetahuan. Ilmu ini disebut ilmu fiqh, yaitu suatu ilmu yang mempelajari syariat dengan memfokuskan kajian pada perbuatan manusia *mukallaf*, yakni orang dewasa dan berakal.⁷⁰

Dalam studi ini, syariat dikonsepsikan sebagai segala ketentuan keagamaan dari ajaran Islam, baik yang terkait soal hukum praktis (fiqh) maupun tidak, baik yang diformalkan oleh negara maupun tidak. Syariat mencakup hal yang lebih luas daripada hukum praktis yang dalam studi ini disebut fiqh. Syariat juga lebih luas daripada peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara. Dalam kehidupan bernegara, syariat meliputi administrasi keperluan masyarakat, pengorganisasian masyarakat, seperti pengaturan soal pencatatan perkawinan, fasilitasi ibadah, pembentukan partai, dan lain-lain yang juga mendapat panduan dari ajaran Islam. Akan tetapi tidak semua ketentuan syariat harus diatur oleh negara. Eksistensi syariat bagi penulis tidak selalu memerlukan bantuan negara.

⁶⁹ Muḥammad Yūsuf Mūsā, *al-Madkhal li Dirāsāt al-Fiqh al-Islāmī* (Kairo: Dār al-Kitāb al-‘Arabī, t.t.), hlm. 8

⁷⁰ Sahid HM, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia: Studi Formalisasi Syariat Islam* (Surabaya: Pustaka Idea, 2016), hlm. 6.

b. Fiqh dan hukum Islam

Secara literal, fiqh (فقه) merupakan *maṣḍar* dari kata faqiha-yafqahu (فقهه) yang berarti paham. Secara terminologis menurut al-Qurafi, pengertian fiqh adalah pengetahuan tentang hukum-hukum syara' yang bersifat praktis berdasarkan penelusuran dalil (*istidlāl*).⁷¹ Kata *istidlāl* dalam definisi di atas menggambarkan bahwa fiqh merupakan hasil kreativitas mujtahid dalam menggali dalil-dalil tentang persoalan hukum baik yang terdapat dalam al-Qur'an maupun Sunnah. Hal itu diperoleh bukan melalui *taqlid*, ikut-ikutan tanpa dasar. Selain itu, mengetahui hukum Allah tidak dapat dikatakan fiqh jika ketentuannya termasuk dalam kategori yang tidak membutuhkan penalaran dan sudah wajar untuk diketahui (معلوم من الدين بالضرورة). Definisi di atas mengilustrasikan bahwa fiqh adalah kajian yang memfokuskan perhatian terhadap al-Qur'an dan Sunnah. Fiqh sebagai hasil ijtihad mujtahid dapat berubah dan berkembang. Kemungkinan berubahnya fiqh menggambarkan keelastisannya. Beragam fiqh melahirkan mazhab-mazhab fiqh sepanjang sejarah Islam.⁷²

Syariat adalah satu dan tidak berubah. Teks al-Qur'an, yang di antara isinya adalah syariat, tidak berganti. Ia tidak mengalami perubahan, meskipun masyarakatnya berubah. Perubahan hanya berupa penyesuaian dan penerapan syariat sesuai lingkungan. Dengan demikian, secara substansial fiqh adalah hasil penyesuaian terhadap syariat menurut situasi dan kondisi masyarakat. Karena fiqh

⁷¹

العلم بالأحكام الشرعية العملية بالاستدلال

Syihāb al-Dīn Abū al-'Abbās Aḥmad bin Idrīs al-Qurafī, *Syarḥ Tankīḥ al-Fuṣūl fī Ikhtisāral-Maḥṣūl fī al-Uṣūl* (Beirut: Dār al-Fikr, 1973), hlm. 17

⁷² Sahid HM, *Legislasi ...*, *op. cit.*, hlm. 10-11.

menyangkut aktivitas manusia, keadaan sosio kultural, sosio-politik, dan kapabilitas mujtahid akan mempengaruhi. Untuk itu, perbedaan di antara mereka terjadi dan tidak dapat dihindari. Multi kebenaran yang tidak lepas dari kenisbian produk mengantarkan fiqh selalu dikaji secara berkesinambungan. Akibat perbedaan dan perubahan situasi dan kondisi, pembaruan fiqh menjadi keharusan untuk dilakukan.⁷³

Hukum Islam adalah rangkaian kata dari “hukum” dan “Islam.” “Hukum Islam” sebagai suatu frasa telah menjadi bahasa Indonesia yang hidup dan terpakai, namun bukan merupakan kata yang terpakai dalam bahasa Arab dan tidak ditemukan dalam al-Qur’an, juga tidak ditemukan dalam literatur bahasa Arab.⁷⁴ Karena itu, secara definitif arti kata itu tidak ditemukan. Dalam bahasa Inggris kata hukum Islam disebut *Islamic law*.

Hukum Islam bisa dilihat dari dua pengertian, yaitu pengertian luas dan pengertian sempit. Hukum Islam dalam pengertian luas meliputi segala macam hal, baik yang bersifat kemanusiaan maupun ketuhanan. Keduanya merupakan kesatuan rangkaian hubungan antara manusia dan Allah, manusia dengan manusia, dan manusia dengan alam sekitar. Pengertian hukum secara luas ini mengilustrasikan makna keseluruhan hukum yang tidak dapat dipisahkan dari kesusilaan yang tidak hanya menyangkut hak, kewajiban, dan paksaan tapi juga menyangkut hukum yang lima seperti wajib, sunnah, ja’iz, makruh dan haram,

⁷³ *Ibid.*, hlm. 13-14.

⁷⁴ Amir Syarifuddin, *Garis-garis, op. cit.*, hlm. 8.

bahkan menyangkut pahala, dosa, pujian, celaan, dan pembiayaan.⁷⁵ Sedangkan pengertian hukum Islam secara sempit adalah seperangkat aturan berdasarkan wahyu Allah dan Sunnah Rasul tentang tingkah laku manusia *mukallaf* yang diakui dan diyakini mengikat untuk semua orang yang beragama Islam.⁷⁶ Dengan demikian, hukum Islam dapat berwujud fiqh atau syariat. Dalam konteks Indonesia, secara umum memang fiqh dan syariat disebut sebagai hukum Islam. Studi ini menggunakan istilah syariat yang mencakup hal yang lebih luas daripada hukum praktis yang dalam studi ini disebut fiqh. Jika fiqh merupakan hukum materiil Islam, maka syariat juga meliputi administrasi keperluan masyarakat, pengorganisasian masyarakat, seperti pengaturan soal pencatatan perkawinan, fasilitasi ibadah, pembentukan partai, dan lain-lain yang juga mendapat panduan dari ajaran Islam.

c. Formalisasi syariat Islam

Istilah “formalisasi syariat Islam” terdiri dari kata formalisasi dan syariat Islam. Formalisasi didefinisikan sebagai upaya negara memberikan legitimasi formal berlakunya sesuatu sebagai aturan negara. Dalam studi ini, syariat Islam tidak melulu soal hukum praktis atau fiqh seperti telah dijelaskan di atas sehingga formalisasi syariat Islam didefinisikan sebagai upaya negara memberi legitimasi formal terhadap berlakunya ketentuan-ketentuan yang terkait kebutuhan umat Islam, seperti berlakunya fiqh, pemberian fasilitas ibadah, pembentukan organisasi-organisasi Islam, dan lain-lain.

⁷⁵ Hazairin, *Tujuh Serangkai tentang Hukum* (Jakarta: Tintamas, 1982), hlm. 68.

⁷⁶ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, jilid 1 (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), hlm. 5.

d. Islam politik dan Islam kultural

Istilah “Islam Politik” dalam karya keserjanaan digunakan sebagai suatu istilah payung yang bisa dipertukarkan dengan istilah “Islamisme”. Ia menjadi alternatif terhadap istilah “fundamentalisme” yang berasal dari tradisi Kristen dan kental dengan nuansa keagamaan. Para sarjana secara umum menerapkan istilah “Islam Politik” terhadap wacana-wacana dan kegiatan-kegiatan para aktivis yang mengonsepkkan Islam tidak hanya sebagai agama tetapi juga sebagai ideologi politik, dengan tujuan membangun negara Islam, atau setidaknya masyarakat Islam yang ditandai oleh penghormatan dan ketaatan tinggi terhadap syariat Islam.⁷⁷

Islam politik atau Islamisme memiliki beberapa ciri mendasar; (1) meyakini kesatuan agama dan negara di mana agama harus mengatur negara; (2) cenderung menafsirkan teks-teks keagamaan secara *rigid* (kaku), absolut, dan dogmatis; (3) cenderung memonopoli kebenaran atas tafsir agamanya sendiri (menganggap dirinya sebagai pemegang tafsir agama yang paling absah) sehingga menganggap sesat kelompok lain yang tidak sealiran; (4) memiliki pandangan yang stigmatis terhadap Barat; (5) mendeklarasikan perang terhadap paham dan tindakan sekular; (6) sebagian cenderung radikal atau menggunakan cara-cara kekerasan dalam memperjuangkan nilai-nilai yang diyakininya, khususnya jika

⁷⁷ Noorhaidi Hasan, *Laskar Jihad: Islam, Militansi, dan Pencarian Identitas di Indonesia Pasca-Orde Baru*, alih bahasa Hairus Salim (Jakarta: LP3ES, 2008), hlm. 18.

berhadapan dengan modernitas dan sekularitas yang dinilainya menyimpang dan merusak keimanan.⁷⁸

Menurut International Crisis Group (ICG), terdapat tiga arus utama Islamisme Sunni: Islamisme politik, Islamisme dakwahis, dan Islamisme jihadis.⁷⁹

Islamisme politik bertujuan untuk meraih kekuasaan politik. Berbagai gejala islam politik di negara-negara Muslim menjadi contoh manifestasi Islamisme politik. Di Mesir, Islamisme politik tercermin dari gerakan Al-Ikhwān Al-Muslimūn. Islamisme politik juga hadir di Aljazair, Jordania, Kuwait, Palestina, Sudan, dan Maroko. Sementara di Indonesia, Islamisme politik ditunjukkan antara lain oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), dan Majelis Mujahidin Indonesia (MMI).

Islamisme dakwahis pada dasarnya menghindari aktivisme politik. Konsentrasi kelompok ini adalah dakwah. Contoh gerakan Islamisme dakwahis adalah gerakan Jama'ah Tablig yang berdiri di India tahun 1926. Gerakan ini menyerukan untuk meninggalkan hingar-bingar politik, mempromosikan jilbabisasi atas perempuan, dan mencegah interaksi sosial dengan non-Muslim. Pusat seluruh kegiatan gerakan ini bermuara pada ibadah dan kesalehan. Selain Jama'ah Tablig, contoh lain adalah gerakan Salafi. Gerakan ini mengacu pada paham Islam yang serba doktrinal, tekstual, dan legal-formal dengan kecenderungan sikap keagamaan yang puritan. Inti gerakan Salafi adalah

⁷⁸ Budhy Munawar-Rachman, *Islam Pluralis: Wacana Kesetaraan Kaum Beriman* (Jakarta: Paramadina, 2004), hlm. 589-593.

⁷⁹ Dikutip oleh Amelia Fauzia dkk., *Islam di Ruang Publik: Politik Identitas dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah, 2011), hlm. 16.

keinginan mengembalikan umat Islam kepada Islam murni yang belum tercemar sebagaimana kondisi pada masa Nabi saw dan para sahabatnya.

Islamisme jihadis mempunyai ciri utama penggunaan cara-cara kekerasan dalam memperjuangkan tujuannya. Mereka mengkonsepsikan kondisi masyarakat Islam saat ini berada dalam peperangan melawan kaum kafir. Karena itu, kaum Muslim harus bangkit mengawal eksistensi *Dār al-Islām*. Contoh Islamisme jihadis adalah gerakan Jamaah al-Islamiyah. Gerakan ini menebar teror di Mesir pada tahun 1990-an dengan sasaran pegawai pemerintahan, intelektual sekular, penganut Kristen Mesir, dan para pelancong atau turis. Pada bagian lain, organisasi Al-Qaeda mengklaim bahwa serangan 11 September 2001 merupakan bagian dari jihad global melawan Amerika Serikat dan sekutunya. Semua hal yang terkait dengan kepentingan dan sekutunya menjadi sasaran aksi jihad kelompok ini. Salah satu sayap Al-Qaeda di Asia Tenggara, Jamaah Islamiyah, melebarkan operasi jihad sampai ke Indonesia. Mereka melakukan serangkaian teror bom di Indonesia, seperti di Jakarta (Hotel Marriot dan Kedubes Australia) dan di Bali (2002 dan 2005).⁸⁰

Istilah Islam politik atau Islamisme seringkali dilawankan dengan Islam kultural. Islam politik dipahami sebagai Islam yang ditampilkan sebagai basis ideologi yang menjelma dalam bentuk partai politik, atau Islam yang berusaha diwujudkan dalam kelembagaan politik resmi (negara). Sedangkan Islam kultural adalah Islam yang hanya bergerak di bidang dakwah, pendidikan, seni, dan lain-lain tanpa terlibat dalam politik. Sebenarnya, pemisahan kedua jenis Islam ini

⁸⁰ Dikutip oleh *Ibid.*, hlm. 16-20.

tidaklah ketat dan hanya bersifat teoretis belaka, karena dalam praktiknya sering tumpang tindih. Keduanya dipisahkan lebih karena persoalan aksentuasi saja.⁸¹

Sebagian besar Muslim Indonesia tergolong Islam kultural yang berkembang terutama pada era Orde Baru. Berbeda dengan Islam politik, kalangan Islam kultural menghindari ideologisasi Islam. Situasi politik Orde Baru yang tidak mendukung pertumbuhan Islam politik memunculkan gerakan Islam kultural dengan lahirnya intelektualisme dan aktivisme baru. Dimulai pada 1970-an, gerakan ini mengembangkan format Islam yang lebih memperhatikan substansi daripada bentuk. Garapan mereka terdiri dari tiga wilayah utama: pembaharuan pemikiran keagamaan, Reformasi politik/birokrasi, dan transformasi sosial secara luas.⁸²

Komunitas yang paling tampak hingga hari ini sebagai kekuatan Islam kultural adalah Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah. Dua organisasi Muslim terbesar di Indonesia ini mendukung bentuk Indonesia sebagai negara non-agama dengan Pancasila sebagai dasar negara dan UUD 1945 sebagai konstitusinya. Ketika isu pencantuman tujuh kata Piagam Jakarta dalam amandemen UUD 1945 sedang mengemuka, NU dan Muhammadiyah menyikapinya dengan menolak pencantuman ketujuh kata itu dalam Pasal 29 UUD tersebut. Sikap NU dan Muhammadiyah ini dikeluarkan dalam sebuah konperensi pers bersama antara Ketua Umum PBNU, K.H. Hasyim Muzadi, dan

⁸¹ Azyumardi Azra, "Islam Politik dan Islam Kultural: Islam Masa Pasca-Soeharto," dalam Subhan (Peny.), *Indonesia dalam Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Lembaga Studi Agama dan Filsafat (LSAF), 1999), hlm. 75-77.

⁸² Bahtiar Effendy, *Islam, op. cit.*, hlm. 125-126.

Ketua PP Muhammadiyah, Ahmad Syafii Maarif, pada 7 Agustus 2002. Penolakan ini didasarkan pada pandangan bahwa formalisasi agama harus didukung budaya dan kesadaran beragama, bukan semata tertulis dalam konstitusi.⁸³ Bagi KH. Said Agil Siradj, ketua PBNU saat ini, bentuk negara Indonesia tidak perlu diubah menjadi negara Islam. NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) dan Pancasila, bagi NU, sudah final dan tidak ada perdebatan lagi.⁸⁴

Namun, perlu diingat bahwa NU dan Muhammadiyah, baik saat berada di dalam Masyumi, maupun saat NU menjadi parpol sendiri, mulanya juga tergolong Islam politik. Di dalam BPUPKI dan Majelis Konstituante, mereka aktif memperjuangkan dasar negara Islam dan formalisasi syariat Islam. Keputusan menerima Pancasila sebagai dasar negara dan NKRI sebagai bentuk negara yang final (tidak dijadikan sebagai batu loncatan membentuk negara Islam) baru terjadi di era Orde Baru saat pemerintah mewacanakan “asas tunggal.” Satu momen penting dari perubahan orientasi politik itu adalah penerimaan Pancasila sebagai asas oleh NU dalam Muktamarnya yang ke-27 di Situbondo Tahun 1984. Keputusan NU yang kontroversial ini selanjutnya diikuti oleh organisasi-organisasi sosial-keagamaan Islam lainnya seperti Muhammadiyah, sebelum akhirnya umat Islam secara keseluruhan menerimanya.⁸⁵ Dengan demikian,

⁸³ *Pikiran Rakyat*, 8 Agustus 2002; Meskipun sikap resmi PBNU dan PP Muhammadiyah menolak formalisasi syariat, tetapi anggota-anggotanya di daerah, seperti di Aceh dan Sulawesi Selatan, banyak terlibat dalam gerakan formalisasi syariat Islam lewat peraturan daerah. Lihat Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 99.

⁸⁴ Amelia Fauzia dkk., *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 128.

⁸⁵ Bahtiar Effendy, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 271.

persoalan Islam versus Pancasila telah selesai sekitar empat puluh tahun setelah Indonesia merdeka.

G. Sistematika Penulisan

Pelaporan hasil penelitian ini dituangkan dalam lima bab berikut ini.

Bab pertama adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, dasar teoretik, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua, penulis menjelaskan sejarah formalisasi syariat Islam di zaman sebelum kemerdekaan Indonesia oleh berbagai pemerintahan: kesultanan-kesultanan Nusantara, Pemerintahan kolonial Belanda, dan Pemerintahan militer Jepang. Perdebatan tentang dasar negara di dalam BPUPKI juga digambarkan di sini.

Bab ketiga, penulis menjelaskan perkembangan formalisasi syariat Islam di dalam kekuasaan Republik Indonesia oleh berbagai pemerintahan: Demokrasi Liberal, Demokrasi Terpimpin, Orde Baru, dan Era Reformasi. Dinamika pergumulan wacana kelompok Islam politik dan nasionalis sekuler juga dikemukakan di sini.

Bab keempat, penulis menggambarkan perkembangan kelompok Islam kultural yang telah menerima Pancasila serta implikasinya terhadap sikap akomodatif negara melakukan formalisasi syariat Islam. Perkembangan ini perlu dikemukakan mengingat massifnya formalisasi syariat Islam setelah perubahan orientasi politik kaum Muslim menjadi Islam kultural.

Bab kelima adalah penutup yang terdiri dari kesimpulan, dan saran atau rekomendasi.

BAB II

KEADAAN SYARIAT ISLAM DALAM KEKUASAAN- KEKUASAAN POLITIK DI NUSANTARA SEBELUM LAHIRNYA REPUBLIK INDONESIA

Islam telah lama hadir di kepulauan Nusantara jauh sebelum lahirnya Republik Indonesia. Bahkan sebelum kedatangan kolonialisme bangsa Eropa, kerajaan-kerajaan bercorak Islam telah muncul sebagai kekuatan politik yang harus dihadapi oleh orang-orang Eropa itu. Masing-masing kerajaan Islam itu telah menerapkan peraturan-peraturan agama Islam di dalam negerinya masing-masing.

Sampai akhirnya kerajaan-kerajaan Islam itu dikuasai oleh pemerintahan kolonial bangsa Eropa. Belanda menguasai sebagian besar wilayah kepulauan Nusantara yang mereka namakan dengan Hindia-Belanda. Demikian halnya Inggris telah menguasai kerajaan-kerajaan Islam Melayu di Semenanjung Malaya. Kekuasaan pemerintah kolonial Eropa ditegakkan setelah menghadapi perlawanan penguasa muslim pribumi dan rakyatnya. Namun kekuatan politik dan militer bangsa Eropa lebih unggul dan berhasil menundukkan dan mengakhiri kekuasaan politik kerajaan-kerajaan Islam pribumi. Hal yang juga terjadi di sebagian besar negeri-negeri Muslim di Asia-Afrika.

Kekuasaan pemerintah kolonial ternyata tidak menghapus eksistensi Islam di Nusantara. Bahkan kekuatan umat Islam yang didorong oleh semangat keagamaan telah banyak memberontak dalam rangka melepaskan diri dari kekuasaan kolonial. Kebijakan pemerintah kolonial tentang keislaman pun dibuat

dalam rangka mempertahankan kekuasaan atas umat Islam, baik yang terkait ibadah, hukum perdata, maupun perpolitikan. Seperti terlihat dalam nasehat Snouck Hurgronje kepada pemerintah Kolonial Hindia-Belanda agar membedakan kebijakan terhadap Islam ibadah dan Islam politik.

Kekuasaan politik bangsa Eropa di Nusantara akhirnya diakhiri oleh Bala Tentara Jepang saat meletus Perang Dunia II. Kekuasaan pemerintah militer Jepang juga membuat kebijakan tentang keislaman dalam rangka mempertahankan kekuasaan atas umat Islam yang merupakan mayoritas penduduk.

Demikian sampai akhirnya kekuasaan Jepang berakhir di akhir perang Dunia II. Setelah terjadi *vacuum of power*, Soekarno dan Hatta memproklamasikan kemerdekaan Indonesia sebagai negara baru yang wilayahnya meliputi bekas Hindia-Belanda dari Sabang sampai Merauke.

A. Syariat Islam dan Kesultanan-Kesultanan Muslim di Nusantara pada Masa Pra Kolonialisme Bangsa Eropa

Usaha-usaha pendirian negara Islam dan formalisasi syariat Islam dalam hukum negara sudah dilakukan oleh umat Islam di Kepulauan Nusantara jauh sebelum masa kolonialisme bangsa-bangsa Eropa. Saat itu, umat Islam telah memerankan peran dominan dalam perpolitikan di kerajaan-kerajaan Islam Nusantara. Sejarah telah mencatat munculnya negara-negara Islam seperti Samudera Pasai, Aceh, Demak, Mataram Islam, Tallo, Gowa, Ternate, Tidore, dan lain-lain. Saat itu, syariat Islam bisa dengan leluasa diterapkan atas dukungan para

penguasa Muslim. Syariat Islam atau hukum Islam merupakan hukum yang berdiri sendiri dan mempunyai kedudukan yang kuat, baik pada level masyarakat maupun dalam perundang-undangan negara. Seiring berdirinya kerajaan-kerajaan Islam tersebut, wewenang penyelenggaraan hukum Islam diserahkan sepenuhnya kepada pengadilan negara.¹

Sistem pemerintahan kerajaan saat itu tentu menempatkan kedaulatan di tangan raja secara turun-temurun. Dengan demikian, pemerintahan saat itu tentu saja bukan demokrasi yang menghendaki partisipasi rakyat sebagai pihak yang dianggap berkuasa. Kekuasaan ada di tangan pihak keluarga kerajaan. Merekalah yang menentukan sejahtera atau tidaknya kehidupan rakyat. Mereka juga yang menjadi penentu jenis aturan apa yang diterapkan di negaranya. Kebetulan secara umum, syariat Islam diterapkan oleh penguasa Muslim sebagai konsekuensi bentuk negara-agama.

Saat itu, syariat Islam dipraktekkan oleh masyarakat dalam bentuk yang hampir dapat dikatakan sempurna, mencakup masalah muamalah, *aḥwāl asy-Syakhsīyyah*, peradilan, dan tentu saja dalam masalah ibadah. Bahkan hukum Islam menjadi sistem hukum mandiri yang digunakan di Kerajaan-Kerajaan Islam Nusantara.² Berdasarkan berdirinya kerajaan-kerajaan Islam, wewenang kekuasaan yang selama ini dijalankan oleh lembaga-lembaga tahkim dipindahkan dan diberikan kepada pengadilan. Hal ini dimaksudkan agar hukum Islam benar-

¹ Alaidin Koto dkk., *Sejarah Peradilan Islam*, cet. ke-2 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 197-198.

² Mohammad Idris Ramulyo, *Azas-Azas Hukum Islam Sejarah Timbul Dan Perkembangannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 1997), hlm. 38.

benar dapat ditegakkan dan sekaligus merupakan penjabaran lebih lanjut dari aktivitas keulamaan dalam memberi layanan keagamaan masyarakat.³

Dengan demikian, muncullah berbagai lembaga pengadilan Islam di beberapa tempat, diantaranya Pengadilan Serambi di Jawa, Mahkamah Syar'iyah di Sumatera, dan Kerapatan Qadhi di Banjar dan Pontianak. Lembaga-lembaga pengadilan ini tidak hanya menuntaskan persoalan perdata saja, akan tetapi dalam batas tertentu menangani persoalan pidana.⁴ Tidak salah jika dikatakan pada masa itu jauh sebelum Belanda menancapkan kakinya, hukum Islam menjadi hukum positif negara-negara di Kepulauan Nusantara.⁵

Beberapa contoh menunjukkan dilaksanakannya hukum Islam di masa itu. Anthony Reid, misalnya, menuturkan bahwa pada awal abad ke-17, pencuri di Banten dan Aceh dihukum dengan potong tangan. Hukuman dilaksanakan dengan memotong tangan kanan. Jika perbuatan kriminal itu diulangi lagi, maka si pelaku akan dipotong kaki kirinya, selanjutnya tangan kiri, lalu kaki kanan, hingga akhirnya pelaku itu diasingkan ke Pulau Sabang.⁶

Formalisasi syariat Islam di Kerajaan Aceh meliputi hukum ibadah sampai hukum pidana. Musrifah Susanto menyebutkan bahwa di Kerajaan Aceh, Sultan Iskandar Muda pernah menerapkan hukum rajam terhadap puteranya sendiri yang

³ Bustanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia : Akar Sejarah dan Perspektifnya*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 78.

⁴ Mahsun Fuad, *Hukum Islam Indonesia*, (Yogyakarta: LKIS, 2004), hlm. 49

⁵ Mohammad Idris Ramulyo, *Azas-Azas ..., op. cit.*, hlm. 38.

⁶ Dikutip oleh Arskal Salim dan Azyumardi Azra, "Negara dan Syariat dalam Perspektif Politik Hukum Indonesia" dalam Arskal Salim dkk., *Syariat Islam: Pandangan Muslim Liberal*, Burhanuddin (ed.) (Jakarta: Jaringan Islam Liberal-The Asia Foundation, 2003), hlm. 58-59.

bernama Meurah Papok. Ia telah berzina dengan istri seorang pria.⁷ Sultan Alauddin dan Sultan Iskandar Muda pernah memerintahkan pelaksanaan kewajiban salat lima waktu dan ibadah puasa secara ketat. Hukuman diancamkan kepada mereka yang melanggar ketentuan.⁸

Sistem peradilan hukum Islam Kerajaan Aceh menyatu dengan peradilan negeri dan mempunyai tingkatan-tingkatan. Tingkat pertama dilaksanakan di kampung dan dipimpin oleh *Keucik*. Peradilan ini hanya menangani perkara-perkara ringan, sedangkan perkara-perkara berat diselesaikan oleh *Balai Hukum Muhkim*. Apabila para pihak tidak puas dengan putusan tingkat pertama, dapat mengajukan banding ke tingkat kedua, yakni *Oeloebalang*. Bila tingkat *Oeloebalang* juga dianggap tidak sesuai keinginan pencari keadilan, dapat diajukan banding lagi ke pengadilan tingkat ketiga, yakni *Panglima Sagi*. Seandainya putusan *Panglima Sagi* tidak memuaskan, masih dapat diajukan banding kepada sultan dan dilaksanakan oleh Mahkamah Agung yang terdiri dari: *Malikul Adil, Orang Kaya Sri Paduka Tuan, Orang Kaya Raja Bandahara, dan Faqih* (ulama).⁹

Di kerajaan Mataram Islam pada masa pemerintahan Sultan Agung, mulai diadakan perubahan dalam sistem peradilan. Beliau memasukkan unsur-unsur

⁷ Dikutip oleh Agussalim Sitompul, *Usaha-Usaha Mendirikan Negara Islam dan Pelaksanaan Syariat Islam di Indonesia* (Jakarta: Misaka Galiza, 2008), hlm. 390-391. Sultan Iskandar Muda berkata: "Mati anak ada makamnya, mati hukum ke mana hendak dicari." Lihat Alauddin Koto dkk., *Sejarah ..., op. cit.*, hlm. 203-204.

⁸ Dikutip oleh Agussalim Sitompul, *Usaha-Usaha ..., op. cit.*, hlm. 390-391.

⁹ Dikutip oleh Alauddin Koto dkk., *Sejarah ..., op. cit.*, hlm. 204.

hukum dan ajaran agama Islam dalam *Peradilan Pradata*.¹⁰ Setelah kondisi masyarakat dipandang siap dan paham dengan kebijakan yang diambil oleh Sultan Agung, maka *Peradilan Pradata* yang ada (*existing*) diubah menjadi pengadilan *Surambi*. Lembaga ini tidak secara langsung berada di bawah raja, tetapi dipimpin oleh ulama. Dinamakan *Pengadilan Surambi* karena diselenggarakan di Serambi Masjid Agung. Ketua pengadilan meskipun pada tataran kebijakan masih berada di tangan sultan, tetapi dalam pelaksanaannya berada di tangan *penghulu* yang didampingi beberapa orang ulama dari lingkungan pesantren sebagai anggota majelis. Keputusan *Pengadilan Surambi* berfungsi sebagai nasihat bagi sultan dalam mengambil keputusan. Dalam kenyataannya, sultan tidak pernah mengambil kebijakan yang bertentangan dengan keputusan *Pengadilan Surambi*.¹¹

Istilah *penghulu* juga dikenal di Kesultanan Palembang Darussalam. Kesultanan ini menganut tiga sistem peradilan. *Pertama*, Peradilan Agama yang dipimpin oleh Pangeran Penghulu Nato Agamo. *Kedua*, Peradilan Umum yang dipimpin oleh Tumenggung Karto Negaro. *Ketiga*, Pengadilan Adat (Rapat Besak-Rapat Kecik) yang dipimpin oleh Pangeran Adipati atau Depati.¹²

Banten adalah kerajaan Islam yang paling ketat melaksanakan hukum Islam dan tidak lagi dipengaruhi oleh hukum-hukum adat, Budha, atau Hindu.

¹⁰ *Peradilan pradata* dikenal di zaman Hindu. Perkara-perkara *Pradata* adalah perkara-perkara yang berhubungan dengan stabilitas negara, seperti keamanan dan ketertiban umum, penganiayaan, perampokan, pencurian, dan lain-lain. Perkara dan pelanggaran dalam bentuk ini diproses dan diputuskan langsung oleh raja. Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo, 2002), hlm. 39-40.

¹¹ Cik Hasan Bisri, *Peradilan Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia* (Bandung: Rosdakarya, 1997), hlm. 36.

¹² Gadjahnata (ed.), *Masuk dan Berkembangnya Islam di Sumatera Selatan* (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 211.

Pada saat Sultan Ageng Tirtayasa berkuasa (1651-1680), hukum Islam sudah diberlakukan secara sempurna. Hukum potong tangan bagi pencuri dengan memotong tangan kanan, kaki kiri, dan seterusnya sudah diberlakukan bagi pencurian dengan nilai satu gram emas. Sejarah Banten menyebutkan bahwa *syaiikh* tertinggi bergelar *Kyai Ali* atau *Ki Ali* dan kemudian dikenal dengan istilah *qāḍi*. Posisi *qāḍi* ini awalnya dijabat oleh seorang ulama dari Makkah, tetapi mulai tahun 1650 dan awal 1651, para *qāḍi* sudah mulai dijabat oleh para bangsawan Banten.¹³

Di Banjar, Kalimantan Selatan, dilaporkan bahwa seorang *qāḍi* tidak saja menangani hukum perkawinan, perceraian, dan waris, tetapi juga menangani perkara pidana. Saat itu, telah diterapkan hukum mati bagi orang yang murtad, hukum potong tangan bagi pencuri, dan hukum dera bagi pezina.¹⁴

Di Sulawesi Selatan, *Parewa Syara'* (Pejabat Syariat) ditempatkan pada kedudukan sama dengan *Parewa Adek* (Pejabat Adek/adat). *Parewa Adek* sudah ada sebelum datangnya Islam. *Parewa Syara'* dipimpin oleh *Kadi (qāḍī)*, yaitu pejabat tertinggi syariat Islam yang berkedudukan di pusat kerajaan. Pada masing-masing *Paleli*, diangkat pejabat bawahan yang disebut imam, serta dibantu oleh seorang *khaṭīb* dan seorang *bilāl*. Para *Kadi* dan pejabat urusan ini diberikan gaji yang diambilkan dari zakat fitrah, zakat harta, sedekah Idul Fitri dan Idul Adha, kenduri kerajaan, penyelenggaraan mayat, dan penyelenggaraan pernikahan. Hal

¹³ Musyrifah Sunanto, *Sejarah Islam Klasik; Perkembangan Ilmu Pengetahuan Islam*, cet. ke-4 (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 133-142.

¹⁴ Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia* (Malang: Bayumedia, 2005), hlm. 28.

ini terjadi pada masa pemerintahan Raja Gowa XV (1637-1653) ketika Malikus Said berkuasa. Sebelumnya, Raja Gowa sendiri yang menjadi hakim agama Islam.¹⁵

Fenomena hukum Islam sebagai hukum yang hidup di masyarakat, dengan raja (sultan) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, telah melahirkan satu teori kredo atau syahadat di kalangan pemerhati hukum Islam. Teori ini sesungguhnya merupakan lanjutan dari prinsip tauhid dalam filsafat hukum Islam, yang mengharuskan pelaksanaan hukum Islam oleh mereka yang telah mengucapkan dua kalimat syahadat. Hal ini sesuai dengan teori otoritas hukum Islam, sebagaimana digagas oleh H.A.R. Gibb, bahwa orang yang telah menerima Islam sebagai agamanya berarti ia telah menerima otoritas hukum Islam atas dirinya.¹⁶

Sejauh ini, dapat dikatakan bahwa setelah Islam datang ke Nusantara, hukum Islam telah diikuti dan dilaksanakan oleh para pemeluknya di Nusantara ini dan telah hidup di masyarakat dan menjadi norma dan sumber perilaku. Pada saat itu kerajaan-kerajaan Islam sebagaimana telah disebutkan di atas memberlakukan hukum Islam mazhab Syafi'i. Jika terdapat hukum adat, maka hukum adat yang masih dilestarikan adalah hukum adat yang tidak bertentangan dengan hukum Islam.¹⁷ Asimilasi hukum Islam dengan hukum adat ternyata

¹⁵ Abdul Halim, *Peradilan ...*, *op. cit.*, hlm. 45.

¹⁶ HAR. Gibb, *Aliran-Aliran Modern Dalam Islam*, alih bahasa Mahnun Husein, (Jakarta: Raja Grafiika Persada, 1993), hlm. 145-146.

¹⁷ Adat atau *'urf* menurut ajaran Islam dapat dijadikan dasar dalam menetapkan hukum Islam jika tidak bertentangan dengan Al Quran dan as-Sunnah, atau tidak bertentangan dengan *maqāsid asy-Syarī'ah* (tujuan syariat), sebagaimana disebutkan dalam kaidah fikih العادة محكمة :

berjalan secara damai dan akomodatif, sehingga antara satu dengan yang lainnya saling menguatkan. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah semboyan atau petiti adat, seperti terlihat pada petiti adat Minangkabau: *Adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah* (Adat bersendi syarak, syarak bersendi Kitabullah). Dari petiti adat tersebut, tersirat bahwa masyarakat Minangkabau menempatkan Al Qur'an sebagai dasar bagi pengaturan tingkah laku sosial dan sebagai sumber hukum yang menjadi pedoman dalam berbagai segi kehidupan sosial. Dalam petiti lain disebutkan pula "*Adat dan syarak sanda menyanda, syarak mangato adat mamakai*" (Adat dan syara' saling menopang, syara' mengatakan adat memakai). Ini berarti adat dan hukum Islam saling menguatkan. Adat yang demikianlah yang disebut "*Adat sebenar Adat*". Kasus-kasus seperti itu juga dijumpai pada adat-adat masyarakat Riau, Jambi, Palembang, Bengkulu, Lampung dan daerah-daerah lain di Nusantara yang mayoritas penduduknya memeluk agama Islam.¹⁸

Ungkapan yang semakna terlihat pula pada pepatah adat masyarakat Aceh: *Hukum ngon adat hantou, lagee zat ngon sifeut* (Hukum Islam dan adat tidak dapat dipisahkan, seperti hubungan zat dan sifat pada suatu benda).¹⁹ Demikian itu menunjukkan, bahwa hukum Islam dipandang telah menyatu dengan adat setempat, sehingga sulit untuk dibedakan mana yang betul-betul adat dan mana

(adat kebiasaan dapat ditetapkan sebagai hukum). Lihat Jalaluddin al Suyuti, *Al-Asybah wa an Nazair*, (Beirut-Lebanon: Dar al-Fikr, 1415 H / 1995 M), hlm. 64

¹⁸ Depag RI, *Kenang-Kenangan Seabad Peradilan Agama di Indonesia* (Jakarta: CV. Ade Cahya, 1985), hlm. 5.

¹⁹ Muhammad Daud Ali, *Asas-Asas Hukum Islam*, (Jakarta : Rajawali Press, 1990), hlm. 89.

yang betul-betul agama, karena keduanya telah menyatu. Abdul Ghani Abdullah mengatakan, bahwa ungkapan yang memiliki makna yang sama terdapat pula dalam pepatah adat Sulawesi Selatan, *Adat hula hula to syarak, syarak hula hula to adat* (Adat bersendi syara' dan syara' bersendi adat).²⁰

Sesuai dengan hakikat dakwah Islamiyah, nilai-nilai Islam telah diresapi dengan penuh kedamaian tanpa menghilangkan nilai-nilai adat setempat yang telah sesuai, atau tidak bertentangan dengan nilai-nilai akidah dan syariat Islam. Pertemuan kedua sistem nilai itu (adat dan Islam) berlaku dengan wajar, tanpa adanya konflik antara kedua sistem nilai tersebut. Karena itu, pada awal-awal masa Hindia-Belanda, L.W.C. Van den Berg, seorang sarjana Belanda, berkesimpulan bahwa, bagi orang Indonesia yang beragama Islam berlaku prinsip “*receptio in complexu*” yang berarti orang-orang muslim Indonesia menerima dan memberlakukan syariat secara keseluruhan. Pada masa-masa itu sampai tanggal 1 April 1937, Peradilan Agama di bawah kekuasaan kolonial mempunyai kompetensi yang luas, yakni seluruh hukum sipil bagi perkara-perkara yang diajukan, yang diputus menurut hukum Islam.²¹

Pemandangan umum tentang pengadilan agama dan hukum Islam ini telah menarik Lev untuk melakukan studi tentang Peradilan Agama di Indonesia. Menurut Lev, di setiap tempat yang pengaruh Islamnya kuat, di situ terdapat pengadilan agama. Hanya saja, bentuknya bermacam-macam. Hakim-hakim agama di beberapa wilayah seperti Aceh, Jambi, Kalimantan Selatan dan Timur,

²⁰ Abdul Ghani Abdullah, “Badan Hukum Syarak Kesultanan Bima”, *Disertasi* (Jakarta: IAIN Syarif Hidayatullah, 1987), hlm. 89.

²¹ Busthanul Arifin, *Pelebagaan ...*, *op. cit.*, hlm. 34-35.

Sulawesi Selatan, dan beberapa daerah lain diangkat oleh penguasa setempat. Jika pengadilan agama tidak terdapat di beberapa lokasi, seperti Sulawesi Utara, Gayo, Alas, Sumatera Selatan, maka para ulama yang menguasai hukum Islam diberi tugas oleh penguasa setempat untuk melaksanakan tugas-tugas peradilan. Di Jawa sendiri sejak abad ke-16, di setiap kabupaten telah terdapat pengadilan agama. Proses peradilannya dilaksanakan oleh para penghulu. Sidang-sidangnya mengambil tempat di serambi masjid sehingga pengadilan agama juga disebut pengadilan serambi. Lev bahkan memastikan bahwa saat itu tidak ada pengadilan resmi lainnya yang melayani masyarakat Jawa, selain pengadilan agama.²²

B. Syariat Islam pada Masa Kolonialisme Belanda

Abad ke-19 dan ke-20 adalah dua abad puncak imperialisme bangsa Eropa. Bangsa-bangsa imperialis Barat yang haus kekuasaan seperti Inggris, Perancis, dan lain-lain merajalela ke mana-mana, terutama ke kawasan Asia dan Afrika. Imperialisme dan kolonialisme mereka mengancam negara-negara berdaulat untuk dijadikan bagian dari wilayah kekuasaan mereka.²³ Belanda sejak abad ke-16 telah menapakkan kaki imperialismenya di Kepulauan Nusantara. Saat pertama kali sampai, Belanda menjumpai kenyataan bahwa sebagian besar penduduk Nusantara

²² D.S. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia: Suatu Studi tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, alih bahasa Zaini Ahmad Noeh (Jakarta: Intermasa, 1980), hlm. 25.

²³ A. Suminto, *Politik Islam Pemerintah Hindia-Belanda: Het Kantoor voor Inlandshe zaken* (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 9

beragama Islam. Sistem sosial Islam telah berjalan. Lembaga-lembaga Islam seperti pengadilan agama dan hukum Islam telah mapan (*well established*).²⁴

Kekuasaan politik Belanda di Nusantara sempat diselingi oleh kekuasaan Inggris di awal abad ke-19. Raffles yang memerintah Nusantara sebagai pemerintahan jajahan Inggris (1811-1816) menyatakan komentarnya terhadap eksistensi Islam:

The established religion of the country is that of Mahomet....The Mahometan religion became the established faith of the country....The usual Mahometan service is performed; and the Panghulu, or priest, is consulted, and decides in all cases of marriage, divorce, and inheritance.²⁵

Karena buta terhadap Islam dan komunitas Muslim, Belanda pada periode awal kekuasaannya memilih sikap tidak mencampuri (netral) urusan keagamaan pribumi. Para penghulu dibiarkan tetap menyelenggarakan Peradilan Agama. Demikian pula hukum Islam tetap berlaku untuk orang-orang Islam.²⁶

Dalam kaitannya dengan formalisasi syariat Islam, ada dua periode penjajahan Belanda di Nusantara, yaitu periode sebelum tahun 1800 dan periode setelah tahun 1800. Pada periode pertama (sebelum tahun 1800), kekuasaan penjajahan dijalankan oleh kartel dagang yang bernama *Vereenigde Oost Indische Compagnie* (VOC). Sedangkan periode kedua dikuasai langsung oleh kekuasaan militer-politik pemerintah Hindia-Belanda sebagai bagian dari pemerintah kerajaan Belanda.

²⁴ Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 64.

²⁵ T. S. Raffles, *The History of Java*, Vol. II (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1978), hlm. 1-3

²⁶ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 65.

Ada beberapa ciri sikap politik VOC terkait syariat Islam. *Pertama*, adanya toleransi yang memberikan ruang gerak relatif luas bagi praktik hukum Islam di beberapa kerajaan Nusantara. *Kedua*, VOC berusaha perlahan-lahan untuk memahami secara tepat hakikat hukum Islam dan hukum adat. *Ketiga*, agenda dan proses westernisasi hukum dilakukan dengan cara yang sangat gradual dan sebisa mungkin tidak mempengaruhi kepentingan perdagangan antara Belanda dan pribumi.²⁷

Di masa VOC, syariat Islam masih diberlakukan di wilayah kekuasaannya kecuali bagian hukum pidana. Pada tahun 1642, dibentuk *Statuta Batavia* dan diberlakukan untuk masyarakat Batavia (Jakarta) dan sekitarnya. Dalam *statuta* itu, disebutkan bahwa masalah kewarisan orang-orang Indonesia yang beragama Islam harus menggunakan hukum Islam. Pada tahun 1760, dibentuk Kitab Hukum *Compendium Freijer* (karya DW. Freijer) yang mengandung hukum perkawinan dan kewarisan. Kitab hukum ini digunakan di peradilan-peradilan wilayah kekuasaan VOC. Bahkan, Kitab Hukum *Mugharaer* yang berlaku di pengadilan negeri Semarang tidak hanya mengandung hukum perdata, tetapi juga hukum pidana.²⁸ Beberapa kumpulan hukum perkawinan dan kewarisan Islam dibuat oleh VOC untuk daerah-daerah Cirebon, Semarang dan Makassar (untuk Bone dan Gowa).²⁹ *Cirbonsch Rechtboek* dibuat atas usul P.C. Hosstlaar untuk wilayah

²⁷ Dikutip oleh Sukron Kamil dkk., *Syariah Islam dan HAM: Dampak Perda Syariah terhadap Kebebasan Sipil, Hak-Hak Perempuan, dan Non-Muslim* (Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah dan KAS, 2007), hlm. 98.

²⁸ Warkum Sumitro, *Perkembangan ..., op. cit.*, hlm. 34.

²⁹ Arso Sasroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 11-12.

Cirebon, *Compendium der Voornaamst Javaansche Wetten Maukeurig getrokken uit het Mohammedaanshee wetboek mogharraer* yang materinya diambil dari kitab *Muḥarrar* karya Imam Rafi'i yang secara substansi berisi hukum Pidana Islam dan adat, dibuat untuk wilayah Landraad Semarang, *Compendium Indlandsche wetten bij de Hoven van Bone en Goa* disahkan untuk daerah Makassar.³⁰

Ali menyatakan bahwa secara keseluruhan, VOC mengakui keberlakuan hukum Islam di kalangan rakyat. Keadaan ini, menurut Ali, berlangsung sekitar dua abad kekuasaan VOC (1602-1800).³¹ Semua ini merupakan manifestasi politik VOC yang “tidak mencampuri” masalah-masalah agama penduduk pribumi. Sebaliknya, para penghulu dibiarkan mengurus sendiri proses-proses peradilan atas perkara-perkara perkawinan dan kewarisan orang-orang Islam dengan menggunakan hukum Islam.

Sikap Belanda kemudian berubah pada periode kedua (setelah tahun 1800) pasca bangkrutnya VOC. Periode ini adalah saat mana kekuasaan dijalankan sendiri oleh pemerintah Belanda. Pada periode ini, pemerintah kolonial Hindia-Belanda³² menunjukkan sikap politik hukum yang lebih agresif untuk melaksanakan eksklusi hukum Islam secara lebih sistematis. Langkah-langkah yang ditempuh adalah sebagai berikut: (1) menghadapkan langsung hukum Islam

³⁰ Mahsun Fuad, *Hukum ..., op. cit.*, hlm. 51.

³¹ Muhammad D. Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama* (Jakarta: Rajawali Press, 1997), hlm. 94-95.

³² Pemerintahan Hindia-Belanda (sekarang: Indonesia) adalah bagian dari pemerintahan kerajaan Belanda. Pasal 1 *Grondwet* Kerajaan Belanda 1938 menyebutkan bahwa “Kerajaan Belanda meliputi wilayah Negeri Belanda (Nederland), Hindia-Belanda, Suriname, dan Curasao.” Baca Wirjono Pradjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia* (Dian Rakyat, 1983), hlm. 19.

dengan hukum adat; (2) proyek westernisasi dan bahkan Kristenisasi yang nyata dan langsung; (3) proses kolonialisme di berbagai bidang semakin intensif dan massif.³³ Dalam kebijakan hukumnya, khususnya yang terkait dengan hukum Islam, pemerintah kolonial Belanda mencari formula politik hukum yang tepat. Tujuannya untuk melindungi kepentingan kolonialnya dan memuluskan proyek westernisasi hukum Indonesia. Dalam kerangka itu, Belanda menggunakan beberapa politik hukum, seperti dengan politik hukum *receptie in complexu* dan politik hukum *receptie*.³⁴

1. Politik Hukum dengan Teori *Receptie in Complexu*

Politik hukum ini digagas dan diterapkan, khususnya, di masa awal pemerintahan kolonial Hindia-Belanda. Penggagas utamanya adalah Solomon Keyser kemudian diperkuat oleh Christian van den Berg. Tujuan politik hukum ini adalah, terutama dalam bidang hukum perdata, agar pemerintah kolonial menetapkan kebijakan bahwa hukum yang diterapkan menganut agama masing-masing pemeluknya dan tidak didasarkan atas hukum adat. Orang Islam menerapkan hukum Islam, orang Kristen menerapkan hukum Kristen, dan demikian seterusnya.³⁵

Eksistensi syariat Islam diakui oleh Belanda sebagai sesuatu yang fundamental. Misalnya oleh Van den Berg (1845-1927) dalam karyanya *Mohammadaansch Recht*. Menurutnya, asas-asas hukum Islam didasarkan

³³ M. Mahfudz MD (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 58.

³⁴ Dikutip oleh Sukron Kamil dkk., *Syariah ...*, *op. cit.*, hlm. 99.

³⁵ Dikutip oleh *Ibid*, hlm. 99.

mazhab Hanafi dan Syafii. Dalam karyanya, ia katakan, “bagi orang Islam, berlaku penuh hukum Islam sebab ia telah memeluk agama Islam.”³⁶ Berg telah merumuskan eksistensi hukum Islam tersebut dengan teori *receptio in complexo*, yang artinya hukum yang berlaku dalam suatu kasus adalah hukum yang didasarkan pada agama yang dianut di daerah setempat. Teori ini adalah hasil rumusan pemikirannya setelah memerhatikan dan mencermati fakta-fakta hukum pada masyarakat pribumi. Berg juga berjasa dalam penerbitan Staatsblad Tahun 1882 Nomor 152 yang mengakui kewenangan badan-badan peradilan agama untuk menjalankan yurisdiksi hukumnya berdasarkan hukum Islam. Dia juga berjasa memberi pemahaman yang lebih baik terhadap hukum Islam bagi pejabat-pejabat pemerintah Hindia-Belanda dan para hakimnya.³⁷

Dengan pendekatan politik hukum ini, lahirlah beberapa peraturan resmi tentang hukum Islam, seperti: (1) penetapan Gubernur Jenderal (Bt. 19 Mei 1820 No. 1) yang ditujukan kepada para Bupati di Jawa dan Madura. Pasal 13 penetapan ini berbunyi,

Bupati harus mengawasi semua permasalahan agama Islam dan harus mengusahakan agar para ulama bebas melaksanakan tugasnya menurut adat dan kebiasaan orang Jawa, baik dalam perkara perkawinan, pembagian warisan, dan lain sebagainya.

(2) Pasal 119 Undang-Undang Ketatanegaraan Hindia-Belanda (*Regeringreglement 1854*), yang mengatakan bahwa “setiap warga negara bebas menganut pendapat agamanya, tidak kehilangan perlindungan masyarakat dan

³⁶ Mahmud al-Anshari, *Penegakan Syariat Islam: Dilema Keumatan di Indonesia* (Jakarta: Inisiasi Press, 2005), hlm. 24.

³⁷ Sahid HM, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia: Studi Formalisasi Syariat Islam* (Surabaya: Pustaka Idea, 2016), hlm. 38-39.

anggotanya atas pelanggaran peraturan umum hukum agama.” (3) Peraturan pertama tentang Peradilan Agama di Jawa, yang dikeluarkan pada tahun 1835 dengan Bt. 7 Desember 1835 No. 6 (Statsblad 1835 No. 58) yang menetapkan bahwa:

Kalau di antara orang Jawa timbul perkara tentang perkawinan, pembagian waris, dan lain sebagainya, yang harus diputuskan menurut Undang-Undang Islam, maka para penghulu/ulama/kiai harus memberikan keputusan hukum; tetapi efek sipil, yaitu pelaksanaan atau pembayaran yang harus timbul dari keputusan itu, harus diajukan kepada pengadilan biasa, supaya dilaksanakan menurut keputusan yang sudah diambil untuk menjamin pelaksanaannya.

Pada peraturan yang terakhir ini, mulai ada pembatasan-pembatasan yang diterapkan pada pengadilan agama. Pengadilan agama hanya boleh menyelesaikan suatu perkara selama tidak menyangkut soal harta atau pembayaran. Jika menyangkut soal harta atau pembayaran, maka kasusnya harus diajukan ke pengadilan biasa (*landraad*). Pengadilan biasa milik pemerintah kolonial inilah yang berhak dan berkuasa untuk memerintahkan pelaksanaan keputusan pengadilan agama dalam bentuk *executoir verklaring*. Demikian pula pengadilan agama tidak bisa melakukan penyitaan. (4) Pada tahun 1843, keluar surat Kandjeng Toewan Resident Engelhard yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Agama Rembang dan Blora yang pada akhirnya diikuti oleh daerah-daerah lain di Jawa dan Madura. Surat itu memuat peraturan yang progresif, yaitu memberlakukan aturan-aturan administratif dalam pelaksanaan perkawinan dan kewarisan, seperti ongkos dalam proses berperkara, pencatatan nikah, serta beberapa ketentuan lain tentang kematian.³⁸

³⁸ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 65-74.

Jika diamati, keterlibatan pemerintah kolonial Hindia-Belanda pada masa awal-awal kekuasaannya (pasca bangkrutnya VOC) dalam Peradilan Agama dan hukum Islam tidak terlalu substansial. Peradilan Agama masih dianggap penting dan dibiarkan berlangsung. Beberapa peraturan kolonial di atas, seperti Pasal 13 dari (Bt. 19 Mei 1820 No.1), Pasal 119 *Regeering Reglement 1854*, Bt. 7 Desember 1835 No. 6, serta Surat Resident Engelhard kepada Ketua Pengadilan Agama Rembang dan Blora, merupakan pengakuan yuridis pemerintah terhadap keberlakuan hukum Islam di pengadilan agama yang sudah ada (*existing*). Pengakuan yuridis ini tidak semata-mata didasarkan pada keputusan politik saja, melainkan juga pada berbagai studi etnografis yang dilakukan beberapa ahli. Secara akademis, berbagai studi itu menghasilkan teori politik hukum Islam yang disebut teori *receptie in complexu*. Teori ini mengatakan bahwa hukum mengikuti agama. Penetapan beberapa peraturan kolonial di atas didasarkan pada teori ini.³⁹

2. Politik Hukum dengan Teori *Receptie*

Keinginan keras untuk tetap berkuasa di Indonesia mengharuskan pemerintah Hindia-Belanda untuk menemukan politik (menguasai) Islam yang tepat, mengingat sebagian besar penduduk beragama Islam. Dalam peperangan menaklukkan bangsa Indonesia sekian lama, Belanda menjumpai perlawanan keras terutama dari pihak raja-raja Islam dan rakyatnya, sehingga tidak mengherankan bila kemudian Islam dipandang sebagai ancaman yang harus dikekang dan ditempatkan di bawah pengawasan yang ketat.

³⁹ *Ibid*, hlm. 75.

Kedatangan Snouck Hurgronje pada akhir abad ke-19 berhasil memberi solusi. Analisisnya tentang Islam mendorong pemerintah kolonial untuk bersikap netral terhadap ibadah agama, di samping bertindak tegas terhadap setiap kemungkinan perlawanan orang-orang Islam fanatik. Politik kembar antara toleransi dan kewaspadaan ini dimaksudkan untuk membangun fondasi bagi ketenteraman kehidupan beragama dan meletakkan *modus vivendi* antara pemerintah kolonial dengan umat Islam. Namun politik Islam Snouck Hurgronje yang didasarkan pemisahan antara soal ibadah dan politik tersebut tampaknya hanya sesuai dengan kondisi zaman peralihan dari abad ke-19 ke abad ke-20, sebab perkembangan selanjutnya ternyata menyimpang dari garis politik Snouck Hurgronje. Ketenteraman yang dicapai pun tidak berlangsung lama, justru setelah umat Islam Indonesia memulai kebangkitannya. Dorongan kebangkitan Islam dari luar negeri berpadu dengan perubahan sosial akibat laju modernisasi oleh pemerintah kolonial. Proses modernisasi umat Islam ini berhasil mempercepat penghayatan agamanya, sehingga mampu memahami Islam sebagai agama yang sempurna dan sebagai pandangan hidup yang lengkap.⁴⁰

Dalam soal politik hukum Islam, C. Snouck Hurgronje mengemukakan teori *receptie* yang kemudian lebih disistematisir oleh C. van Vollenhoven dan Ter Harr. Inti teori ini adalah bahwa hukum agama (Islam), khususnya di bidang perdata, baru dapat diterapkan jika hukum tersebut telah diserap dan menjadi hukum adat. Hukum Islam yang belum menjadi hukum adat tidak dapat diterapkan. Para pengamat politik hukum kolonial menyatakan bahwa kesimpulan

⁴⁰ Aqib Suminto, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 199.

Snouck Hurgronje didasarkan pada penelitiannya terhadap hukum yang berlaku di Kerajaan Aceh. Hurgronje menulis buku sebagai laporan hasil penelitiannya *De Atjehers* untuk daerah Aceh dan *De Gajoland* untuk daerah Gayo. Menurut Hurgronje, hukum yang berlaku di Aceh itu sebenarnya bukan hukum Islam, tetapi hukum Islam yang telah diterima oleh adat setempat. Faktor diterimanya hukum Islam sebagai hukum adat inilah yang menjadikan hukum Islam dapat diterapkan.⁴¹

Teori ini muncul karena Hurgronje khawatir terhadap pengaruh Pan Islamisme, yang dipelopori Jamaluddin al-Afghani, ke Hindia-Belanda. Jika umat Islam di Hindia-Belanda mengamalkan ajaran agamanya terutama sistem hukumnya secara menyeluruh, umat Islam akan menjadi kuat dan sulit dipengaruhi atau dikuasai oleh Belanda.⁴²

Secara umum strategi politik Hurgronje didasarkan pada tiga prinsip utama. *Pertama*, dalam semua masalah ritual keagamaan atau aspek ibadah dari Islam, rakyat harus dibiarkan bebas menjalankannya. Hal ini untuk memunculkan keyakinan bahwa pemerintah tidak ikut campur dalam masalah keimanan. Ini merupakan wilayah yang peka bagi kaum muslimin, karena termasuk hal yang sensitif keagamaan. Dengan demikian, pemerintah akan berhasil merebut hati

⁴¹ Dikutip oleh Sukron Kamil dkk., *Syariah ...*, *op. cit.*, hlm. 100; Lihat juga Warkum Sumitro, *Perkembangan ...*, *op. cit.*, hlm. 41-42.

⁴² Ichtijanto, "Pengembangan teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia", dalam Tjun Suryaman, *Hukum Islam di Indonesia Perkembangan dan Pembentukan* (Bandung: Rosdakarya, 1991), hlm. 123.

banyak kaum muslimin supaya tidak melakukan perlawanan terhadap pemerintah Hindia-Belanda.⁴³

Kedua, sehubungan dengan lembaga-lembaga sosial Islam, atau aspek muamalah seperti perkawinan, warisan, wakaf, dan hubungan sosial lainnya, pemerintah harus berupaya mempertahankan dan menghormati keberadaannya. Meskipun demikian, pemerintah harus berusaha mengarahkan perhatian rakyat terhadap keuntungan yang dapat diraih dari kebudayaan Barat. Hal ini dilakukan dengan harapan agar mereka bersedia menggantikan lembaga-lembaga sosial Islam dengan lembaga-lembaga sosial Barat.

Ketiga, dalam masalah politik, pemerintah dinasehatkan untuk tidak memberikan toleransi kegiatan apapun yang dilakukan oleh kaum muslimin yang dapat menyebarkan seruan-seruan Pan Islamisme atau menyebabkan perlawanan politik bersenjata menentang pemerintah Hindia-Belanda.⁴⁴ Menurut Snouck Hurgronje, “Musuh Kolonialisme bukanlah Islam sebagai Agama, melainkan Islam sebagai doktrin politik.”⁴⁵ Teori resepsi ini terasa sekali pengaruhnya sampai Indonesia merdeka. Hukum Islam yang hidup di dalam masyarakat Islam ditekan menjadi rakyat rendahan.

Berdasarkan teori Snouck Hurgronje itu, pemerintah Belanda membentuk Undang-Undang Ketatanegaraan Hindia-Belanda, yang disebut *wet op de staatsinrichting van Nederlands-India*, disingkat *Indische Staatsregeling* (IS) yang

⁴³ Alwi Shihab, *Membendung Arus, Respon Gerakan Muhammadiyah Terhadap Penetrasi Kristen di Indonesia*, (Bandung: Mizan, 1998), hlm. 86.

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ Aqib Suminto, *Politik ..., op. cit.*, hlm. 11

diundangkan dalam stbl 1929 No. 212. Dalam Pasal 134 ayat 2 disebutkan bahwa “dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim agama Islam apabila hukum adat mereka menghendakinya, dan sejauh tidak ditentukan lain dengan sesuatu ordonansi”. Di samping itu, pada pertengahan 1937 pemerintah Hindia-Belanda mengemukakan pula suatu keinginan memindahkan wewenang mengatur waris umat Islam dari Pengadilan Agama ke Pengadilan Negeri, dengan alasan hukum Waris Islam belum diterima sepenuhnya oleh Hukum Adat. Keinginan itu, kemudian dituangkan dalam Stbl 1937 No. 116.⁴⁶

Sejarah membuktikan bahwa pendekatan politik hukum *receptie* dan saran-saran Snouck Hurgronje sangat berpengaruh terhadap kebijakan dan kelangsungan pemerintahan kolonial Hindia-Belanda. Bahkan, nuansa politik hukum itu tetap digunakan setelah Indonesia merdeka.⁴⁷

Pemerintahan kolonial Hindia-Belanda sesuai kepentingan kolonialismenya tidaklah bersifat demokratis jika dilihat dari bekerjanya pilar-pilar demokrasi. Pada zaman itu, kesempatan bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan publik dapat dikatakan tidak ada. Pembuatan *wet* yang menyangkut *Staatsinrichting* (ketatanegaraan) dan cabang hukum lainnya dilakukan oleh Mahkota dan *Staten Generaal* di negeri Belanda yang sama sekali tidak mempunyai wakil dari rakyat Hindia-Belanda. Sementara *Ordonantie* dan *Rv*, dua bentuk peraturan yang dapat dibuat di Hindia-Belanda, juga tidak

⁴⁶ Ismail Sunny, *Hukum Islam dalam Hukum Nasional*, (Jakarta : Universitas Muhammadiyah Jakarta, 1989), hlm. 5-6.

⁴⁷ Sukron Kamil dkk., *Syariah ...*, *op. cit.*, hlm. 101.

melibatkan partisipasi rakyat Hindia-Belanda dalam pembuatannya. *Volksraad*, yang secara harfiah berarti dewan “perwakilan” rakyat di Hindia-Belanda, adalah lembaga yang sama sekali tidak representatif. Partai-partai politik pada waktu itu tidak secara proporsional bisa mempunyai wakil di *volksraad* sehingga tidak bisa melakukan fungsi artikulasi dan agregasi melalui lembaga perwakilan. Partai-partai saat itu lebih banyak berfungsi membangkitkan semangat kebangsaan Indonesia dan memberontak kepada penguasa.⁴⁸

Salah satu kriteria penting negara demokrasi adalah adanya kebebasan berkumpul dan menyatakan pendapat tanpa takut dikenai hukuman oleh pemerintah. Kebebasan ini merupakan bagian penting dari pidato Roosevelt yang terkenal, “The Four Freedom.”⁴⁹

Pemerintah kolonial Belanda sangat membatasi, bahkan tidak memberikan peluang kepada pribumi Hindia-Belanda, untuk menikmati hak-hak fundamental tersebut. *Regeringreglement*, Undang-Undang Ketatanegaraan Hindia-Belanda tahun 1854 di dalam Pasal 111, tidak membenarkan kaum pribumi mempunyai hak berserikat dan berkumpul dalam arti politis. Kebebasan pers juga tidak dijamin dalam sistem kolonial karena sejak lama lembaga sensor telah digunakan dengan ancaman hukuman bagi pimpinan pers yang dianggap menggoncang keamanan kekuasaan kolonial. *Ordonantie* Pengawasan Pers Tahun 1937 memberi kekuasaan kepada pemerintah Hindia-Belanda untuk menutup sementara penerbitan pers tanpa proses hukum dalam rangka menjaga hukum dan ketertiban.

⁴⁸ Moh. Mahfud, M.D., *Karakter Produk Hukum Zaman Kolonial*, hlm. 27.

⁴⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Vii (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 121.

KUHP yang berlaku di Hindia-Belanda sejak 1918 memuat pula Pasal-Pasal yang mengancam keberlangsungan pers, yakni Pasal-Pasal yang dikenal sebagai “*haatzai artikelen*” tentang delik pers dan penyiaran dari Pasal 154 sampai 157. *Haatzai artikelen* mengancam dengan hukuman penjara yang cukup berat bagi siapapun yang menyatakan perasaan permusuhan, kebencian, dan pengkhianatan terhadap pemerintah Hindia Belanda, serta golongan rakyat yang didasarkan pada ras, negeri asal, agama, tempat asal, keturunan, dan kebangsaan.⁵⁰

Selanjutnya, untuk menjamin kekuasaan pemerintah Hindia-Belanda, dibentuklah *Kantoor voor Inlandsche zaken*, atau kantor urusan pribumi. Melalui saran-sarannya, diharapkan rakyat bisa dikendalikan secara halus oleh pemerintah kolonial. Memang, peranannya sering nampak seperti membela kedudukan pribumi dan kepentingan Islam. Namun, hal ini tidak berarti *Kantoor voor Inlandsche zaken* adalah pembela umat Islam, karena memang bukan untuk itu ia didirikan. Sebagaimana kantor pemerintah lainnya, *Kantoor voor Inlandsche zaken* dimaksudkan untuk memperbesar wibawa pemerintah terhadap rakyatnya; bukannya merupakan badan perwakilan rakyat dan bukan pula merupakan pembela bagi umat Islam. Bahkan kadang-kadang bisa menjelma menjadi lawan Islam jikalau suatu saat pemerintah kolonial menghendaki demikian. Dengan kata lain, *Kantoor voor Inlandsche zaken* adalah aparat pelaksana politik (menguasai) Islam milik pemerintah Hindia-Belanda. Kehadirannya justru demi kepentingan

⁵⁰ Moh. Mahfud, M.D., *Karakter ...*, *op. cit.*, hlm. 28-30.

penguasa kolonial, sama sekali bukan untuk kepentingan umat Islam atau kaum pribumi lainnya di negeri ini.⁵¹

3. Reorganisasi Pengadilan Agama

Pada 1882, lahir sebuah peraturan yang secara khusus mengatur tentang *raad agama* di Jawa dan Madura, yakni Staatsblad 1882 No. 152. Proses pembentukan peraturan itu dijelaskan sebagai berikut. Sebelumnya, *Directeur van Justitie* mulai 27 Oktober 1881 merumuskan beberapa peraturan untuk pengadilan agama. Semua residen, Holle, L.W.C. Van den Berg, *Directeur van Justitie*, dan *Directeur Binnenlandsch Bestuur* diundang untuk dimintai saran-sarannya. Menurut Steenbrink, dalam rapat ini, sembilan orang menghendaki pengadilan agama dihapus, tujuh mempertahankan, lima menentang tetapi berangsur-angsur dihapus. Hasil pertemuan ini oleh Gubernur Jenderal dibicarakan dengan ‘Parlemen’: *Raad van Nederlandsch Indie*. Selanjutnya, laporan itu dibawa ke Menteri Koloni di Den Haag. Draft terakhir disampaikan kepada Raja Willem III untuk ditandatangani. Akhir dari proses yang dimulai pada 27 Oktober 1881 itu adalah keluarnya Staatsblad 1882 No. 152. Dengan Keputusan Bt. 2 Juni 1882 No.11, KB ini diumumkan di Hindia-Belanda. Staatsblad inilah, yang oleh kalangan pengadilan agama sampai saat ini, dianggap sebagai pengakuan resmi (bukan pembentukan) pemerintah kolonial terhadap keberadaan pengadilan agama

⁵¹ Aqib Suminto, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 210-211.

dan hukum Islam di Indonesia. Dalam terjemahan Notosoesanto, yang dikutip oleh Steenbrink, bunyi lengkap Staatsblad tersebut sebagai berikut:⁵²

Staatsblad van Nederlandsch-Indie, No. 152 Priesterraden

Peraturan tentang susunannya dan lain-lain Raad Agama di Jawa dan Madura No. 24. Kami, Willem III, atas karunia Allah, Raja negeri Belanda, Pangeran Oranje-Nassau, Patih Besar untuk Luxemburg dan lain-lain, dan lain-lain, dan lain-lain.

Atas usul Menteri Koloni kami, tanggal 27 Oktober 1881, huruf A 1, No. 2 sesudah mendengar *Raad van State* (nasehat 27 Desember 1881 No. 42), sesudah melihat laporan lebih lanjut Menteri kami yang sudah disebut tanggal 16 Januari 1882, Huruf A 1, No. 39, berhubungan dengan art. 78, 2 *Reglement op het beleid Regeering van Nederlandsch-Indie*, dan art. 3 *Reglement tentang Organisasi Peradilan dan Kehakiman di Hindia-Belanda*, yang ditetapkan dengan K.B. 16 Mai 1846 No. 1:

Pasal 1

Di samping tiap-tiap landraad di Jawa dan Madura, ada sebuah *priesterraad* (raad-agama) yang daerahnya sama luasnya dengan daerah landraad itu.

Pasal 2

Raad agama itu terdiri atas seorang ketua, yaitu penghulu yang diangkat oleh landraad, dan sekurang-kurangnya tiga dan sebanyak-banyaknya delapan orang ahli agama Islam sebagai anggota, yang semua diangkat dan diberhentikan oleh gubernur jenderal.

Pasal 3

Raad agama baru boleh memberi keputusan, bila banyaknya anggota yang bersidang sekurang-kurangnya tiga orang, terhitung ketuanya. Apabila suara yang mufakat sama banyaknya dengan suara yang tidak mufakat, maka suara ketua yang memutuskannya.

Pasal 4

Keputusan-keputusan raad agama harus ditulis dengan diterangkan sebab-sebabnya dengan pendek, dibubuhi tanggal dan ditandatangani oleh anggota-anggota yang turut bersidang. Dalam keputusan ini dimuat juga banyaknya ongkos-ongkos yang harus dibayar oleh orang-orang yang mencari keadilan.

⁵² Karel A. Steenbrink, *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19* (Jakarta: Bulan Bintang, 1984)

Pasal 5

Kepada orang-orang yang berkepentingan harus diberikan salinan keputusan yang lengkap dan ditandatangani oleh ketua.

Pasal 6

Keputusan yang telah diambil seanteronya dicatat di dalam suatu daftar, yang dengan perantaraan bupati atau pegawai bumiputera tertinggi (atau di Batavia melalui kepala daerah) tiap-tiap tiga bulan sekali dikirimkan kepada pemerintahan *gewest*; kepala ini membubuhkan tanda tangannya dalam daftar tersebut.

Pasal 7

Keputusan raad agama yang melampaui batas kekuasaannya, atau apabila Pasal-Pasal 2, 3, dan 4 dari peraturan tidak diturut, maka tidaklah diberi kekuatan untuk dijalankan. Menteri Koloni kami dibebankan dengan tugas melaksanakan keputusan kami ini, sedang salinannya kepada Raad van Staat

s Gravenhage, 19 Januari 1882
(tanda tangan Willem)

Pemberlakuan Staatsblad di atas dapat dilihat sebagai titik awal dimulainya interaksi dua sistem peradilan yang berbeda, Islam dan Barat. Satu perubahan penting lagi adalah dimulainya pemisahan antara kekuasaan yudikatif dari eksekutif. Saat kerajaan-kerajaan Islam masih berkuasa, secara *de jure*, Sultan adalah ketua pengadilan. Dengan berlakunya Staatsblad tersebut, maka kekuasaan para bupati selaku pihak eksekutif atas pengadilan agama semakin sempit, dan sebaliknya pengadilan agama semakin independen.⁵³

Sebagaimana telah diterangkan di atas bahwa terdapat perbedaan pemikiran di antara para ahli tentang keberlakuan hukum Islam di Hindia-Belanda. Snouck Hurgronje berpendapat bahwa hukum Islam yang berlaku di masyarakat sudah tidak bisa disebut hukum Islam, karena adanya penyimpangan-

⁵³ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 85.

penyimpangan, dan juga sudah menyatu dengan kebiasaan sehari-hari. Dengan kata lain, sudah ada resepsi hukum Islam ke dalam hukum adat, atau hukum Islam sudah menjadi hukum adat. Pandangan seperti ini dikenal dengan teori resepsi (*Receptie Theory*). Sebaliknya, Van den Berg beserta pendukungnya berpendapat bahwa walaupun terdapat beberapa penyimpangan, itu tetap hukum Islam. Karena itu, yang diberlakukan adalah hukum Islam. Teorinya ini dikenal dengan *receptio in complexu*, hukum mengikuti agama.⁵⁴

Selanjutnya, pemikiran Snouck Hurgronje ditangkap oleh beberapa sarjana secara berbeda. Cornelis van Vollenhoven menangkap ide Snouck Hurgronje lebih jauh dengan mengatakan bahwa dalam hukum kewarisan, yang berlaku di kalangan rakyat adalah hukum adat. Pikiran ini didukung oleh beberapa sarjana hukum adat lainnya, seperti Ter Haar, dan orang-orang Indonesia yang studi di Universitas Leiden semisal Soepomo. Para pendukung hukum adat ini secara terang-terangan menegaskan hukum Islam. Menurut Benda, ide hukum adat yang digelorakan oleh Vollenhoven pada kenyataannya berjalan spektakuler dan memiliki gaung yang hebat, meninggalkan pencetus istilah hukum adat (*adatrecht*) itu sendiri, Snouck Hurgronje.⁵⁵

Ter Haar, Soepomo, dan teman-temannya berdalih bahwa dalam kenyataannya pengaruh Islam tidak mendalam pada aturan-aturan kewarisan dalam keluarga di Jawa atau di mana pun di Indonesia. Mereka menyatakan bahwa hukum syariat dalam kewarisan, yang berasal dari negeri Arab, sedikit

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 85-86.

⁵⁵ H.J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang* (Jakarta: Pustaka Jaya, 1980), hlm. 92-94.

sekali hubungannya dengan rasa keadilan hukum bagi masyarakat Indonesia. ciri-ciri hukum kewarisan Islam adalah individualistik sedangkan hukum adat lebih bersifat kemasyarakatan. Menurut Islam, harta benda waris harus dinilai secara keseluruhan sedangkan pada hukum adat terdapat bermacam-macam jenis harta benda. Ter Haar dan teman-temannya menunjukkan bahwa hukum waris Islam tidak mengakui anak angkat sebagai ahli waris tetapi hal ini tidak benar dalam adat Jawa. Islam juga tidak membenarkan pengganti ahli waris, yakni anak dari orang tua yang meninggal lebih dahulu dari pewarisnya. Lebih jauh, para pendukung hukum adat secara mutlak menunjukkan bahwa di daerah etnologis Jawa (Jawa Tengah dan Timur), harus ada pembagian yang sama antara laki-laki dan perempuan dalam waris. Oleh karena kenyataan hukum kewarisan Islam belum sepenuhnya “diterima” dalam adat Jawa, tidak semestinyalah wewenang mengadili berada pada Pengadilan Agama, tetapi hendaknya diserahkan kepada *Landraad* (Pengadilan Negeri).⁵⁶

Munculnya gagasan hukum adat digunakan oleh para politisi Belanda sebagai senjata ampuh untuk mencapai tujuan-tujuan politisnya.⁵⁷ Hukum adat yang serba lokal dapat digunakan untuk membendung hukum Islam yang lebih universal. Hukum Islam dapat memicu tumbuhnya rasa nasionalisme dan merupakan simbol kesamaan nasib di kalangan rakyat untuk menentang kekuasaan pemerintahan kafir. Dengan mempertahankan partikularisme, pemberontakan-pemberontakan lokal dapat diatasi dan *status quo* kekuasaan

⁵⁶ D.S. Lev, *Peradilan ...*, *op. cit.*, hlm. 35-36.

⁵⁷ Peter Burns, *The Leiden Legacy: Concept of Law in Indonesia* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1999), hlm. 4.

Belanda dapat dipertahankan. Lebih jauh, berbagai macam partikularisme itu dapat diadu satu sama lain dengan politik *divide et impera*. Dengan ini, dapat dikatakan bahwa hukum adat ikut berperan dalam mempertahankan dan menghidupkan kembali tiang-tiang konservatisme dan kontrol represif pemerintah kolonial terhadap masyarakat Indonesia. Persoalan universalitas Islam menakutkan pihak Belanda. Sehingga, wajar jika mereka lebih suka menyokong golongan adat.⁵⁸

Kuatnya pengaruh aliran hukum adat telah mempengaruhi pembuatan kebijakan pemerintah kolonial yang pada tahun 1922 membentuk *Commissie Voor Priesterraad*. Komisi ini terdiri dari tiga bupati, lima penghulu, dua dari kalangan pergerakan Islam, dan satu ahli hukum adat Belanda, yakni Prof. Ter Haar. Komisi ini bertugas membicarakan masa depan pengadilan agama. Hasil pekerjaan komisi ini adalah dikeluarkannya Staatsblad Tahun 1931 No. 53. Bagian I Staatsblad itu merubah nama “Priesterraad” menjadi “Penghoeloegerecht.” Wewenang Penghoeloegerecht dalam bidang kewarisan dicabut sehingga dibatasi hanya pada masalah perkawinan. Selain itu, diadakan perubahan dalam hukum acara, serta pembentukan Mahkamah Islam Tinggi (*Hooger Islamiische Zaken*). Bagian II menentukan campur tangan *Landraad* dalam soal peradilan harta bagi orang-orang Indonesia asli. Selanjutnya bagian III memuat pembentukan Balai Harta Peninggalan bagi orang Indonesia asli.⁵⁹

⁵⁸ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 89-90.

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 90-91.

Dalam kenyataannya, Staatsblad tersebut tidak dapat berjalan karena keterbatasan anggaran. Ter Haar mengemukakan penundaan pelaksanaan Staatsblad ini seraya mengajukan usul penyederhanaan kompetensi pengadilan agama dengan beberapa alasan: (1) dualisme peradilan, khususnya dalam soal waris, yang akan membengkakkan waktu dan biaya, (2) hukum waris Islam belum menjadi hukum adat, (3) Peradilan Agama tidak tumbuh dari rakyat, tetapi dari lingkungan raja-raja feodal, (4) dilihat dari cara waris mewaris yang dilaksanakan oleh rakyat, keputusan pengadilan agama terasa asing.⁶⁰ Dengan alasan-alasan inilah lahir Staatsblad 1937 No. 116 yang diberlakukan mulai 1 April 1937. Dengan Staatsblad ini, pemerintah kolonial mencabut kompetensi pengadilan agama dalam menangani waris dan memindahkannya ke pengadilan negeri. Dengan ini, pergumulan dua teori politik hukum *Receptio in Complexu* versus *Receptie* dimenangkan oleh teori *Receptie*.

Sampai tahun 1989, teori resepsi yang berjalan di Indonesia adalah teori resepsi yang dipahami oleh para pendukung hukum adat, seperti Van Vollenhoven, Ter Haar, dan Soepomo, bukan teori resepsi yang dipersepsikan oleh Snouck Hurgronje. Dalam pandangan Van Vollenhoven dan kawan-kawannya, yang dimaksud dengan teori resepsi adalah penolakan atau penegasian terhadap hukum Islam. Lebih jauh mereka melihat bahwa hukum Islam bukanlah hukum. Sementara Snouck memandang bahwa hukum Islam adalah hukum. Hanya, hukum Islam baru bisa berlaku setelah diterima dan menjadi bagian hidup sehari-hari (*as it is* bukan *as ought to be*). Jika sudah diterima, maka tidak lagi

⁶⁰ Departemen Agama RI, *Peradilan Agama di Indonesia: Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-Undanganya*, cet ke-3 (Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 2001), hlm. 15.

disebut hukum Islam, tetapi disebut hukum adat, yang bersumber dari hukum Islam.⁶¹

4. Pertikaian Ideologis di Kalangan Pejuang Kemerdekaan

Menurut Harry J. Benda, menjelang akhir rezim Hindia-Belanda, ada tiga golongan berpengaruh di Indonesia. *Pertama*, golongan bangsawan, seperti para priayi di Jawa, *uleebalang* di Aceh, serta para raja atau para kepala adat di daerah lainnya. Merekalah batu sendi pemerintahan kolonial Hindia-Belanda selama berpuluh-puluh tahun, bahkan berabad-abad.⁶² Merekalah yang menyokong *status quo* pemerintahan Hindia-Belanda. *Kedua*, golongan nasionalis, yang mulai tumbuh dan membentuk berbagai organisasi, yang tidak berdasar agama (netral agama), untuk menentang kekuasaan rezim Hindia-Belanda. *Ketiga*, para pemimpin Islam atau kaum nasionalis Muslim. Dalam golongan yang terakhir ini, terdapat kaum intelektual berpendidikan Barat maupun para ulama tradisional.

Peranan golongan pertama, para bangsawan, sesungguhnya telah berakhir saat pendudukan Jepang pada Maret 1942 yang mengakhiri secara tidak resmi kekuasaan rezim Hindia-Belanda. Saat Belanda kembali datang setelah kalahnya pihak Jepang pada 1945, sebagian mereka tentu mengharapkan agar kedudukan mereka dikembalikan seperti semula. Pimpinan pemerintahan Hindia-Belanda yang baru datang itu memang mengharapkan kerja sama baru dengan kaum bangsawan, misalnya dalam upaya membentuk 'negara-negara boneka' yang

⁶¹ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 95-96.

⁶² Harry J. Benda, *The Crescent and the Rising Sun* (Bandung: The Hague, 1958), hlm. 199.

menentang 'Republik Yogya'. Akan tetapi, revolusi Indonesia telah menghancurkan mimpi persekutuan baru antara dua kekuatan tersebut. Di dalam Republik Indonesia sendiri, sebenarnya tersedia tempat bagi para bangsawan itu jika mereka mau mengabdikan pada kepentingan Indonesia. Memang nantinya dari golongan bangsawan ini, timbul sejumlah cendekiawan yang mengabdikan diri untuk membangun Indonesia baru. Umumnya, mereka memasuki salah satu partai-partai nasionalis yang sekuler.

Sementara kaum nasionalis sekuler, sebagian besar terdiri dari kaum Muslim abangan dan kaum Muslim awam lainnya, selain juga orang-orang Kristen. Namun, harus diingat bahwa sejumlah orang Islam yang alim juga ikut bergabung dalam organisasi-organisasi nasionalis sekuler ini. Mereka adalah orang yang memandang Islam terutama sebagai *din*, dalam arti keimanan pribadi, bukan sebagai ideologi yang akan diterapkan dalam *daulah* (pemerintahan atau negara).

Kelompok Islam politik atau nasionalis Muslim juga memerankan peran politik penting pada periode akhir pemerintahan Hindia-Belanda. Saat itu lahir pergerakan-pergerakan politik di kalangan pribumi, baik yang berhaluan Islam, nasionalis, atau komunis. Partai Islam pertama adalah Sarekat Islam (SI) yang dibangun pada tanggal 11 November 1912 di Solo. Di bawah kepemimpinan Tjokroaminoto, Abdul Moeis, dan Agus Salim, SI memasuki periode puncak pada tahun 1916 sampai 1921. SI berhasil menyebar di seluruh Nusantara pada tahun 1919 dengan jumlah anggota hampir mencapai dua setengah juta orang dari berbagai lapisan: pedagang, petani, buruh, dan bangsawan pribumi. Tantangan

terhadap SI muncul dari kaum pergerakan kebangsaan yang berideologi nasionalis dan komunis. Ideologi komunisme sempat merembes ke tubuh SI melalui Semaun dan Darsono. Mereka adalah tokoh-tokoh SI cabang Semarang. Mereka terlibat konfrontasi dengan pemimpin-pemimpin SI dari aliran Islam terkait tuntutan mereka agar kepolitikan SI dibersihkan dari Islam sebagai dasar, unsur, maupun tujuan. Sebagai gantinya, seluruh orientasi dan kegiatan partai SI didasarkan pada paham Marxis yang sosialistik dan revolusioner.⁶³

Secara sosiologis, di Indonesia terdapat kalangan Islamis atau Islam politik yang berorientasi pada Islam dalam persoalan pribadi, masyarakat, dan negara. Orang-orang ini telah memainkan peran penting dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia, sejak di masa penjajahan sampai setelah kemerdekaan dalam rangka membangun negara. Mereka yakin bahwa Islam harus memimpin sebab mereka percaya bahwa Islam dengan ajarannya dapat memperbaiki keadaan masyarakat Indonesia, bahkan dunia. Dunia ini dalam pandangan mereka telah memperlihatkan kemerosotan dalam banyak bidang, terutama moral. Oleh karenanya, mereka memperjuangkan pelaksanaan ajaran Islam dalam kehidupan pribadi maupun masyarakat. Bagi mereka, baik negara maupun masyarakat memikul tanggung jawab terhadap pelaksanaan ajaran Islam ini. Dalam konteks konstitusi, mereka nantinya menjadi pelopor dalam menjadikan Islam sebagai dasar negara, seperti yang tercatat dalam perdebatan di dalam BPUPKI pada tahun 1945, dan kemudian dalam perdebatan di sidang-sidang Konstituante pada tahun 1956-1959. Tuntutan mereka secara minimal adalah seperti yang tercantum dalam

⁶³ Zainal Abidin Amir, *Peta Islam Politik Pasca-Soeharto* (Jakarta: LP3ES, 2003), hlm. 26-30.

Piagam Jakarta yang menyebut ketentuan tentang “kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya.” Tetapi rumusan ini diganti pada 18 Agustus 1945 ketika Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan. Rumusan seperti ini tidak pernah lagi dimasukkan ke dalam konstitusi-konstitusi Indonesia berikutnya, seperti Konstitusi RIS, dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Usaha-usaha sebagian kalangan Islam untuk memasukkannya lagi dalam UUD 1945 ketika UUD ini hendak diberlakukan kembali pada 1959 gagal.⁶⁴ Usaha-usaha serupa ketika proses amandemen UUD 1945 pada 1999-2002 juga gagal. Konstitusi-konstitusi Indonesia tetap bersifat netral agama.

Perjuangan memasukkan ketentuan pelaksanaan syariat Islam dalam konstitusi ini mencerminkan adanya pertikaian politis tentang kedudukan Islam dalam negara Indonesia. Kalangan Islam politik memandang persoalan ini penting disebabkan keyakinan mereka tentang Islam, dan oleh karena mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam. Tetapi golongan nasionalis yang tidak berorientasi pada Islam, yaitu sebagian orang-orang Islam juga serta orang-orang non-muslim, menolak pendapat semacam itu. Pertikaian paham di antara mereka tidak terbatas pada masalah konstitusi saja, melainkan meluas ke bidang lain, seperti pendidikan agama, pergi haji, dan hal-hal lain yang terkait tanggung jawab pemerintah terhadap kewajiban agama orang Islam.

Di sisi lain, banyak kalangan Islam di Indonesia yang masih terikat pada kepercayaan dan praktik yang berasal dari masa sebelum datangnya Islam. Kalangan ini sering curiga terhadap orang-orang yang berorientasi kepada Islam

⁶⁴ Deliar Noer, *Administrasi Islam di Indonesia* (Jakarta: Rajawali, 1983), hlm. 3-4.

disebabkan kekhawatiran jika kepercayaan dan praktik mereka itu dilarang bila orang-orang yang taat kepada Islam menguasai pemerintahan. Oleh karena itu, tidak sedikit di antara kalangan ini membenci dan bermusuhan dengan orang-orang yang taat tadi, dan dengan Islam pada umumnya.⁶⁵

Sejak tahun 1930-an, kaum nasionalis memiliki posisi yang kuat dengan dukungan intelektual-pegiat didikan Barat yang baru pulang studi dari Belanda dan membentuk beberapa partai beraliran nasionalis. Penganut paham nasionalisme berhasil menggeser pendukung Islam politik dalam menentukan arah kaum pergerakan menuju kemerdekaan Indonesia. Implikasi paling serius dari hal ini adalah terjadinya pertarungan ideologis antara kaum Islam politik dengan kaum nasionalis (sekuler), terutama terkait hubungan antara agama (Islam) dan negara di masa Indonesia merdeka nanti.⁶⁶ Hal ini terlihat dari perdebatan antara Haji Agus Salim (Partai Syarikat Islam Indonesia) dan Soekarno (Partai Nasional Indonesia) pada 1920-an, dan antara Mohammad Natsir (Persatuan Islam) dan Soekarno lagi pada 1930-an. Ketiga tokoh ini pada akhirnya memegang peran penting dalam kehidupan politik Indonesia merdeka. Soekarno menjadi Presiden pertama Indonesia, Haji Agus Salim berkali-kali menjadi Menteri Luar Negeri, dan Mohammad Natsir beberapa kali menjadi menteri dan sekali Perdana Menteri.⁶⁷

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 4-7.

⁶⁶ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1999), hlm. 70.

⁶⁷ Deliar Noer, *Administrasi, op. cit.*, hlm. 8.

C. Syariat Islam pada Masa Pendudukan Pemerintah Militer Jepang

Seiring dengan masuknya pasukan militer Jepang dalam rangkaian perang dunia kedua di kepulauan Nusantara, pertarungan antara kaum Islam politik dan nasionalis sekuler berhenti total. Partai-partai politik yang muncul pada masa pemerintahan Hindia-Belanda tidak diperkenankan hidup lagi. Sebagai gantinya, dibentuklah *associational group* oleh Jepang dengan tujuan utamanya adalah mobilisasi massa untuk memenangkan Jepang dalam perang, seperti Pergerakan Tiga A.⁶⁸

Pemerintahan Militer Jepang secara politis dapat dikatakan otoriter dan kejam. Kelompok-kelompok politik yang dianggap bersimpati pada pemerintah Hindia-Belanda yang telah terusir ditekan sedemikian rupa. Partai-partai yang ada sebelumnya dilumpuhkan. Militer hadir dalam kedudukan yang superior dan melakukan kontrol terhadap birokrat-birokrat sipil. Partai yang bisa hidup adalah partai-partai yang setuju dengan kebijaksanaan pemerintah. Dengan demikian, konfigurasi politik zaman pendudukan Jepang adalah sama dengan konfigurasi politik di zaman Belanda, yakni konfigurasi yang penuh kontrol dan pengekanan dari pemerintah yang otoriter.⁶⁹

Namun demikian, kedatangan Jepang membuat kelompok-kelompok Islam berhasil meraih beberapa keuntungan. Berbeda dengan pemerintah kolonial Belanda, pemerintah militer Jepang mengaliansikan diri mereka dengan para pemimpin Islam dengan tujuan memenangkan perang. Selain itu, mereka tampak

⁶⁸ Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965* (Jakarta: Grafiti Pers, 1987), hlm. 22.

⁶⁹ Moh. Mahfud, M.D., *Karakter, op. cit.*, hlm. 31-33.

lebih bersedia untuk memberikan konsesi-konsesi terhadap tuntutan kelompok-kelompok Islam, bukannya terhadap kelompok-kelompok sekuler, apalagi kelompok aristokrat priayi (bangsawan). Konsesi-konsesi itu mencakup (1) pembentukan Kantor Urusan Agama (*Shumubu*); (2) pembentukan Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi); dan (3) pembentukan Hizbullah, organisasi militer untuk pemuda Muslim.

Masa pendudukan Jepang telah memperkuat posisi kelompok-kelompok Islam. Masa itu memberikan banyak pengalaman organisasi kepada para pemimpin Islam dalam administrasi masalah-masalah keagamaan. Abikusno Tjokrosujoso menyatakan bahwa,

Kebijakan pemerintah Belanda telah memperlemah posisi Islam. Islam tidak memiliki para pegawai di bidang agama yang terlatih di masjid-masjid atau pengadilan-pengadilan Islam. Belanda menjalankan kebijakan yang memperlemah posisi Islam. Ketika pasukan Jepang datang, mereka menyadari bahwa Islam adalah suatu kekuatan di Indonesia yang dapat dimanfaatkan.⁷⁰

Pemerintahan Jepang mengakhiri, meskipun secara terbatas, kebijakan Belanda yang mengasingkan Islam dari politik. M.A. Aziz menyatakan bahwa, dengan pendudukan Jepang,

pemisahan antara gereja (agama) dan negara praktis berakhir. Islam memperoleh posisi yang diuntungkan dalam sistem politik di mana, dilihat dari pemerintahan sekuler yang kemudian, aparat-aparat keagamaan sudah diciptakan. Karena itu, para penguasa Jepang telah mengadakan perubahan yang mendasar atas cara memerintah yang tradisional, dengan meningkatkan kekuatan Islam.⁷¹

⁷⁰ Dikutip oleh Bahtiar Effendy, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 83.

⁷¹ Dikutip oleh *Ibid.*, hlm. 83-84.

1. Keadaan Peradilan Agama

Di zaman Jepang, posisi pengadilan agama tidak berubah. Hanya dalam pemerintahan Jepang itu perlu dicatat ada beberapa upaya mempersoalkan Pengadilan Agama dan wewenangnya. Para pemimpin Islam, seperti Abikoeso Tjokro Soejoso, menghendaki agar kedudukan Pengadilan Agama lebih dikukuhkan dan wewenangnya menyelesaikan sengketa warisan antara umat Islam dikembalikan seperti keadaan sebelum April 1937. Di samping itu, di pihak lain, pemimpin nasionalis sekuler seperti Sartono dan Soepomo menghendaki agar Pengadilan Agama dihapuskan saja. Sartono dalam sebuah suratnya kepada pemerintah Jepang mengatakan, bahwa cukuplah segala perkara diserahkan kepada Pengadilan biasa yang dapat meminta pertimbangan seorang ahli agama. Sedangkan Soepomo, yang menjadi penasihat soal-soal hukum pemerintah Jepang, menentang pemulihan kembali wewenang Pengadilan Agama yang dikehendaki oleh pemimpin-pemimpin Islam. Hal ini dikemukakannya melalui sebuah nasihat yang disampaikan kepada pemerintah Jepang.⁷² Dibayangkan oleh perdebatan mengenai corak hubungan antara negara dan agama pada pertengahan 1940-an, upaya-upaya pemulihan tersebut dipandang oleh banyak pemimpin kelompok nasionalis semata-mata sebagai taktik menuju pembentukan negara Islam.⁷³

⁷² Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama*, cet. II (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 203-204. Usul Soepomo yang dikemukakannya dalam suatu laporan tentang pengadilan agama itu diabaikan saja, barangkali karena akan menimbulkan persoalan atau protes dari kalangan Islam, sesuatu yang tidak diinginkan oleh pihak Jepang. Dalam masa perang itu, ketentraman tentulah diharapkan tumbuh di kalangan rakyat. Deliar Noer, *Administrasi ...*, *op. cit.*, hlm. 87-88.

⁷³ D.S. Lev, *Peradilan ...*, *op. cit.*, hlm.

Hatta, yang kemudian menjadi Wakil Presiden Republik Indonesia, tidak mau mempersoalkan administrasi keagamaan sekedar untuk memenuhi keinginan kelompok Islam, karena seharusnya masalah negara dan agama dipisahkan. Sebagai seorang Muslim yang taat dari Sumatera Barat, terdidik di Rotterdam, serta tidak terikat kepada kaum adat maupun kaum agama yang kolot, Hatta menyampaikan pertanyaan apakah mungkin mendasarkan hukum negara secara murni kepada Al-Quran. Inilah titik sengketa tentang “negara Islam” di mana dikatakannya:

Logika yang sehat mengatakan tidak mungkin.... Al-Qur’an istimewa adalah dasar Agama Islam, bukan kitab hukum. Berbagai hukum keperluan hidup sekarang tidak terdapat aturannya yang secukup-cukupnya dalam Al-Qur’an.... Kalau semua keperluan itu harus diurus dari Al-Qur’an, dengan cara tafsir, alangkah sukarnya pemerintahan negeri, dan beberapa orangkah yang sanggup mengerjakannya? Al-Qur’an mengadakan dasar keadilan dan kesejahteraan, yang harus ditepati oleh orang Muslimin. Tetapi segala dasar itu hanyalah dasar baginya sebagai tuntunan.... Rakyat negara itu sendiri mesti mengadakan hukum hidupnya yang teratur dengan permusyawaratan bersama. Memang tiap-tiap orang akan mengemukakan paham yang berdasar kepada keyakinan agamanya. Tetapi hasilnya yang didapat sebagai hukum adalah hukum negara, bukan hukum agama. Mungkin satu hukum negara yang banyak terpengaruh oleh hukum agama atau yang dijiwai jiwa agama...

Kita tidak akan mendirikan negara dengan dasar perpisahan antara negara dan agama, melainkan kita akan mendirikan negara modern di atas dasar perpisahan antara **urusan agama** dan **urusan negara**. Kalau urusan agama juga dipegang oleh negara, maka menjadi perkakas negara, dan dengan itu hilang sifatnya yang murni. Urusan negara urusan kita semua. Urusan agama Islam adalah urusan umat dan masyarakat Islam semata-mata.⁷⁴

Peradilan Agama oleh Jepang tetap dipertahankan eksistensinya dan tidak mengalami perubahan. Hanya ada perubahan nama menjadi *Sooryo Hooiin*. Mahkamah Islam Tinggi dinamakan *Kaikioo Kootoo Hooiin*. Pemberian nama ini

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 58-59.

didasarkan pada aturan peralihan Pasal 3 *Osanu Seizu* tanggal 7 Maret 1942 No. 1. Pada tanggal 29 April 1942, Pemerintah Balatentara Dai Nippon mengeluarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 1942 tentang pembentukan *Gunsei Hooiin* (Pengadilan Pemerintah Balatentara). Dalam Pasal I disebutkan, bahwa di Tanah Jawa dan Madura telah diadakan “*Gunsie Hooikin*” atau Pengadilan Pemerintahan Bala Tentara. Dalam Undang-Undang ini tidak disebutkan tentang bentuk pengadilan termasuk Pengadilan Agama untuk wilayah Indonesia di luar Jawa dan Madura. Dalam Pasal 3 Undang-Undang ini dinyatakan bahwa *Gunsei Hooiin* terdiri dari:⁷⁵

1. *Tiho Hooiin* (Pengadilan Negeri)
2. *Keizai Hooiin* (Hakim Polisi)
3. *Ken Hooiin* (Pengadilan Kabupaten)
4. *Gun Hooiin* (Pengadilan Kawedanan)
5. *Kaikioo Kootoo Hooiin* (Mahkamah Islam Tinggi)
6. *Sooryo Hooiin* (*Raad* Agama)

Pengaruh penjajahan Jepang yang sangat terasa adalah berkenaan dengan sistem peradilan. Jepang membuat kebijakan untuk melahirkan peradilan-peradilan sekuler yang diunifikasikan menjadi satu lembaga Peradilan yang melayani semua golongan masyarakat. Dampak dari unifikasi peradilan ini menjadikan peran para tetua adat di Sumatera Utara dan *uleebalang* mengalami

⁷⁵ Departemen Agama RI, *Peradilan ...*, *op. cit.*, hlm. 18.

pergeseran. Otoritas mereka pada peradilan adat dihilangkan, sekalipun yang menyangkut administrasi pemerintahan tetap dipertahankan.⁷⁶

2. Lahirnya Kantor Urusan Agama (*Shumubu*) sebagai Cikal Bakal Kementerian Agama

Keinginan sebagian Muslim untuk mendirikan Kementerian Agama sudah ada sejak zaman Hindia-Belanda, sebelum datangnya orang-orang Jepang. Di bawah kekuasaan Belanda, masalah-masalah agama ditangani oleh beberapa jawatan pemerintah: pendidikan Islam dan soal haji oleh Departemen Dalam Negeri, pengadilan agama oleh Departemen Kehakiman, gerakan agama oleh Kantor Masalah Pribumi dan Islam (*Kantoor voor Inlandse en Mohammedaanse Zaken*), dan soal ibadah oleh Departemen Pendidikan. Banyak orang Islam saat itu berpendapat bahwa penanganan atau administrasi masalah agama oleh berbagai departemen tadi sengaja dilakukan untuk menghambat perluasan dan penyebaran Islam. Selain itu, banyak orang Islam Indonesia saat itu menjadi bingung ketika menghadapi jawatan yang bermacam-macam itu, padahal semuanya bersangkutan dengan Islam. Itulah sebabnya pada tahun 1941, Majelis Islam A'laa Indonesia (MIAI), sebuah federasi dari organisasi-organisasi Islam, mendukung kehendak banyak pihak agar dalam pemerintahan Indonesia yang akan datang didirikan suatu departemen agama.⁷⁷

Pemerintah pendudukan Jepang mempergunakan dengan baik kekecewaan yang dirasakan oleh kalangan Islam terhadap pemerintah Hindia-Belanda

⁷⁶ Ratno Lukito, *Pergumulan antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*, (Jakarta: INIS, 1998), hlm. 51.

⁷⁷ Deliar Noer, *Administrasi ...*, *op. cit.*, hlm. 14-15.

sebelumnya yang dinilai diskriminatif terhadap Islam. Selain itu, dimungkinkan juga pemerintah pendudukan Jepang tidak menaruh simpati terhadap kalangan nasionalis yang tidak menyukai pemerintahan Jepang. Di sisi lain, pergerakan Islam Indonesia tampaknya mempergunakan dengan baik kesempatan yang terbuka di zaman Jepang itu untuk meningkatkan kedudukan mereka terhadap kalangan lainnya. MIAI adalah satu-satunya organisasi sebelum zaman Jepang yang bersifat nasional dan masih diijinkan beraktivitas. Pada tahun 1943, federasi MIAI ini diganti dengan Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi). Para pemimpin NU seperti Abdul Wahid Hasyim dan Zainul Arifin, serta pemimpin Muhammadiyah, seperti Mas Mansur duduk dalam susunan pengurus Masyumi. NU dan Muhammadiyah sendiri meneruskan kegiatan mereka dalam bidang pendidikan dan sosial. Keduanya diakui sah menurut hukum pada 1943. Sementara kegiatan Taman Siswa, suatu organisasi nasionalis yang netral agama dan bergerak di bidang kebudayaan (termasuk pendidikan), dibatasi oleh Jepang.

Manifestasi lain dari membaiknya kedudukan kalangan Islam adalah didirikannya Hizbullah, sebuah organisasi pemuda yang mendapat latihan militer yang khusus diperuntukkan bagi kalangan Islam. Padahal saat itu, mereka bisa saja masuk PETA (Pembela Tanah Air), dan Heiho (tentara pembantu tentara Jepang).

Sebagai cikal bakal Kementerian Agama, pemerintah pendudukan Jepang di Jawa akhirnya mendirikan *Syumubu*, kantor agama (Islam), suatu usaha lain pemerintah untuk menarik simpati kalangan Islam. Kantor ini dimaksudkan untuk melanjutkan kegiatan kantor masalah-masalah bumiputera dan Islam di zaman

Belanda. Tetapi perbedaannya adalah kalangan Islam dilibatkan agar merasakannya sebagai kepunyaan mereka sendiri, bukan alat kontrol dari pemerintah Jepang. Seorang intelektual Indonesia, Prof. Husein Djajadiningrat, dan kemudian seorang ulama, KH Hasyim Asy'ari diangkat sebagai kepala kantor. Hal inilah yang di kemudian hari, saat awal kemerdekaan Indonesia, menyebabkan kalangan Islam menganggap suatu kantor atau Kementerian Agama sebagai bagian yang wajar dalam struktur pemerintahan Indonesia.⁷⁸ Dengan pengangkatan KH Hasyim Asy'ari, maka puteranya, Wahid Hasyim, memperoleh kesempatan untuk memulai karirnya, karena selama sang bapak melanjutkan aktivitasnya di Jawa Timur, jabatan di Jakarta dalam kenyataannya dikerjakan oleh puteranya itu.⁷⁹

Sejak 1 April 1944,⁸⁰ dimulailah pembentukan Kantor Urusan Agama daerah di setiap karesidenan. Di bawah kepemimpinan para tokoh seperti Wahid Hasyim dan Kahar Muzakkir, landasan Kementerian Agama yang akan datang telah diletakkan beserta kantor-kantor daerahnya.

Dengan pembentukan Kantor Urusan Agama dan Masyumi, kalangan Islam telah diberikan suatu aparatur yang menjadi sangat penting bagi masa depan. Islam telah menerima sarana yang kemudian berkembang menjadi Kementerian Agama dengan jaringan kantor-kantor daerahnya di seluruh Indonesia. Dan sebagai kekuatan politik, Islam selanjutnya dapat memerankan

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 15-18.

⁷⁹ Harry J. Benda, *The Crescent ...*, *op. cit.*

⁸⁰ Aboebakar Atjeh (ed.), *Sedjarah Hidup K.H.A. Wahid Hasjim dan Karangan Tersiar* (Jakarta: 1957), hlm. 597.

perannya dalam Masyumi, karena pada 7 November 1945, organisasi ini direorganisasikan menjadi partai politik.⁸¹

D. Syariat Islam pada Masa Sekitar Proklamasi Kemerdekaan Indonesia

Dengan makin mengendurnya upaya-upaya Jepang untuk memenangkan perang, dan karenanya membuka lebih besar pintu menuju kemerdekaan Indonesia, pemerintah militer Jepang mengubah arah kebijakan mereka. Mereka semakin memberi dukungan kepada para pemimpin nasionalis sekuler Indonesia. Pemerintah militer Jepang lebih mempercayai kelompok ini untuk memimpin Indonesia di masa depan. Beberapa badan dan komite negara yang dibentuk untuk persiapan kemerdekaan Indonesia, seperti Dewan Penasihat (*Sanyo Kaigi*) dan BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia), diserahkan kepada kelompok ini.⁸² Pada gilirannya, Jepang tidak hanya membuat kaum nasionalis lebih mendominasi persoalan persiapan kemerdekaan Indonesia, tetapi juga menguatkan polarisasi nasionalis sekuler versus Islam politik. Hal ini tampak dari perdebatan keras tentang dasar negara yang berlangsung dalam rapat-rapat BPUPKI.⁸³

Lembaga BPUPKI, menjelang kemerdekaan Indonesia, mempunyai arti penting sebab di dalamnya para *founding fathers* berkumpul untuk pertama kalinya dalam rangka mempersiapkan kemerdekaan Indonesia, serta membahas

⁸¹ B.J. Boland, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 14-15.

⁸² Bahtiar Effendy, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 84.

⁸³ Zainal Abidin Amir, *Peta ...*, *op. cit.*, hlm. 33.

dasar negara, kabinet, parlemen, dan hal-hal lain yang terkait dengan pembentukan undang-undang dasar negara. BPUPKI didirikan pada tanggal 9 April 1945, dan terdiri dari 68 orang anggota. Komposisi anggotanya adalah delapan orang dari Jepang, lima belas orang dari golongan Islam politik, serta selebihnya dari golongan nasionalis sekuler dan para aristokrat Jawa yang secara tegas menolak Islam sebagai dasar negara. Di antara lima belas orang golongan Islam politik tersebut adalah K.H. Ahmad Sanusi (PUI), Ki Bagus Hadikusumo, K.H. Mas Mansur, K.H. Kahar Mudzakar (ketiganya dari Muhammadiyah), K.H. Masykur dan K.H.A. Wahid Hasyim (keduanya dari NU), Sukiman Wirjosandjoyo (PII), Abikusno Tjokrosujoso (PSII), Agus Salim (Partai Penyardar), dan K.H. Abdul Halim (PUI). Melihat komposisi ini, dari segi kuantitas jumlah golongan Islam yang memperjuangkan ideologi dan dasar negara Islam hanya 25% dari keseluruhan anggota, selain anggota dari pihak Jepang.⁸⁴

Sebelum BPUPKI memulai masa sidangnya yang pertama (tanggal 29 Mei sampai 1 Juni 1945), melalui Nishimura, pemerintah Jepang di Indonesia memberi tahu kepada para anggota bahwa Jerman telah menyerah, akan tetapi Jepang akan bertempur terus sendirian. Nishimura melanjutkan uraiannya sebagai berikut,⁸⁵

Sepanjang mengenai kedudukan agama dalam pemerintahan baru itu, izinkanlah saya mengatakan bahwa sikap Pemerintahan Militer mengenai hal ini dapat diibaratkan selebar kertas putih. Walaupun kami amat jelas menghargai ikatan yang ada antara rakyat Indonesia dan Islam, pejabat-pejabat Dai Nippon sama sekali tidak mempunyai gagasan ataupun rencana mengenai tempat yang seharusnya diduduki Islam dalam pemerintahan, ataupun bagaimana seharusnya hubungan antara Islam dan

⁸⁴ Prawoto Mangkusasmito, *Pertumbuhan Historis Rumus Dasar Negara dan Sebuah Proyeksi* (Jakarta: Hudaya, 1970), hlm. 11-12.

⁸⁵ Harry J. Benda, *The Crescent ...*, *op. cit.*, hlm. 188-189.

agama-agama lainnya. Seperti telah saya jelaskan kepada Tuan-Tuan sekalian, rakyat Indonesia harus mewujudkan cita-citanya sendiri dalam mendirikan negara baru ini. Nippon hanya akan memberikan bantuan dalam upaya-upaya ini...

Dalam salah satu pidato pembukaannya, Radjiman Wediodiningrat, Ketua BPUPKI, dalam pidato singkatnya, bertanya kepada para anggota, “negara yang akan kita bentuk ini apa dasarnya?” Sejak saat itu terdapat dua kubu yang sangat berbeda. Kubu Islam menghendaki dibentuknya negara Islam dan kubu nasionalis menghendaki negara sekuler. Perdebatan serius antara dua kelompok tersebut dalam BPUPKI terjadi cukup lama dan alot. Gagasan negara berdasar Islam muncul secara resmi pertama kali dalam sejarah Indonesia merdeka. Isu yang paling krusial dalam perdebatan itu adalah pembahasan tentang dasar negara bagi Indonesia setelah kemerdekaan.⁸⁶

Masa sidang pertama hanya mempunyai satu acara, yaitu membahas dasar negara Indonesia yang diinginkan. Dalam rapat tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin menyampaikan sebuah pidato yang mengutarakan sejumlah asas dan istilah yang kemudian tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Hal inilah yang menjadi alasan di zaman sesudah Soekarno untuk menyatakan bahwa Pancasila nyatanya adalah ciptaan Yamin, bukan Soekarno.⁸⁷

Dalam paragraf I pidato tersebut, di bawah judul *Peri Kebangsaan*, Yamin mengutarakan bahwa negara Indonesia tidak boleh didasarkan kepada pendapat-pendapat yang hanya dipinjam dari bangsa lain, tetapi kepada asas-asas yang

⁸⁶ Abdul Qadir Djaelani, *Peta Sejarah Perjuangan Politik Umat Islam di Indonesia* (Surabaya: CV Tri Bakti, 1996), hlm. 70-71.

⁸⁷ B.J. Boland, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 19-20.

berakar pada kebudayaan Indonesia. Lalu di bawah judul *Peri Kemanusiaan* (humanitarianisme/internasionalisme) ditegaskan bahwa kedaulatan Indonesia berarti diterima di antara keluarga bangsa-bangsa. Dalam paragraf III, *Peri Ketuhanan*, dinyatakan bahwa kepercayaan kepada Tuhan merupakan bagian dari kebudayaan Indonesia sehingga negara Indonesia harus berketuhanan. Setelah itu dalam paragraf IV, *Peri Kerakyatan*, ditampilkan tiga buah asas yang kemudian muncul kembali dalam Pembukaan UUD 1945. Asas-asas itu adalah “permusyawaratan/musyawarah”, yang diambil dari QS 42 ayat 38, oleh “perwakilan” dari setiap golongan penduduk, yang dilaksanakan berdasar “hikmah kebijaksanaan.” Istilah yang terakhir ini dijelaskan artinya sebagai penalaran yang sehat dan logis, yang harus menggantikan sikap irasional dan pemikiran prarasional. Dalam paragraf V yang berjudul *Kesejahteraan Rakyat, Keadilan Sosial*, diberikan penjelasan tentang luas wilayah Indonesia dan mengenai warga negara keturunan asing, diikuti dengan beberapa catatan tentang kesejahteraan penduduk yang akan menjadi tujuan Indonesia merdeka.⁸⁸

Yamin tidak memberikan catatan notulen masa sidang pertama BPUPKI. Namun, pidato Supomo dalam rapat tanggal 31 Mei 1945 telah dikutip penuh.⁸⁹ Berikut ini bagian pidato yang disampaikan Supomo mengenai hubungan antara negara dan agama,

Anggota terhormat Moh. Hatta” kata Supomo, “sudah menjelaskan secara cukup terinci bahwa dalam suatu negara kesatuan Indonesia, masalah kenegaraan harus dipisahkan dari masalah agama. Memang cukup jelas bahwa ada dua pendapat mengenai masalah ini: pendapat para anggota

⁸⁸ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: t.p., 1959-1960), I: 719-728.

⁸⁹ *Ibid.*, I: 109-121.

yang ahli agama dan yang menyatakan bahwa Indonesia haruslah menjadi suatu negara Islam, dan usul lainnya yang disarankan oleh Moh. Hatta, yaitu suatu negara kesatuan nasional yang memisahkan masalah kenegaraan dari masalah keislaman—dengan perkataan lain: bukan suatu negara Islam. Mengapa saya mengatakan bukan suatu negara Islam? Kalimat ‘negara Islam’ tidaklah sama maknanya dengan rumusan “negara yang didasarkan atas cita-cita luhur Islam”. Saya akan menjelaskan perbedaannya.

Dalam sebuah negeri yang diorganisasikan sebagai sebuah negara Islam, negara tidak dapat dipisahkan dari agama. Negara dan agama adalah satu, merupakan suatu keutuhan. Islam, seperti kita ketahui, merupakan suatu sistem agama, politik, dan sosial berdasarkan Quran yang merupakan sumber semua ajaran bagi kehidupan seorang Islam. Seperti telah kita jelaskan bahwa Turki—kita akan melihat sekali lagi ke negeri lain sebagai contoh—adalah suatu negara Islam yang sebenarnya sebelum tahun 1924. Setelah tahun 1924, Turki mengubah sifat negara, dan bukan lagi suatu negara Islam. Agama rakyat Turki memang Islam, tetapi sebagai sebuah negara, sepanjang berkenaan dengan sistem pemerintahan, Turki bukan lagi suatu negara Islam. Mesir, Irak, Iran, dan Saudi Arabia memang merupakan negara-negara Islam.

Apakah kita ingin menciptakan suatu negara Islam di Indonesia? Saya telah mengingatkan Tuan-Tuan sekalian tentang saran pemerintah (Jepang) bahwa kita tidak boleh sekedar mengikuti contoh negara-negara lain, tetapi kita harus sadar akan kepribadian yang sebenarnya dari masyarakat Indonesia...Oleh karena letak geografisnya, Indonesia mempunyai sifat yang berbeda dengan negeri-negeri seperti Irak, Iran, Mesir, atau Syria, negara-negara yang mempunyai suatu sifat Islam (*Corpus Islamicum*).

Indonesia merupakan bagian dari Asia Timur dan merupakan anggota dari Persemakmuran Asia Timur Raya. Dalam persemakmuran ini termasuk, misalnya Jepang, Tiongkok, Manchukuo, Filipina, Muangthai, dan Burma, yang bukan merupakan negara-negara Islam. Sudah tentu hal ini tidak merupakan alasan yang cukup untuk menolak didirikannya negara Indonesia sebagai suatu negara Islam—saya tidak mengatakan begitu. Tetapi hal, itu pasti merupakan suatu faktor penting yang harus diingat.

Saya juga akan mengingatkan Tuan-Tuan sekalian bahwa dalam negara-negara Islam itu sendiri, misalnya di Mesir, Iran, dan Irak, selalu terdapat perbedaan-perbedaan pendapat tentang cara bagaimana syariat (hukum Islam) itu harus disesuaikan dengan kebutuhan internasional, dengan persyaratan-persyaratan masa kini, dengan pemikiran modern...Sejumlah besar orang menyatakan hal itu tidak diperbolehkan, tetapi golongan lain mengatakan: penyesuaian dengan zaman baru memang mungkin...Muhammad ‘Abduh, yang namanya terkenal luas dan juga

mempunyai pengikutnya di sini juga, berkata, “Sudah tentu syariat dapat diubah melalui *ijma*’ atau permufakatan bersama, asal saja hal itu tidak bertentangan dengan Quran dan Sunnah.” Yang lainnya lagi menganut pendapat yang lebih radikal, seperti ‘Ali ‘Abd a-Razik yang mengatakan bahwa agama harus dipisahkan dari hukum yang mengenai masalah negara. Singkatnya, dalam negara-negara Islam sendiri terdapat pandangan yang bertentangan sehubungan dengan persoalan bagaimana seharusnya hukum negara itu supaya sesuai dengan pikiran modern...

Misalkan kita menciptakan suatu negara Islam, maka perselisihan juga akan timbul dalam masyarakat kita, dan panitia ini mungkin juga akan menemui kesukaran sewaktu membahas persoalan itu. Tetapi, Tuan-Tuan, menciptakan suatu negara Islam di Indonesia akan berarti bahwa kita tidak menciptakan suatu negara kesatuan. Menciptakan suatu negara Islam akan berarti mendirikan suatu negara yang akan menghubungkan dirinya dengan golongan yang terbesar, golongan Islam. Jika suatu negara Islam diciptakan di Indonesia, maka pasti akan timbul persoalan minoritas, persoalan golongan agama yang kecil, dari orang-orang Kristen dan lain-lainnya. Walaupun suatu negara Islam akan menjamin kepentingan golongan-golongan lain sebaik-baiknya, golongan-golongan agama yang lebih kecil ini pasti tidak akan dapat merasa dirinya terlibat dengan negara. Oleh karena itu, cita-cita suatu negara Islam tidaklah sesuai dengan cita-cita suatu negara kesatuan yang sedang kita usahakan dengan penuh semangat...

Oleh karena itu, saya menganjurkan, dan saya menyatakan setuju dengan sudut pandangan mereka yang ingin mendirikan suatu *negara kesatuan nasional*...yang mengatasi semua golongan, dan menghormati, dan sadar akan kepribadian khusus setiap golongan, baik besar maupun kecil. Sebagai akibatnya yang logis, masalah-masalah keagamaan akan dipisahkan dari masalah-masalah negara dalam negara kesatuan nasional ini, dan sebagai akibat logisnya dalam negara kesatuan nasional ini maka masalah keagamaan akan diserahkan ke tangan golongan agama yang bersangkutan. Dan sebagai suatu hal yang wajar, setiap orang, dalam negara yang demikian, bebas untuk menganut agama yang disukainya. Baik golongan yang terbesar maupun golongan yang terkecil akan merasa satu dengan negara (dalam bahasa asingnya: akan “merasa di rumah” dalam negaranya).

Para anggota yang terhormat! Suatu negara kesatuan nasional tidaklah berarti suatu negara yang mempunyai sifat tanpa agama. Tidak. Negara kesatuan nasional ini...akan mempunyai dasar kesusilaan yang luhur, seperti yang dianjurkan oleh Islam.

Misalnya, dalam negara Indonesia, para warga negara harus didorong untuk mencintai tanah airnya, untuk mengabdikan dirinya dan untuk

mengorbankan dirinya untuk kepentingan negara, untuk melayani tanah air dengan bersemangat, untuk mencintai dan melayani pemimpin-pemimpinnya, untuk tunduk kepada Tuhan, untuk mengingat Tuhan setiap waktu. Semuanya ini harus dimajukan terus-menerus dan digunakan sebagai suatu dasar moral dari negara kesatuan nasional ini. Dan saya yakin bahwa Islam akan memperkuat asas-asas ini.

Pada hari terakhir masa sidang pertama, 1 Juni 1945, Soekarno menyampaikan pidato yang terkenal, yang kemudian diterbitkan dengan judul *lahirnya Pantjasila*.⁹⁰ Soekarno mengajukan pertanyaan: atas dasar falsafah apakah akan didirikan Indonesia merdeka itu? Jawabannya adalah bahwa harus dicari suatu falsafah hidup (*Weltanschauung*) yang dapat disetujui oleh semua orang. Negara yang akan didirikan itu bukanlah suatu negara yang hanya untuk suatu golongan saja, tetapi suatu negara yang “semua untuk semua.” Oleh karena itu, asas *pertama* adalah kebangsaan, dalam pengertian kesadaran bersama sebagai suatu bangsa, dan bukan kebangsaan dalam arti sempit *chauvinistis*.

Karena itu, asas *kedua* harus internasionalisme (yang bukan kosmopolitanisme yang menolak adanya bangsa) atau humanitarianisme/peri kemanusiaan. Asas *ketiga* adalah permusyawaratan melalui perwakilan untuk memperoleh mufakat. Dengan kata lain, demokrasi. Asas *keempat* adalah kesejahteraan, yaitu cita-cita agar Indonesia merdeka bebas dari kemiskinan. Dengan cara ini, harapan rakyat tentang kedatangan *Ratu Adil* akan terpenuhi melalui terwujudnya keadilan sosial. Sebagai asas *kelima*, Soekarno menyebut ketuhanan, yang tidak hanya penting bagi rakyat pada umumnya, tetapi juga bagi

⁹⁰ *Ibid.*, I: 61-81.

setiap orang Indonesia masing-masing sesuai agamanya, dengan menghormati agama orang lainnya.

Dengan bantuan seorang ahli bahasa, Soekarno ingin menamakan lima asas ini *Pancasila*, yang akan menopang bangunan negara Indonesia di atasnya. Lima asas ini dapat diringkas menjadi tiga: *sosio-nasionalisme* yang mencakup peri kebangsaan dan peri kemanusiaan, *sosio-demokrasi* yang mencakup asas demokrasi dan kesejahteraan, dan *ketuhanan*. Ini disebut Trisila. Seluruh asas ini dapat diringkas lagi menjadi satu istilah Indonesia asli, yaitu asas *gotong royong*, antara si kaya dan si miskin, kaum Muslim dan Kristen, orang Indonesia asli maupun keturunan asing.

Sayangnya, Yamin tidak menyertakan pidato-pidato serta catatan-catatan yang dibuat oleh para pemimpin Islam politik dalam BPUPKI, seperti Ki Bagus Hadikusumo, K.H.M. Mansur, Sukiman, Wahid Hasyim, Kahar Muzakkir, dan H. Agus Salim selama masa sidang pertama itu. Ketiga perwakilan nasionalis: Yamin, Supomo, dan Soekarno secara jelas menyatakan pilihannya bagi suatu negara Pancasila yang bersifat nasional, “semua untuk semua”.

Akan tetapi kesaksian lisan Kiai Masykur, anggota BPUPKI, memberi informasi yang menarik mengenai sumbangan para pemimpin Islam terhadap definisi Pancasila.⁹¹ Menurutnya, sebuah diskusi panjang terjadi akhir Mei 1945 antara Soekarno dengan tiga pemimpin Islam: Kiai Wahid Hasyim (NU), Kiai

⁹¹ Wawancara dengan K.H. Masykur, direkam dalam kaset oleh Arsip Nasional Indonesia tanggal 1 Oktober 1988. Beliau lahir di Malang tahun 1902. Ia menjabat sebagai Menteri Agama tahun 1946 sampai 1949, kemudian dari 1953-1955, menjadi anggota DPR sejak 1955, dan menjadi wakil ketua PPP pada 1973.

Masykur sendiri (NU), dan Kiai Kahar Muzakkir (Muhammadiyah). Berikut ini transkripsi kisahnya:

...di rumahnya Mohammad Yamin, saya, Wahid Hasyim, Kahar Muzakkir dari Yogyakarta. Bertiga, berempat dengan Yamin. Bung Karno datang. Kita berhenti omong-omong itu.

-Lantas Bung Karno tanya: 'Ada apa?'

-'Kita ini ingin dasar Islam, tetapi kalau dasar Islam, negara ini pecah. Bagaimana kira-kira bisa umat Islam bela tanah air, tapi tidak pecah?'

-Bung Karno katakan: 'Coba kita Tanya Yamin dulu, bagaimana Yamin dulu, tanah Jawa, tanah Indonesia ini?'

-Yamin mengatakan: 'Zaman dulu, orang Jawa punya kebiasaan. Apa kebiasaannya? Pergi di pinggir sungai, di pohon besar, semedi, menyekar, untuk minta sama Tuhan. Minta keselamatan, minta apa begitu.'

-Lantas Bung Karno katakana: 'Nah! Ini mencari Tuhan namanya. Jadi orang Indonesia dulu sudah mencari Tuhan, cuma tidak tahu di mana Tuhan dan siapa Tuhan itu. Pergi di pohon besar, pergi di kayu besar, pergi di batu-batu nyekar, itu mencari Tuhan,' Kata Bung Karno, 'Kalau begitu, negara kita dari dulu itu sudah ketuhanan! Sudah ketuhanan zaman Jawa itu, zaman Jawa itu zaman ketuhanan. Mufakat? Bangsa ketuhanan? Tulis! Tulis! **Ketuhanan**. Lalu bagaimana selanjutnya bangsa Indonesia?'

-Bangsa Indonesia itu satu sama lain begitu rupa, kalau datang dikasih *wedang*, kalau waktu makan diajak makan. Pokoknya begitu toleransinya, begitu rupa, itulah bangsa Jawa dulu, sampai-sampai kalau sama-sama menemani.'

-Kalau begitu, 'kata Bung Karno, 'bangsa Indonesia itu dulu bangsa yang perikemanusiaan. Satu sama lain suka menolong. Kerjasama, perikemanusiaan.'

-Lantas kita, sama Wahid Hasyim, kita...: 'Kemanusiaan boleh, tapi mesti yang adil. Jangan sendiri boleh, tak diapa-apakan, kalau orang lain yang salah dihantam. Tidak adil itu. Kalau Siti Fatimah mencuri, saya potong tangannya: Siti Fatimah putri Rasulullah. Jadi harus adil. Biar anaknya, kalau salah, ya salah. Dihukum bagaimana. Ini Islam. Ya, benar, benar ini memang.

-Lantas ada lagi. Bung Karno katakan: 'Siapa dulu...?'

-Kahar Muzakkir lontarkan: 'Ada orang budayanya tidak mau dipersentuh tangannya dengan orang bawahan. Kalau beri apa-apa dilemparkan. Umpamanya orang bawahan, pengemis. Kasih uang, dilemparkan saja.

Kalau dalam Islam tidak bisa. Di dalam Islam harus diserahkan yang baik. Jadi *perikemanusiaan yang adil dan beradab*. Adabnya ini tadi.’

Lantas, sampai kepada orang Indonesia itu dulu, orang Jawa itu dulu, suka memberikan apa-apa sama tetangganya. Kalau rumah ini tak punya cabe, minta sama rumah sini, kalau tidak punya garam, minta sama rumah sini, kan begitu. Jadi orang Jawa dulu, kalau masak di rumah, minta garam pada tetangga... ini diusulkan oleh Bung Karno... Ini namanya *tolong-menolong. Gotong Royong*. Lantas ada lagi, bangsa Jawa itu dulu, sampai kepada ada lima itu. Begini, kalau ada apa, kumpul orang-orang desa itu. Satu sama lain Tanya bagaimana baiknya begini, baiknya begini. Ini dikatakan oleh Bung Karno musyawarah. Jadi bangsa kita dulu itu suka musyawarah. Kalau mau kawinkan anaknya mufakatan, kalau mau menamakan anaknya dinamakan siapa mufakatan, yang diambil suara biasanya yang tertua. Bung Karno katakan *musyawarah perwakilan*. Lantas perkara orang Jawa itu dulu, kalau diminta apa-apa, minta apa-apa dikasihkan. *Sampean* minta apa, biar di sini habis diberikan. *Solidaritas sosialnya*. Lalu ditanyakan kepada Islam. Islam memang zakat, kita kewajiban zakat, kita memberikan sama fakir-miskin, yang kaya memberikan ke fakir miskin, jadi sampai kesimpulan lima itu.

Kesimpulan lima tadinya mau ditambah, tapi kita umat Islam mengatakan, rukun Islam itu lima, jadi lima ini saja bisa dikembangkan satu per satu, tetapi jangan ditambah. Hitungannya supaya bisa lima. Ramai... dari jam 7 malam sampai jam 4 pagi, sampai subuh. Ini dijadikan oleh Bung Karno Pancasila, menjadikan penggantinya dasar Islam negara. Kita umat Islam mengatakan **kalau dasar Islam itu isinya diambil, kalau Pancasila itu musamma-nya yang diambil**... Sila-sila itu musamma-nya Islam. Lima ini kita umat Islam, ini sebagai musamma-nya, isi Islam, isim Islam, musamma-nya, Pancasila. Saya, Wahid Hasyim...

-Lantas Bung Karno katakan: ‘Mau saya usulkan, Pancasila. Awas kalau ada yang mengacau!’ (Kiai Masykur ketawa imitasi Bung Karno), ‘Awas!’

Kita tak boleh bantah. Lantas diusulkan Bung Karno itu. Lima sila itu. Saya pikir waktu itu dengan kawan-kawan, Pak Yusuf Hasyim apa, kalau dasar Islam belum tentu menjalankan Islam. Kadang-kadang negara ada tokoh-tokoh Islam, atau prakteknya tidak Islam. Ini **kita ambil musamma-nya, isinya kita tinggalkan**.

Kesaksian Kiai Masykur menunjukkan bahwa ketiga pemimpin Islam tersebut lebih bersusah payah memikirkan persatuan Indonesia yang terdiri dari beberapa agama dan banyak suku bangsa yang tersebar di ribuan pulau daripada mencari kemenangan syariat. Kelihatannya pemimpin Islam waktu itu lebih

mementingkan pendekatan substansialis ketimbang pendekatan skripturalis atau literalis, artinya lebih mementingkan nilai-nilai keislaman, bukan bentuk luarnya saja. Bila diskusi itu memang berlangsung seperti yang dikisahkan Kiai Masykur, berarti Pancasila adalah perpaduan antara nasionalisme dan Islam.⁹²

Setelah masa sidang pertama itu, konflik ideologis yang terjadi dalam BPUPKI antara kubu Islam politik dan kubu nasionalis sekuler tentang dasar negara dan ideologi bangsa semakin memanas sampai akhirnya dibentuk panitia sembilan. Panitia itu terdiri dari Soekarno, Muhammad Hatta, Ahmad Subardjo, A.A. Maramis, dan Muhammad Yamin mewakili nasionalis sekuler, dan Kahar Mudzakar, K.H. Agus Salim, Abikusno Tjokrosujoso, dan K.H.A. Wahid Hasyim mewakili kelompok Islam politik. Setelah mengadakan diskusi dan perdebatan panjang dengan argumentasi dan kepentingan masing-masing, akhirnya pada 22 Juni 1945 panitia sembilan mencapai kompromi politik atau kesepakatan kebangsaan (*gentlement agreement*) antara kelompok nasionalis sekuler dengan kelompok Islam politik. Kesepakatan kebangsaan tertuang dalam bentuk yang populer disebut Piagam Jakarta.⁹³ Pada intinya, piagam ini mengesahkan Pancasila

⁹² Andree Feillard, *NU vis-a-vis Negara*, alih bahasa Lesmana (Yogyakarta: LKiS, 1999), hlm. 35.

⁹³ Sejumlah ahli hukum dan intelektual waktu itu memberikan penghargaan yang tinggi terhadap Piagam Jakarta. Prof. Dr. Soepomo menyatakan, Piagam Jakarta merupakan “Perjanjian Luhur.” Dr. Sukiman menyebutnya *Gentlement Agreement* dan Mr. Muhammad Yamin menamakannya *Jakarta Charter*. Prof. Dr. Drs. Notonegoro, SH menjulukinya “Suatu Perjanjian Moril yang sangat Luhur.” Sayangnya, Piagam Jakarta tidak berumur panjang, hanya 56 hari. Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan RI (18 Agustus), Piagam Jakarta dicoret. Lihat Alwi Shihab, “Piagam Jakarta: Kisah Tujuh Kata Sakral,” dalam *Syariat Islam Yes, Syariat Islam No: Dilema Piagam Jakarta dalam Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Paramadina, 2001), hlm. 5.

sebagai dasar negara dengan perubahan sila ketuhanannya menjadi “Percaya kepada Tuhan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya.”⁹⁴

BPUPKI akhirnya “bersepakat” bahwa masa depan Indonesia merdeka akan didasarkan kepada sila “Percaya kepada Tuhan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya.” Selain itu, mereka juga “menerima” Islam sebagai agama negara dan presiden Republik Indonesia harus seseorang yang berasal dari umat Islam.

Namun, sebelum kesepakatan itu diberlakukan pada 18 Agustus 1945, sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, keberatan muncul dengan adanya permintaan dari warga Indonesia Timur supaya beberapa unsur dari Piagam Jakarta (yakni kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya, Islam sebagai agama negara, dan persyaratan bahwa presiden harus seorang Muslim) dihapus. Kompromi penghapusan itu secara formal akhirnya dapat tercapai setelah melalui konsultasi informal dengan beberapa tokoh Islam yang dimotori oleh Muhammad Hatta. Salah satu yang dimunculkan Hatta adalah isu bahwa Indonesia Timur tidak mau bergabung jika tujuh kata dalam sila pertama tidak dihapus. Kalangan Islam kemudian mengalah demi persatuan nasional. Mereka akhirnya bersepakat untuk menghapuskan unsur-unsur legalistik/formalistik Islam, terutama butir-butir mengenai Islam sebagai agama resmi negara, persyaratan presiden harus seorang Muslim, dan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya. Sementara sebagai gantinya, unsur

⁹⁴ Bahtiar Effendy, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 88.

teologi monoteistik dimasukkan ke dalam sila pertama Pancasila. Dengan demikian, sila pertama berbunyi “Ketuhanan Yang Mahaesa.”⁹⁵

Bagaimanapun, dapat disimpulkan bahwa peristiwa itu menandai kekalahan pertama kelompok Islam politik dalam merealisasikan gagasan mereka untuk mengaitkan hubungan Islam dan negara secara legalistik/formalistik. Republik Indonesia yang terbentuk ternyata bukanlah negara Islam seperti yang mereka dambakan, walaupun juga bukan negara sekuler. Kekalahan ini hanya bisa diterima untuk sementara waktu, sampai Majelis Konstituante hasil Pemilu pertama tahun 1955 mulai berkerja untuk menyusun konstitusi baru.

Menurut Letnan Jenderal Soedirman,⁹⁶ kelompok Islam menerima hasil-hasil pertemuan tanggal 18 Agustus 1945 karena

keadaan situasi dan kondisi tanah air masih di dalam mara bahaya, di mana tentara Sekutu sudah mengelilingi kita, akan mengembalikan kolonialisme Belanda/NICA untuk menjajah kembali negara kita, dan tentara Dai Nippon masih lengkap menguasai tanah air kita. Karena mengancam negara dan bangsa, sebagaimana dinyatakan pidato Bung Karno pada pembukaan sidang tanggal 18 Agustus 1945.”⁹⁷

Harun Nasution menerangkan bahwa:

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 89-90. Para pemimpin Islam lainnya tidak begitu bersedia menerima rumusan di atas. Isa Anshary memandang peristiwa itu sebagai sebuah penipuan yang dilakukan terhadap umat Islam. Baginya, kejadian itu dirasakan oleh umat Islam sebagai permainan sulap yang masih diliputi kabut rahasia. Itu adalah politik pengepungan kepada cita-cita umat Islam. Dikutip oleh Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992), hlm. 106.

⁹⁶ Beliau adalah Ketua Pendidikan Tinggi Dakwah Islam (PTDI). Nama ini jangan dikacaukan dengan Jenderal Soedirman Panglima Besar Angkatan Perang RI pada masa revolusi fisik.

⁹⁷ Dikutip oleh Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1959)* (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 65.

Masa revolusi bukanlah saat yang tepat untuk mendesak terlaksananya cita-cita Islami mereka. Bagi mereka, mempertahankan kemerdekaan Indonesia harus didahulukan. Pandangan seperti ini antara lain tersimpul dalam pidato Kasman Singodimedjo dalam Konstituante yang mengungkapkan mengapa kelompok Islam tidak mengajukan protes saat ketentuan Islami dihilangkan dari Piagam Jakarta pada tanggal 18 Agustus 1945. Pada saat seperti itu, katanya mengingat kekalahan Jepang dan pendaratan tentara Sekutu tidaklah tepat membicarakan materi tersebut secara mendalam.⁹⁸

Itulah sebabnya kelompok Islam menyampingkan sementara prinsip-prinsip mereka tentang filsafat negara dan konstitusi dengan harapan “di masa yang akan datang, di mana keadaan mengizinkan, mereka dapat memusyawarahkan kembali.”⁹⁹ Hal ini juga mengingat penekanan Soekarno tentang kesementaraan UUD 1945 ini dengan menjanjikan:

Nanti...kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.¹⁰⁰

Letak pengorbanan mereka itu bukan terletak dalam peranan mereka dalam penggantian “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” dengan “Ketuhanan Yang Maha Esa” yang proses dan posedurnya ternyata sangat kontroversial itu. Letak pengorbanan mereka terletak pada kenyataan (dengan meminjam kata-kata K.H.M. Isa Anshari) bahwa “mereka

⁹⁸ Dikutip oleh *Ibid*, hlm. 65-66.

⁹⁹ Dikutip oleh *Ibid*, hlm. 66.

¹⁰⁰ Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), I: 110.

diam tidak mengadakan perlawanan dan tantangan karena jiwa toleransi mereka.”¹⁰¹

Reaksi atas kejadian 18 Agustus 1945 itu terbagi menjadi dua.¹⁰² Di samping mereka yang menyesalkan perubahan tiba-tiba itu, ada pula kelompok yang beranggapan bahwa tidak ada hal yang tidak selaras dalam semua ini. “Piagam Jakarta tidaklah diubah atau diombang-ambingkan oleh Badan Penyelidik atau Badan Persiapan angkatan Jepang,” kata Muhammad Yamin, “melainkan dengan segala kebersihan disiarkan dengan resmi pada tanggal 19 Agustus 1945, dua hari setelah kemerdekaan Indonesia diproklamirkan.”¹⁰³

Dengan jiwa dan semangat yang sama, Hatta menulis:

Pada waktu itu, kami dapat menginsafi bahwa semangat Piagam Jakarta tidak lenyap dengan menghilangkan perkataan “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” dan menggantinya dengan “Ketuhanan Yang Maha Esa.”¹⁰⁴

Hatta menyambung bahwa dalam negara Indonesia yang memakai semboyan Bhineka Tunggal Ika, tiap-tiap peraturan dalam kerangka syariat Islam yang hanya mengenai orang Islam dapat dimajukan sebagai Rencana Undang-Undang ke DPR, yang setelah diterima oleh DPR, mengikat umat Islam Indonesia. Dengan cara begitu, terdapat bagi umat Islam Indonesia suatu sistem syariat Islam yang diatur dalam Undang-Undang yang berdasarkan Qur’an dan Hadis yang sesuai pula dengan keperluan masyarakat Islam sekarang.

¹⁰¹ Endang Saifuddin Anshari, *Piagam ...*, *op. cit.*, hlm. 55.

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 55-56.

¹⁰³ Dikutip oleh *Ibid.*, hlm. 56.

¹⁰⁴ Dikutip oleh *Ibid.*, hlm. 56.

Perbedaan hukum antara penduduk yang beragama Islam dan beragama Kristen akan terdapat dalam bidang hukum keluarga. Dalam bidang hukum perdata lainnya, hukum perniagaan dan hukum pidana tak perlu ada perbedaan.¹⁰⁵

Selanjutnya, dapat dikatakan bahwa sebagai konsekuensi dari perkembangan politik sejak zaman Jepang sampai pada kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, tidak ada perubahan yang berarti pada pengadilan agama dan hukum Islam. Keadaan pengadilan agama dan hukum Islam masih seperti zaman Hindia-Belanda. Peraturan-peraturan yang terkait dengannya dinyatakan masih berlaku selama belum diadakan penggantinya menurut ketentuan Pasal 2 Aturan Peralihan UUD 1945.

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 60.

BAB III
KEADAAN SYARIAT ISLAM DALAM KEKUASAAN REPUBLIK
INDONESIA

Diskursus negara Islam dan formalisasi syariat Islam di masa Indonesia merdeka merupakan isu lama, namun senantiasa aktual. Dari waktu ke waktu, ada saja sebagian umat Islam Indonesia yang mewacanakan dan memperjuangkan gagasan negara Islam dan formalisasi syariat Islam. Hal ini semakin terlihat ketika kebebasan berpendapat dan berekspresi sedang menguat di era yang demokratis. Tampaknya, gagasan ini akan senantiasa diperjuangkan oleh sebagian kalangan Muslim. Upaya-upaya pendirian negara Islam dan formalisasi syariat Islam di Indonesia telah ditempuh melalui berbagai cara, seperti melalui proses legislasi untuk menghasilkan Undang-Undang dan Peraturan Daerah, sampai pemberontakan dan penggunaan cara-cara kekerasan (*violence*). Dengan kata lain, upaya-upaya itu telah dilakukan, baik secara konstitusional maupun inkonstitusional. Cara konstitusional ditempuh melalui sidang-sidang di parlemen, sedangkan cara inkonstitusional ditempuh melalui jalur non-parlemen dengan mengabaikan ketentuan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.¹

A. Syariat Islam di Indonesia dalam Kekuasaan Politik Pemerintah Orde Lama

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan UUD 1945 dan

¹ Agussalim Sitompul, *Usaha-Usaha Mendirikan Negara Islam dan Pelaksanaan Syariat Islam di Indonesia* (Jakarta: Misaka Galiza, 2008), hlm. 281-436.

mengangkat dwi-tunggal Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Kekuasaan Presiden Soekarno berlangsung sampai naiknya Soeharto dalam pemerintahan secara perlahan dari 1966-1968. Pemerintahan Soeharto yang disebut rezim Orde Baru otomatis melabelkan era Soekarno sebagai Orde Lama. Kekuasaan pemerintah Orde Lama Soekarno dapat dibagi menjadi dua periode: periode demokrasi liberal dan periode demokrasi terpimpin.

Pada 1945 sampai 1959, Republik Indonesia menganut sistem parlementer, dengan catatan bahwa pada kurun waktu 1945-1949, sistem pemerintahan resmi adalah kuasi presidensial tetapi dalam praktiknya diberlakukan sistem parlementer juga. Sistem parlementer masa ini didasarkan atas tiga UUD: UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUD Sementara 1950. Karena kesamaan konfigurasi politik di masa ini yang mengunggulkan kekuasaan parlemen walaupun menggunakan tiga konstitusi yang berbeda, maka para ahli menjadikan masa ini sebagai periode dengan konfigurasi politik yang sama, yang biasa dinamakan periode Demokrasi Liberal.² Periode ini ditandai dengan kontestasi partai-partai politik secara bebas yang seringkali menjatuhkan pemerintah yang berkuasa melalui mosi tidak percaya di parlemen.

Selanjutnya, periode demokrasi terpimpin (1959 sampai 1966) muncul secara resmi setelah Konstituante dianggap gagal menyusun UUD yang permanen dan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Meskipun pembenaran yuridis-konstitusional atas dekrit tersebut kontroversial, tetapi dekrit ini diterima dan

² Lihat Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 35.

dianggap final sebagai dasar berlakunya kembali UUD 1945 dan menjadi titik tolak munculnya demokrasi model baru yang dinamakan Demokrasi Terpimpin.³

1. Periode Demokrasi Liberal

Ketika bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, gagasan demokrasi dalam kehidupan politik mendapat tempat menonjol. BPUPKI dan PPKI tidak memperdebatkan sistem demokrasi dalam kehidupan bernegara yang kemudian dituangkan dalam UUD 1945.⁴ Sistem pemerintahan dalam UUD 1945 ini bercorak presidensial, tetapi juga terdapat ciri parlementer, yakni Presiden yang diangkat oleh MPR tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.⁵ Akan tetapi, dalam praktiknya kemudian, sistem pemerintahan berubah menjadi bercorak parlementer tanpa diikuti perubahan UUD-nya. Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 memberlakukan susunan kabinet berdasarkan sistem parlementer atas usul BP-KNIP. Pemerintah harus bertanggung jawab kepada KNIP.⁶ Dengan demikian, pemerintah harus bertanggung jawab kepada KNIP yang dianggap sebagai parlemen yang merepresentasikan kekuatan-kekuatan politik dari rakyat. Konfigurasi politik menjadi lebih demokratis saat itu. Dimulailah era pemerintahan Demokrasi Liberal.

³ *Ibid.*, hlm. 129.

⁴ *Ibid.*, hlm. 294.

⁵ Penjelasan UUD 1945.

⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 294-295.

Sistem pemerintahan parlementer kembali diberlakukan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan UUD Sementara 1950. Parlemen kembali mendominasi kekuasaan negara. Akibatnya, terutama ketika UUDS 1950 berlaku, terjadi instabilitas pemerintahan karena pemerintah seringkali dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi. Demokrasi Liberal dengan sistem multi partai saat itu telah mengalami kegagalan dalam mengombinasikan secara optimum dua nilai, yakni jaminan rakyat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan melalui wakilnya serta stabilitas politik sebagai syarat aktivitas *bureaucratic power* untuk mencapai tujuan negara.⁷ Wilopo menyebut zaman Demokrasi Liberal sebagai zaman “pemerintahan partai-partai.”⁸ Partai-partai melalui parlemen benar-benar mengatasi kedudukan pemerintah.

Apa yang sering disebut Demokrasi Liberal menimbulkan ekses berupa konflik-konflik sosial yang terus-menerus. Stabilitas politik hampir tidak ada sama sekali, sehingga kabinet hampir tidak dapat berfungsi.⁹

Konfigurasi politik pada era Demokrasi Liberal ini dikualifikasikan sebagai konfigurasi politik yang demokratis. Hal ini bisa dilihat dari bekerjanya pilar-pilar demokrasi. Peranan partai-partai melalui parlemen saat itu sangat dominan. Sebaliknya peranan pemerintah selaku eksekutif sangat lemah dan hampir tidak berfungsi. Kehidupan pers saat itu juga relatif lebih bebas.¹⁰

⁷ Moeljarto Tjokrowinoto, *Beberapa Pokok Pikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia* (Yogyakarta: Seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, 1968), hlm. 7.

⁸ Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-Kelemahannya* (Jakarta: Yayasan Idayu, 1976)

⁹ Moeljarto Tjokrowinoto, *Beberapa ..., op. cit.*, hlm. 8

¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik ..., op. cit.*, hlm. 297.

a. Islam versus Pancasila dalam sidang Majelis Konstituante

Penyelenggaraan Pemilu pertama tahun 1955 untuk parlemen dan Majelis Konstituante memperlihatkan konfigurasi riil kekuatan politik di Indonesia saat itu. Kelompok Islam politik diwakili oleh berbagai organisasi dan partai politik, seperti Sarekat Islam, Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Muhammadiyah, dan Nahdlatul Ulama. Sementara kelompok nasionalis diwakili oleh gerakan Budi Utomo, partai politik seperti Partai Nasional Indonesia (PNI), dan kelompok kiri-sosial-demokrat diwakili oleh *Indische Sociaal Democratische Vereniging* (ISDV), Partai Komunis Indonesia (PKI), dan Partai Sosialis Indonesia. Hasil Pemilu memperlihatkan enam partai Islam memperoleh jumlah total suara 45%, PNI memperoleh 22%, dan PKI memperoleh 15%. Sisa suara lainnya diperoleh oleh beberapa partai kecil yang lebih dekat kepada paham sekuler (13%).¹¹ Empat besar pemenang Pemilu saat itu adalah PNI, Masyumi, NU, dan PKI.

Tugas utama Majelis Konstituante hasil Pemilu 1955 adalah menyusun sebuah rancangan konstitusi yang permanen. Konstitusi baru akan menggantikan UUD Sementara 1950. Meskipun bukan tanpa kesulitan, Majelis Konstituante akhirnya dapat menyelesaikan sebagian besar tugasnya. Selama dua setengah tahun keberadaannya (November 1956-Juni 1959), Majelis Konstituante menyelesaikan 90% tugas-tugasnya, termasuk membuat berbagai ketetapan terkait

¹¹ Sukron Kamil dkk., *Syariah Islam dan HAM: Dampak Perda Syariah terhadap Kebebasan Sipil, Hak-Hak Perempuan, dan Non-Muslim* (Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah dan KAS, 2007), hlm. 102-103.

hak-hak asasi manusia, prinsip-prinsip kebijakan negara, dan bentuk pemerintahan.

Sayangnya, perdebatan tentang dasar negara tidak berlangsung selancar perdebatan tentang masalah-masalah lainnya. Bahkan, perdebatan tentang hal tersebut mempunyai andil besar dalam membawa Majelis Konstituante ke jalan buntu. Dalam diskursus ini, kalangan Islam politik, yang diwakili terutama oleh Masyumi dan NU, menyatakan kembali aspirasi-aspirasi ideologi-politik yang dikemukakan pada masa pra-kemerdekaan, yaitu pendirian negara yang berdasarkan Islam. Mereka mengusulkan agar Islam dijadikan ideologi negara. Alasannya adalah (1) watak holistik Islam, (2) keunggulan Islam atas semua ideologi, dan (3) kenyataan bahwa Islam dianut oleh mayoritas orang Indonesia. Sementara kalangan nasionalis, yang diwakili terutama oleh PNI dan PKI, menolak gagasan mengenai Islam sebagai dasar negara. Kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen secara sosial-keagamaan membuat mereka ragu bahwa Islam dapat berperan sebagai pandangan dunia ideologis-politis bagi seluruh masyarakat. Sementara Pancasila, betapapun tidak sempurnanya, terbukti dapat menjadi ideologi bersama seluruh masyarakat Indonesia. Kalangan lainnya lagi menolak Islam sebagai dasar negara karena mereka khawatir kalau hukum-hukum Islam akan diterapkan kepada seluruh warga negara Indonesia.¹²

Diskursus negara berdasarkan Islam juga terjadi di antara para ulama yang terafiliasi dengan berbagai partai di dalam Konstituante. KH. Achmad Dasuki Siradj, wakil dari PKI, menolak Islam sebagai dasar negara bukan karena

¹² Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, alih bahasa Ihsan Ali Fauzi (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 105-109.

substansi Islam yang universal. Dia adalah seorang ulama yang mengaku berpegang teguh dengan ketentuan Quran dan Sunnah meskipun afiliasi politiknya diberikan kepada PKI sejak kelahiran partai itu pada tahun 1920. Penolakannya terhadap dasar negara Islam lebih karena melihat para pimpinan partai-partai Islam yang arogan dan merasa paling Islam sendiri dalam merespon wacana kebangsaan Indonesia, bahkan sampai menghukumi *kafir* terhadap massa dan simpatisan PKI. Arogansi tersebut pada dasarnya menyebabkan pancaran kesucian dan universalitas Islam menjadi terhalangi. Baginya, Islam tidak semestinya menjadi dasar negara, tetapi bila tetap dipaksakan, maka kemurnian dan kesucian Islam sebagai agama universal dan *rahmat lil-'alamin* akan tercoreng dan tercabik-cabik oleh perilaku pemeluknya sendiri. Memperjuangkan Islam tidak harus lewat partai-partai Islam dan tidak harus menjadikan Islam sebagai dasar negara, tetapi bisa dengan menunjukkan etika dan moralitas Islam dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara termasuk melalui Partai Komunis Indonesia (PKI).¹³

Pada mulanya, ada tiga usul yang diajukan sebagai dasar negara Indonesia: Pancasila, Islam, dan Sosial Ekonomi. Usul *pertama*, Pancasila, didukung oleh Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Komunis Indonesia (PKI, termasuk fraksi Republik Proklamasi), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Katolik, Partai Sosialis Indonesia (PSI), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), dan

¹³ KH. Achmad Dasuki Siradj, "Tentang Dasar Negara Republik Indonesia dalam Konstituante", jil. II (Bandung: Konstituante Republik Indonesia, 1958), hlm. 335-336, yang dikutip oleh Ahmad Yani Anshori, "Islam dan Negara-Bangsa: Studi Perjuangan ke Arah Negara Islam di Indonesia Pascakemerdekaan," *Disertasi* Program Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2006, hlm. 136-139.

partai-partai kecil lainnya; dengan jumlah total 273 wakil. Usul yang *kedua*, Islam, didukung oleh Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII), Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti), dan empat partai kecil lainnya; dengan total 230 anggota dalam Konstituante. Usul yang *ketiga*, Sosial Ekonomi, hanya didukung oleh sembilan anggota Konstituante dari Partai Buruh dan Partai Murba.

Akhirnya, dalam masa-masa terakhir sidangnya, Majelis Konstituante sampai pada dua alternatif rumusan Pancasila sebagai dasar negara:¹⁴

- a. Rumusan I, yaitu rumusan dalam Piagam Jakarta 22 Juni 1945, yang telah diterima secara bulat oleh Badan Penyelidik pada tanggal 11 dan 16 Juli 1945; dan
- b. Rumusan II, yaitu rumusan yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 18 Agustus 1945.

Fraksi-fraksi Islam (terdiri dari Masyumi, NU, PSII, Perti, Akui, Gerpis, dan Penyaluran) mendukung rumusan I sebagai dasar negara, sedangkan fraksi-fraksi lainnya (yang terdiri atas PNI, PKI, Parkindo, Partai Katolik, PSI, IPKI, dan beberapa partai kecil lainnya) mendukung rumusan II sebagai dasar negara Republik Indonesia, yakni rumusan yang tidak lagi memuat anak kalimat: “dengan kewajiban melaksanakan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya.”

Baik pendukung rumusan I maupun pendukung rumusan II tidak dapat menggolkan rumusannya. Untuk menggolkan suatu hal yang prinsipil, seperti dasar negara, harus mendapatkan dukungan dua per tiga jumlah suara yang hadir.

¹⁴ Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1959)* (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 125-126.

Konstituante mengalami jalan buntu. Rasio perimbangan antara pendukung rumusan I dan II adalah 204:264 (sekitar 4:5).

Menghadapi kenyataan ini, Presiden Soekarno, dalam kedudukannya sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang, turun tangan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang membubarkan Konstituante dan menyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Dasar negara dinyatakan antara lain:

- a. menyatakan (di dalam Konsiderans) “berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai dan merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut,”
- b. menyatakan (dalam diktumnya) berlakunya kembali UUD 1945.

Kebijaksanaan yang ditempuh Presiden ini adalah untuk mempertemukan kedua pendukung dua jenis Pancasila (rumusan I dan rumusan II) yang saling berhadapan di Majelis Konstituante.¹⁵ Dekrit Presiden ini memberlakukan dasar negara Indonesia adalah rumusan II yang “dijiwai” oleh rumusan I, yang keduanya “merupakan suatu rangkaian kesatuan.”

Soal gagalnya Majelis Konstituante menyelesaikan pekerjaannya, Endang Saifuddin Anshari berkesimpulan bahwa:

Tidaklah beralasan pernyataan bahwa Majelis Konstituante tidak menghasilkan apa pun yang bermakna atau tanpa hasil konkrit sedikit pun. Majelis ini—dengan meminjam kata-kata Mr. Wilopo, Ketua Konstituante—sudah dapat menyelesaikan 90 persen dari tugasnya. Seandainya Majelis ini diberi kesempatan yang *fair* dalam masa hanya beberapa bulan lagi, tanpa intervensi dari luar, niscaya Majelis ini dapat menyelesaikan 100 persen dari tugasnya, dapat berhasil menyelesaikan problem-problemnya dengan tuntas, dan merampungkan tugasnya yang mulia yang dipercayakan segenap rakyat Indonesia pada pundaknya untuk

¹⁵ Prawoto Mangkusasmito, *Pertumbuhan Historis Rumus Dasar Negara dan Sebuah Proyeksi* (Jakarta: Hudaya, 1970), hlm. 54

membentuk Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang permanen, yang diterima bulat setulus hati serta didukung dan dijunjung oleh segenap kelompok yang hidup dalam masyarakat Indonesia.¹⁶

UUD 1945 “yang dijiwai oleh Piagam Jakarta yang merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut” itu akhirnya diterima secara aklamasi oleh DPR hasil Pemilu 1955 pada tanggal 22 Juli 1959.¹⁷

Tujuh tahun kemudian, Memorandum DPR-GR mengenai Tertib Hukum dan Urutan Perundang-Undangan Republik Indonesia tertanggal 9 Juni 1966 juga memberi justifikasi atas Dekrit Presiden tersebut:

Meskipun Dekrit 5 Juli 1959 itu merupakan suatu tindakan darurat, namun kekuatan hukumnya bersumber pada dukungan seluruh rakyat Indonesia, terbukti dari persetujuan DPR hasil pemilihan umum (1955) secara aklamasi pada 22 Juli 1959.¹⁸

Memorandum DPR-GR tersebut kemudian pada tanggal 5 Juli 1966 diterima baik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara di dalam ketetapannya No. XX/MPRS/1966. Dengan demikian, putusan DPR-GR yang dituangkan dalam Memorandum tersebut ditingkatkan menjadi Ketetapan (TAP) MPRS.¹⁹ TAP MPRS itu menjadi dasar berlakunya UUD 1945 di zaman Orde Baru. Pada bagian kedua dari sumber tertib hukum RI disebutkan, “Dekrit tersebut merupakan sumber hukum bagi berlakunya kembali UUD 1945 sejak 5 Juli 1959....” Selanjutnya pada bagian tentang UUD Proklamasi huruf (b) dinyatakan bahwa “Penyusunan Pembukaan UUD 1945 sesungguhnya dilandasi oleh Piagam

¹⁶ Endang Saifuddin Anshari, *Piagam, op. cit.*, hlm. 88-89.

¹⁷ Prawoto Mangkusasmito, *Pertumbuhan, op. cit.*, hlm. 59.

¹⁸ Dikutip oleh Endang Saifuddin Anshari, *Piagam, op. cit.*, hlm. 114-115.

¹⁹ *Ibid*

Jakarta 22 Juli 1945, sedang Piagam Jakarta itu dilandasi oleh jiwa pidato Bung Karno pada 1 Juni 1945....” Dengan demikian, logis jika deklarasi Munas Alim Ulama NU menegaskan bahwa dasar Ketuhanan yang Maha Esa mencerminkan tauhid dalam Islam karena UUD, dan juga Pembukaan dan Batang Tubuhnya, dijiwai oleh Piagam Jakarta.²⁰

Dekrit Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959 yang bekerja sama dengan militer telah menghentikan polemik mengenai dasar negara Indonesia. Dalam dekrit itu, dinyatakan bahwa Indonesia kembali ke Pancasila dan UUD 1945, konstitusi yang memberikan banyak kekuasaan kepada Presiden Soekarno. Bagi para penyokong ideologi Islam, lahirnya dekrit tersebut merupakan kekalahan politik yang mengecewakan, terutama terkait agenda formalisasi syariat Islam.²¹

b. Gerakan DI/TII

Di luar jalur konstitusional, muncul upaya-upaya pemberontakan untuk menjadikan Islam sebagai dasar negara atau mendirikan negara Islam. Dalam panggung sejarah Orde Lama, pemberontakan beberapa kali telah dilakukan oleh beberapa kelompok Islam politik. Mereka adalah gerakan-gerakan DI (Darul Islam) dengan TII-nya (Tentara Islam Indonesia) yang beroperasi antara lain di Jawa Barat, Sulawesi Selatan, dan Aceh.

Di Jawa Barat, timbulnya gerakan DI lebih disebabkan oleh ketidaksetujuan Kartosuwirjo terhadap para pemimpin Republik Indonesia

²⁰ Ali Haidar, *Nahdlatul Ulama dan Islam di Indonesia: Pendekatan Fiqh dalam Politik*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 287-289.

²¹ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante* (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 176-182.

daripada kesadaran teologis-politisnya. Ia sangat kecewa terhadap strategi pemerintah pusat RI dalam mempertahankan diri dari upaya pendudukan kembali wilayah Indonesia oleh pemerintah Hindia-Belanda. Ia menolak perjanjian Renville (1948) yang melepaskan Jawa Barat dari Republik Indonesia dan yang mengharuskan sekitar 30.000 tentara Republik Indonesia menarik diri dari Jawa Barat menuju Jawa Tengah. Kartosuwirjo mundur ke daerah-daerah pegunungan di Jawa Barat, sambil terus menyerukan jihad melawan Belanda. Setelah Belanda mendirikan negara boneka Pasundan (1948) di Jawa Barat, ia memproklamasikan berdirinya Negara Islam Indonesia (NII).

Aksi Polisionil Belanda yang kedua pada 1948 telah membuat Republik Indonesia benar-benar dalam situasi krisis secara teritorial dan politis. Yogyakarta, ibukotanya, diduduki dan para pemimpinnya (termasuk Soekarno dan Hatta) ditangkap oleh Belanda. Menghadapi situasi tersebut, Kartosuwirjo tidak hanya memperbarui seruan jihadnya, melainkan juga memproklamasikan berdirinya negara Islam (1949) yang kali ini mencakup seluruh wilayah Indonesia. Tindakannya ini dimaksudkan sebagai alternatif terhadap Republik Indonesia yang “sudah berakhir.”

Setelah kedaulatan Indonesia akhirnya diakui oleh Belanda pada Desember 1949 melalui KMB (Konferensi Meja Bundar), upaya pengembalian wilayah Jawa Barat ke pangkuan Republik Indonesia dianggap sebagai pelanggaran batas wilayah secara semena-mena terhadap NII-nya Kartosuwirjo. Akibatnya, konflik bersenjata tidak dapat dihindarkan. Dalam konflik itu (1949-1962), seperti dicatat Karl D. Jackson, kira-kira 25.000 penduduk sipil dan tentara Republik Indonesia

tewas, 120.000 rumah musnah terbakar, dan kerugian material mencapai 650 juta rupiah.²²

2. Periode Demokrasi Terpimpin

Periode Demokrasi Terpimpin bermula dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959. Selama masa Demokrasi Terpimpin di bawah Soekarno, artikulasi legalistik/formalistik gagasan dan praktik politik Islam, terutama gagasan Islam sebagai dasar ideologi negara, mulai menunjukkan implikasi-implikasi negatif. Kecuali NU yang segera menata kembali orientasi politiknya dan menerima Manipol-Usdek-nya Soekarno, kekuatan politik Islam lainnya menurun drastis. Para pemimpin Masyumi, yang sejak awal dipandang sebagai pendukung-pendukung sejati gagasan negara Islam, dipenjarakan karena sikap oposisinya terhadap pemerintah. Dan akhirnya, dengan alasan bahwa beberapa pemimpinnya, seperti Mohammad Natsir dan Sjafruddin Prawiranegara, ikut terlibat dalam pemberontakan PRRI, Soekarno membubarkan Masyumi pada 1960.²³

Pada periode Demokrasi Terpimpin ini, kekuatan politik Islam jelas di bawah hegemoni pemerintahan Soekarno yang menampilkan diri sebagai penguasa yang otoriter. Bersamaan dengan penjelmaan kepemimpinan otoriter Soekarno, ada dua kekuatan lain yang menyokong kekuasaannya, yaitu Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia (PKI). Masa ini ditandai dengan tarik-

²² Bahtiar Effendy, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 96-98.

²³ Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1987), hlm. 349-357.

menarik antara tiga kekuatan politik tersebut: Presiden Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI.²⁴

Dekret Presiden 5 Juli 1959 melapangkan jalan bagi gagasan Soekarno tentang Demokrasi Terpimpin yang pertama kali dilontarkannya pada 1957. Sikap partai-partai Islam dalam Majelis Konstituante sebelum dekrit adalah menentang *move* Soekarno itu. Tetapi setelah dekrit, mereka terbelah menjadi dua kelompok. Kelompok pertama yang terdiri dari Nahdhatul Ulama (NU), Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII), dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti) memihak Soekarno dan masuk dalam sistem Demokrasi Terpimpin. Sementara kelompok kedua adalah Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi). Partai ini sejak dini menentang ide Demokrasi Terpimpin dan akibatnya dibubarkan pada akhir 1960.²⁵

Menurut penjelasan resmi pemerintahan Soekarno, Demokrasi Terpimpin adalah “demokrasi murni yang berdasarkan suatu ideologi yang memimpin dengan menentukan tujuan serta cara mencapainya.” Demokrasi Terpimpin Indonesia adalah “kerakyatan yang dipimpin oleh ideologi negara yaitu Pancasila dan oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk mufakat di antara semua golongan progresif.”²⁶ Inti istilah tersebut terdapat pada

²⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik ..., op. cit.*, hlm. 129.

²⁵ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Politik: Teori Belah Bambu Masa Demokrasi Terpimpin* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 3-4.

²⁶ Sekretaris Nasional, *Kristalisasi 107 Istilah Politik dalam Penjernihan, Kursus Kader Politik* (Jakarta: Sekretaris Nasional, 1961), yang dikutip oleh Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 177.

kata “demokrasi” dan “terpimpin,” dua kata yang komplementer. “Terpimpin” berarti ada seorang pemimpin yang memimpin dalam rangka demokrasi.²⁷

Dalam praktiknya, kata “terpimpin” menggusur kata “demokrasi” dengan bertindakya Soekarno seperti diktator. Hampir semua cabang kekuasaan negara: eksekutif, legislatif, dan yudikatif berada dalam genggamannya. Sutan Takdir Alisyahbana menyamakan Soekarno dengan raja-raja dalam sejarah kuno Indonesia:

Posisi Soekarno sebagai Presiden dan sebagai Pemimpin Besar Revolusi Indonesia, yang di tangannya terpegang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif (hanyalah) berbeda sedikit dengan raja-raja absolut masa lampau, yang mengklaim sebagai inkarnasi Tuhan, atau wakil Tuhan di dunia.²⁸

Berbagai pemimpin Islam dipenjara, baik dalam waktu lama maupun untuk waktu singkat. Beberapa mereka adalah para pemimpin Masyumi yang terlibat dalam pemberontakan PRRI, seperti Natsir, Sjafruddin Prawiranegara, dan Burhanuddin Harahap. Ikut ditahan juga Assaat, Prawoto Mangkusasmito, Mohamad Roem, Isa Anshary, E.Z. Muttaqien, Junan Nasution, Kasman Singodimedjo, Hamka, dan lain-lain. Bagi banyak pemimpin Islam serta mereka yang bersikap kritis secara terbuka terhadap Soekarno, tahun-tahun tersebut adalah tahun-tahun yang penuh dengan fitnah, teror malam hari, serta suasana tanpa hukum.²⁹

²⁷ *Ibid*, hlm. 177-178.

²⁸ Dikutip oleh Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Politik...*, *op. cit.*, hlm. 191.

²⁹ B.J. Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, alih bahasa Safroedin Bahar (Jakarta: PT Grafiti Pers, 1985), hlm. 108.

Dengan dibubarkannya Masyumi, NU menjadi parpol Islam terbesar. Akan tetapi, sebenarnya, pengaruhnya dalam proses pengambilan kebijaksanaan nasional sangat kecil. Salah satu ide demokrasi terpimpin adalah melakukan emaskulasi partai-partai politik. Bagi Soekarno, partai-partai politik inilah yang menciptakan pemerintahan yang tidak efektif. Dalam Demokrasi Terpimpin, pemangkasan dilakukan terhadap parpol-parpol dari 24 buah menjadi 10 buah. Parpol “dikebiri” lewat berbagai keputusan:³⁰

Di antara parpol-parpol yang ada saat itu, hanya PKI yang mampu bersaing signifikan dalam perpolitikan nasional. Kekuatan politik lainnya yang signifikan adalah militer dan Presiden Soekarno sendiri. Soekarno lebih banyak bertindak sebagai faktor pengimbang dalam hubungan PKI-militer yang saling bersaing. Dalam konteks demikian, dapat dipahami bahwa Soekarno lebih dekat kepada PKI karena di pihak lain, militer semakin kuat.

Sikap akomodatif NU terhadap kekuasaan Soekarno –atau dalam bahasa Deliar Noer, “politik penyesuaian diri”—dalam bidang politik praktis berbeda bila bersinggungan dengan keyakinan agama. Ini terlihat dengan tampilnya NU sebagai penentang PKI dengan menandinginya dalam semua aspek kehidupan. Dalam bidang kepemudaan, PKI menggalang gerakan ofensif pemuda, NU membentuk Banser Ansor. Dalam bidang perburuhan, PKI membentuk SOBSI, NU menandingi dengan Sarbumusi (Serikat Buruh Muslim Indonesia). Dalam bidang pertanian, PKI menggalang para petani dalam BTI (Barisan Tani Indonesia), NU membendungnya dengan Pertanu (Persatuan Tani NU). Dalam

³⁰ Abdul Aziz Thaba, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 180.

bidang kebudayaan, PKI membentuk Lekra (Lembaga Kebudayaan Rakyat), NU membentuk Lesbumi (Lembaga Seni Budaya Muslim), dan seterusnya.³¹

Kolaborasi NU dengan pemerintahan Soekarno berlangsung sampai runtuhnya Demokrasi Terpimpin. Kehancuran Demokrasi Terpimpin terjadi setelah kudeta yang gagal oleh Gerakan 30 S (yang diduga didalangi oleh PKI) pada 1965. Dengan Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar), Jenderal Soeharto, pemegang mandat, mengambil langkah-langkah untuk menyelamatkan negara. Mulai saat itu, dibangun sebuah orde politik baru yang oleh pendukungnya disebut “Orde Baru,” pengganti “Orde Lama.”³²

Dari uraian di atas, konfigurasi politik pada era Demokrasi Terpimpin dikualifikasikan sebagai otoriter di tangan Presiden Soekarno. Jika dilihat dari bekerjanya pilar-pilar demokrasi, kekuatan partai-partai dan parlemen sangat lemah, sebaliknya kekuasaan Presiden sebagai kepala eksekutif sangat kuat, dan kebebasan pers dapat dikatakan tidak ada.³³

3. Formalisasi Syariat Islam di Era Orde Lama

a. Pembentukan Kementerian Agama

Kementerian agama adalah bagian pemerintahan Indonesia yang termasuk unik dalam konteks hubungan negara dan agama. Departemen ini didirikan pada 1946 dengan nama Kementerian Agama dalam suatu negara yang secara

³¹ Slamet Effendy Yusuf, *Dinamika Kaum Santri, Menelusuri Jejak dan Pergolakan Internal NU* (Jakarta: Rajawali, 1993), hlm. 48.

³² Abdul Aziz Thaba, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 181-182.

³³ Moh. Mahfud MD, *Politik ..., op. cit.*, hlm. 301-302.

konstitusional tidak menganggap dirinya sebagai negara agama. Pemerintahan Indonesia tidak berdasar agama (Islam) dan tidak mempunyai agama negara yang resmi (seperti di Malaysia). Sila pertama dasar negara Pancasila dianggap memadai untuk membenarkan adanya Kementerian agama. Secara resmi, Kementerian agama didirikan berdasarkan Pasal 29 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan bahwa “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.” Tetapi, usaha mendirikan departemen tersebut pada mulanya mendapat halangan dari para pembuat UUD 1945 itu sendiri. Hingga selanjutnya dapat dikatakan bahwa pendirian departemen itu adalah penyesuaian (akomodasi) pihak pemerintah Indonesia terhadap keinginan mayoritas Muslim.³⁴

Usulan pembentukan Kementerian Agama diajukan oleh suatu panitia *ad hoc* pimpinan Achmad Subardjo dalam Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 19 Agustus 1945. Setelah perdebatan yang tidak berlangsung lama, usul tersebut ditolak. Latuharhary, wakil Kristen yang berasal dari Maluku, mengusulkan kepada rapat agar masalah agama ditangani oleh Kementerian Pendidikan. Ia berpendapat bahwa suatu kementerian khusus masalah agama menimbulkan rasa tidak enak. Jika menteri agama dari golongan Kristen, katanya, umat Islam tentu saja tidak merasa senang, sedangkan jika menterinya seorang Islam, masyarakat Kristen tidak akan gembira. Ia mengingatkan bahwa panitia

³⁴ Deliar Noer, *Administrasi Islam di Indonesia* (Jakarta: Rajawali, 1983), hlm. 13-14.

tersebut jangan mengakibatkan perpecahan di kalangan rakyat.³⁵ Dari kalangan Islam, Abdul Abbas, seorang Muslim dari Lampung yang berasal dari Mandailing, menyokong saran agar kementerian pendidikan menangani masalah-masalah agama sehingga nama kementerian yang diusulkan menjadi Kementerian Pendidikan, Pengajaran, dan Agama. Iwa Kusumasumantri, seorang Nasionalis Muslim dari Pasundan menyetujui pendapat bahwa suatu Kementerian Agama “sudah mendapat *bürgerrecht*,” tetapi karena sifat kebangsaan yang melekat pada pemerintahan kita, katanya, seyogyanyalah agama tidak ditangani oleh suatu kementerian khusus. Ia sependapat dengan Latuharhary seraya menambahkan bahwa dalam tiga tahun terakhir terlalu banyak perhatian diberikan pada soal-soal Islam. Ki Hajar Dewantara, pendidik terkenal dari Taman Siswa, lebih menyukai bila masalah agama dilayani oleh kementerian dalam negeri. Maka dengan penolakan tokoh-tokoh tersebut, usul untuk mendirikan Kementerian Agama tidak diterima saat awal-awal berdirinya Republik Indonesia. Hanya 6 dari 27 orang anggota panitia yang menyetujuinya.³⁶ Tuntutan MIAI dari masa Hindia-Belanda tentang kementerian khusus yang melayani agama (Islam) dalam pemerintahan Indonesia tidak mencapai hasil.

Oleh karena kemerdekaan Indonesia masih terancam dengan keinginan pihak Belanda yang datang kembali, perasaan ketidaksenangan umat Islam tidak menguntungkan bagi perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Pemerintah memerlukan dukungan sepenuhnya dari umat Islam dan diharapkan agar

³⁵ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), I: 457; Deliar Noer, *Administrasi ...*, *op. cit.*, hlm. 18.

³⁶ Muhammad Yamin, *Naskah ...*, *op. cit.*, hlm. 462.

dukungan ini diperoleh dengan didirikannya Kementerian Agama. Setidaknya, sebagian tuntutan kalangan Islam terpenuhi.³⁷

Semangat perjuangan kubu Islam politik tidak surut pasca “kekalahan politik” dalam memperjuangkan Piagam Jakarta karena upaya mereka akhirnya membuahkan hasil dengan diterimanya usulan pendirian Kementerian agama. Ide pendirian Kementerian agama telah mengemuka pada rapat BP KNIP (Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat) pada 26 November 1945 yang diketuai oleh Perdana Menteri Sjahrir. Ide itu didukung oleh Muhammad Natsir, Dr. Mawardi, Dr. Marzuki Mahdi, M. Kartosudharmo, dan beberapa anggota BP KNIP lainnya. Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Mohammad Hatta langsung memberi signal positif dan menyetujui pendirian Kementerian agama pada 3 Januari 1946. Kemudian, pemerintah mengeluarkan Ketetapan Nomor 1/S.D./1946 yang antara lain berbunyi; “Presiden Republik Indonesia, mengingat usul Perdana Menteri dan BP KNIP, memutuskan: Mengadakan Kementerian agama.”³⁸ Pada tanggal 3 Januari 1946, Kementerian Agama dibentuk dan H.M. Rasjidi dipercaya sebagai orang pertama yang memegang jabatan menteri baru ini.³⁹

Keputusan mendirikan Kementerian Agama tersendiri sedikit banyak terbukti sebagai “*a concession to the Muslim*” yang kompromistis. R.M. Kafrawi, ketika itu Sekjend Kementerian Agama, berpendapat:

³⁷ Deliar Noer, *Administrasi, op. cit.*, hlm. 21.

³⁸ Agussalim Sitompul, *Usaha-Usaha, op. cit.*, hlm. 81-82.

³⁹ Endang Saifuddin Anshari, *Piagam, op. cit.*, hlm. 58-59.

Dalam hubungan ini harus diingat, pertama, bahwa pembentukan sebuah Kementerian Agama di Indonesia dihasilkan dari suatu kompromi antara teori sekuler dan Kristen tentang pemisahan gereja dengan negara, dan teori Muslim tentang penyatuan antara keduanya....Jadi, Kementerian Agama itu timbul dari formula Indonesia asli yang mengandung kompromi antara dua konsep yang berhadapan muka: sistem Islami dan sistem sekuler.⁴⁰

Pada tanggal 17-18 Maret 1946 di Surakarta diselenggarakan Konferensi Jawatan Agama seluruh Jawa dan Madura. Dalam kesempatan itu, H.M. Rasjidi yang baru beberapa minggu diangkat sebagai Menteri Agama yang pertama menguraikan “sebab-sebab dan kepentingannya pemerintah Republik mendirikan Kementerian Agama.” Antara lain ditegaskannya:

Ialah untuk memenuhi kewajiban pemerintah terhadap UUD Bab IX Pasal 29 yang menerangkan bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu” (ayat 1 dan 2). Jadi lapangan pekerjaan Kementerian Agama ialah mengurus segala hal yang bersangkutan paut dengan agama dalam arti seluas-luasnya.⁴¹

Dari perspektif kaum nasionalis sekuler, pembentukan Kementerian Agama adalah konsesi mereka kepada kaum Islam politik, sedang kalangan Islam politik sendiri berpandangan bahwa hal itu merupakan salah satu hasil yang dicapai oleh umat Islam Indonesia dalam perjuangan kemerdekaan bangsanya.

Dalam hal ini B.J. Boland berkesimpulan bahwa

Indonesia baru ini lahir bukan sebagai negara Islam menurut konsepsi Islami yang ortodoks, juga bukan sebagai negara sekuler yang memandang agama semata-mata sebagai urusan pribadi. Pembahasan mengenai masalah ini telah berakhir dengan suatu jalan tengah, yaitu gagasan mengenai negara yang mengakui asas keagamaan, dan ingin bersikap

⁴⁰ Dikutip oleh *Ibid.*, hlm. 59.

⁴¹ Dikutip oleh *Ibid.*, hlm. 61-62.

positif terhadap agama pada umumnya serta dalam berbagai bentuk perwujudannya...⁴²

Oleh karena itu, pembentukan dan eksistensi Kementerian Agama tidak dapat dilepaskan dari jiwa dan semangat Piagam Jakarta khususnya, dan dari perjuangan konstitusional kalangan Islam politik dalam bidang ketatanegaraan dan pemerintahan.⁴³

b. Pengelolaan Peradilan Agama

Pada saat Kementerian Agama didirikan, Pengadilan Agama masih berada di bawah Kementerian Kehakiman. Atas permintaan Menteri Agama, H.M. Rasjidi, Peradilan Agama dipindahkan pengelolaannya ke Kementerian Agama dengan Penetapan Pemerintah No. 5/SD tanggal 25 Maret 1946. Pemindahan ini diharapkan akan memperbaiki segala hal yang terkait penegakan proses peradilan. Tetapi, harapan ini ternyata mengecewakan. Menurut Lev,⁴⁴ perbaikan itu hanya terjadi pada beberapa hal saja, seperti pemberian gaji tetap bagi para hakim agama oleh pemerintah. Pemberian gaji ini sebagai konsekuensi dari tuntutan UU No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak, dan Rujuk. Sifat gaji ini berbeda dengan sifat gaji pada zaman Belanda. Pada zaman Belanda, Kepala Penghulu atau Ketua Pengadilan Agama digaji oleh pemerintah kolonial dalam kapasitasnya sebagai penasehat pada *Landraad*, bukan sebagai Ketua Pengadilan Agama.

⁴² B.J. Boland, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 40.

⁴³ Endang Saifuddin Anshari, *Piagam ...*, *op. cit.*, hlm. 61-62.

⁴⁴ D.S. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia: Suatu Studi tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, alih bahasa Zaini Ahmad Noeh (Jakarta: Intermedia, 1980), hlm. 85-86.

Pada tahun 1951, keluar sebuah Undang-Undang Darurat, yaitu UU No. 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil. Dalam UU yang tidak sempat dibicarakan dengan DPR ini, keberadaan Peradilan Agama diakui berdiri terpisah dari lingkungan peradilan lainnya, meskipun ada pembatasan baginya. UU ini menjadi landasan yuridis bagi pengembangan Peradilan Agama di Indonesia pada masa kemerdekaan. Untuk daerah Aceh, UU ini mengantar pemberlakuan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1957 tentang Pembentukan Mahkamah Syar'iyah di Aceh. Wewenang Mahkamah Syar'iyah Aceh ditentukan meliputi:

1. Perselisihan antara suami istri yang beragama Islam
2. Segala perkara yang menurut hukum yang hidup diputus menurut agama Islam yang berkenaan dengan nikah, talak dan rujuk, fasakh, serta hadhanah
3. Perkara waris mewaris, wakaf, hibah, sadaqah, baitul mal, dan lain-lain yang berhubungan dengan itu, dan
4. Perkara perceraian dan pengesahan bahwa taklik talak sudah berlaku

Selanjutnya, untuk menjaga agar ada kesatuan peraturan tentang Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di daerah-daerah luar Jawa-Madura, maka Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1957 untuk Aceh itu dicabut kembali. Pemerintah menerbitkan PP No. 45 Tahun 1957 tentang Menetapkan Peraturan Tentang Pengadilan Agama di Luar Jawa-Madura. PP yang terakhir ini mencabut kembali Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1957 dan menghapuskan segala peraturan yang bertentangan dengan PP ini, kecuali peraturan tentang Kerapatan Qadhi di sekitar daerah Banjarmasin, yakni Stbl. 1937 No. 638 jo. No. 639. Pasal 1 dari PP No. 45 Tahun 1957 menentukan bahwa “di tempat-tempat yang ada

Pengadilan Negeri ada sebuah Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah, yang daerah hukumnya sama dengan daerah hukum Pengadilan Negeri.” Kompetensi absolut Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah tersebut ditentukan dalam Pasal 4 sebagai berikut

- (1). Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah memeriksa dan memutuskan perselisihan antara suami isteri yang beragama Islam, dan segala perkara yang menurut hukum yang hidup diputus menurut hukum Agama Islam yang berkenaan dengan nikah, thalaq, ruju', fasach, nafaqah, maskawin (mahar), tempat kediaman (maskan), mut'ah dan sebagainya, hadhanah, perkara waris malwaris, waqaf, hibah, sadaqah, baitulmal.dan lain-lain yang berhubungan dengan itu, demikian juga memutuskan perkara perceraian dan mengesahkan bahwa syarat taklik sudah berlaku.
- (2). Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah tidak berhak memeriksa perkara perkara yang tersebut dalam ayat (1), kalau untuk perkara itu berlaku lain daripada hukum Agama Islam.

Dengan terbitnya PP No. 45 Tahun 1957 ini, berarti ada tiga peraturan yang berbeda terhadap keberadaan Peradilan Agama di sejumlah daerah Indonesia:⁴⁵

1. Peradilan Agama di Jawa dan Madura diatur oleh Staatsblad 1882 No. 152 jo. 1937 No. 116 dan 610,
2. Kerapatan Qadhi di Kalimantan Selatan dan Kalimantan Timur diatur oleh Staatsblad 1937 No. 638 dan 639,
3. Peradilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di Luar Jawa, Madura, dan Kalimantan Selatan diatur oleh PP No. 45 Tahun 1957 itu sendiri.

Kenyataan di atas menggambarkan bahwa Peradilan Agama mempunyai latar belakang sejarah yang berbeda-beda antar daerah di Indonesia. Direktorat

⁴⁵ Ahmad Rofiq, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 2001), hlm. 80-81.

Pembinaan Badan Peradilan Agama, Departemen Agama mencatat bahwa sampai tahun 1972 terdapat:⁴⁶

- a. 96 Pengadilan Agama di Jawa-Madura
- b. 152 Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di Luar Jawa-Madura
- c. 10 Kerapatan Qadhi di Kalimantan
- d. 6 Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah tingkat banding untuk luar Jawa
- e. 1 Kerapatan Qadhi Besar di Kalimantan
- f. 11 Badan Administrasi, yaitu Jawatan (Inspeksi) Peradilan Agama.

Keragaman di atas berakhir pada tahun 1980 ketika diterbitkan Surat Keputusan Menteri Agama No. 6 Tahun 1980 tanggal 28 Januari 1980. Dengan Surat Keputusan tersebut, nama Pengadilan Agama yang berbeda-beda itu disamakan secara nasional: Pengadilan Agama untuk tingkat pertama, dan Pengadilan Tinggi Agama untuk tingkat banding.

Departemen Agama tampak cerdas dalam menggunakan UU No. 1 Tahun 1951, tentang Tindakan-Tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil, sebagai dasar pengembangan Pengadilan Agama.⁴⁷ Di zaman Belanda, hukum Islam senantiasa dihadapkan pada hukum adat dengan kecenderungan penganakemasan hukum adat. UU No. 1 Tahun 1951 telah menghapuskan segala macam peradilan adat.

⁴⁶ Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 113-114.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 116.

Sementara Peradilan Agama tetap dilanjutkan dengan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah.⁴⁸ Akan tetapi, Peraturan Pemerintah yang dimaksud tidak pernah diterbitkan. Hal ini menyebabkan Departemen Agama merasa memiliki kebebasan untuk mengatur, termasuk menambah jumlah, Pengadilan Agama sebagai salah satu cara menguatkan Departemen ini.

c. Undang-Undang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk

Pada 1946, terbit UU No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk. UU No. 22 Tahun 1946 sebenarnya merupakan langkah rasionalisasi dalam administrasi pengadilan agama. UU ini menghendaki pemisahan pendaftaran nikah, talak, dan rujuk yang selama ini dilakukan oleh Pengadilan Agama. Selain itu, juga ada tuntutan pemisahan jabatan antara penghulu kepala dan Ketua Pengadilan Agama. Dengan keluarnya UU ini, penghulu tidak lagi diperbolehkan mencampuri urusan peradilan. Sebaliknya, pengadilan diserahkan kepada hakim sepenuhnya, yang mereka itu digaji oleh pemerintah. Demikian pula seluruh biaya administrasi peradilan ditanggung oleh negara, sedangkan ongkos berperkara harus disetor ke kas negara.⁴⁹

UU No. 22 Tahun 1946 juga menentukan gaji bagi para pegawai pencatat nikah, talak, dan rujuk. Pemberian gaji, menurut Undang-Undang ini, dimaksudkan untuk mencegah korupsi yang dilakukan oleh para pegawai tersebut.

Penjelasan Umum UU ini menyatakan,

⁴⁸ Pasal 1 ayat (4) UU No. 1 Tahun 1951, tentang Tindakan-Tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil

⁴⁹ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 105-106.

Selanjutnya peraturan-peraturan yang dicabut itu tidak menjamin penghasilannya para pegawai pencatat nikah, hanya digantungkan pada banyak sedikitnya ongkos yang didapatnya dari mereka yang menikah, menalak dan merujuk. Dengan jalan demikian maka pegawai pencatat nikah menjalankan kewajibannya dengan tidak semestinya, hanya semata-mata ditujukan untuk memperbesar penghasilannya, kurang memperhatikan hukum-hukum Islam yang sebenarnya.

Perbuatan sedemikian itu, merupakan suatu korupsi serta merendahkan derajat pegawai nikah, tidak saja dapat celaan dari pihak perkumpulan-perkumpulan Wanita Indonesia, akan tetapi juga dari pihak pergerakan Islam yang mengetahui betul-betul syarat-syaratnya talak dan sebagainya, tidak setuju dengan cara menjamin penghidupan pegawai nikah sedemikian itu. Pun para pegawai nikah sendiri merasa keberatan dengan adanya peraturan sedemikian itu. Selain dari pada penghasilannya tidak tentu, juga aturan pembagian ongkos nikah, talak dan rujuk kurang adil, ya'ni pegawai yang berpangkat tinggi dalam golongan pegawai nikah mendapat banyak, kadang-kadang sampai lebih dari f 1.000,- (Bandung, Sukabumi d.l.l.) akan tetapi yang berpangkat rendah sangat kurangnya, antara f 3,50 - f 10,-. Selain dari pada itu ongkos nikah (ipekah) oleh beberapa golongan ummat Islam dipandang sebagai "haram", sehingga tidak tenteramlah mereka itu mendapat penghasilan tersebut. Korupsi serta keberatan-keberatan lainnya hanya dapat dilenyapkan, jika pimpinan yang bersangkutan-paut dengan perkawinan, talak dan rujuk diserahkan pada satu instansi, serta para pegawai pencatat nikah diberi gaji yang tetap, sesuai dengan kedudukan mereka dalam masyarakat.

Untuk keefektifan berlakunya UU No. 22 Tahun 1946, pemerintah menutup Pengadilan *Surambi* dan *Pradoto Gede* yang merupakan peradilan Keraton Solo dan Yogya pada tahun 1947. Selanjutnya, karena UU No. 22 Tahun 1946 hanya berlaku untuk Jawa dan Madura saja, maka sesuai dengan wawasan negara kesatuan, pada 26 Oktober 1954 diundangkan UU No. 32 Tahun 1954 tentang Penetapan Berlakunya UU RI Tanggal 21 Nopember 1946 No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk di Seluruh Daerah Luar Jawa dan Madura.

Pemberlakuan UU No. 32 tahun 1954 ini merupakan satu langkah penting dalam usaha memajukan Peradilan Agama. Berkat UU No. 22 dan 32 ini, pejabat-

pejabat nikah yang selama masa penjajahan tidak digaji oleh pemerintah, kini diberikan gaji. Penggajian juga untuk mencegah korupsi oleh para penghulu yang sudah sering dituduhkan di zaman Belanda. Undang-Undang tersebut betapapun sederhananya adalah langkah rasionalisasi dan modernisasi hukum Islam Indonesia. Dalam hukum Islam klasik, tidak ada aturan tentang pencatatan nikah atau talak. Padahal pencatatan ini penting untuk menjamin kepastian hukum.⁵⁰

d. Undang-Undang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama 1965

Pada tanggal 27 Januari 1965, diundangkan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Penetapan Presiden ini menyisipkan Pasal 156a ke dalam KUHP. Pasal itu berbunyi

Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barang siapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:

- a. yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalah-gunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
- b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa."

Di dalam Penjelasan Penetapan Presiden ini, diceritakan bahwa pada saat itu hampir di seluruh Indonesia banyak timbul aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan dalam masyarakat yang dinilai "bertentangan" dengan ajaran-ajaran dan hukum Agama. Beberapa ajaran dan perbuatan para pemeluk aliran-aliran tersebut sudah banyak yang telah menimbulkan pelanggaran hukum, memecah persatuan nasional dan menodai Agama. Perkembangan aliran-

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 106-107.

aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan itu sangat membahayakan agama-agama yang ada. Hal ini dianggap dapat membahayakan persatuan bangsa dan negara. Pemerintah Soekarno dalam rangka kewaspadaan nasional dan dalam Demokrasi Terpimpin dianggap perlu mengeluarkan Penetapan Presiden ini sebagai realisasi Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.

Penetapan Presiden ini akan mencegah penyelewengan-penyelewengan dari ajaran-ajaran agama yang dianggap sebagai ajaran-ajaran pokok oleh para ulama agama yang bersangkutan (pasal 1-3). Penetapan Presiden ini juga akan melindungi ketenteraman beragama dari penodaan/penghinaan serta dari ajaran-ajaran untuk tidak memeluk agama yang bersendikan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa (Pasal 4).⁵¹ Dengan demikian, dengan berlandaskan Pasal 29 UUD 1945, negara bertindak jauh “melindungi” agama dari para penyelewengnya. Negara akan menghukum para penyeleweng itu karena tidak mengikuti ajaran pokok agama yang bersangkutan. Padahal, penafsiran tentang ajaran pokok agama tidak selalu seragam. Di dalam setiap agama terdapat banyak aliran atau mazhab penafsiran terhadap agama tersebut. Penerapan PNPS ini tentu akan mengancam eksistensi pluralitas mazhab tersebut. Negara telah ikut campur dalam urusan internal agama. Negara Pancasila telah bertindak seperti negara agama yang membela agama dengan penafsiran tertentu dan mengharamkan sekaligus menghukum penafsiran lain yang dianggap menodai.

⁵¹ Penjelasan Penetapan Presiden No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

Kelompok aliran kebatinan/kepercayaan dalam Penjelasan Penetapan Presiden ini dijadikan sasaran tembak sebagai kelompok yang berpotensi membahayakan agama-agama yang ada dan mengganggu persatuan bangsa. Hal ini juga mengancam keragaman agama dan kepercayaan di Indonesia yang seharusnya juga dilindungi oleh Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Semua agama dan kepercayaan seharusnya dapat menikmati kebebasan hidup dan berkembang di Indonesia. Negara Republik Indonesia yang direncanakan “semua untuk semua” ternyata lebih berpihak kepada sebagian kelompok (golongan agama-agama). Terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkannya ke arah pandangan yang sehat dan ke arah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan ketetapan M.P.R.S. No. II/MPRS/1960.⁵²

Penerapan PNPS ini mengenai pencegahan “permusuhan” terhadap agama, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 PNPS ini *jo.* Pasal 156a huruf a, bisa dibenarkan karena sifatnya yang memusuhi atau menghina sehingga menciptakan disharmoni sosial.⁵³ Akan tetapi, pencegahan “penyalahgunaan” dan “penodaan” agama tidak dapat dipahami karena penilaian terhadap sikap “penyalahgunaan” atau “penodaan” agama bisa beragam.

⁵² Penjelasan Penetapan Presiden No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

⁵³ Di dalam Penjelasan Pasal 4 Penetapan Presiden No. 1/PNPS/1965, dinyatakan bahwa tindak pidana yang dimaksudkan disini, ialah yang semata-mata (pada pokoknya) ditujukan kepada niat untuk memusuhi atau menghina. Dengan demikian, maka, uraian-uraian tertulis maupun lisan yang dilakukan secara obyektif, *zakelijk* dan ilmiah mengenai sesuatu agama yang disertai dengan usaha untuk menghindari adanya kata-kata atau susunan kata-kata yang bersifat permusuhan atau penghinaan, bukanlah tindak pidana menurut pasal ini.

B. Syariat Islam di Indonesia dalam Kekuasaan Politik Pemerintah Orde Baru

Gerakan 30 September 1965 yang diduga didalangi oleh PKI menjadi momentum runtuhnya era Demokrasi Terpimpin Soekarno yang bercorak otoritarian itu. Soekarno diberhentikan secara konstitusional oleh MPRS karena dianggap tidak dapat memberi pertanggungjawaban atas musibah nasional G 30 S tersebut. PKI dibubarkan dan dinyatakan sebagai partai terlarang. Akhirnya militer sebagai salah satu kekuatan politik dominan di era Demokrasi Terpimpin tersisa sebagai pemeran utama dalam pentas politik pada awal Orde Baru.

Pemerintahan Orde Baru awalnya berlanggam libertarian yang sebenarnya adalah langgam transisi untuk mencari format tetap politik Orde Baru. Sejak format baru perpolitikan Orde Baru ditentukan pada 1969/1971, Indonesia mengalami kembali konfigurasi politik otoriter yang birokratis. Program pembangunan nasional yang menitikberatkan pada ekonomi harus diamankan dengan stabilitas nasional sebagai prasyaratnya. “Stabilitas nasional” inilah yang diwujudkan dengan pemerintahan otoriter Orde Baru.⁵⁴

1. Konsolidasi Politik Pemerintah Orde Baru

Format politik Orde Baru yang dibentuk tahun 1966 menempatkan militer sebagai kekuatan politik dominan. Akan tetapi, bentuk negara yang tercipta bukan merupakan negara militeris walaupun awalnya militer memiliki *power surplus* setelah PKI dan Soekarno tersingkir menyusul gerakan tiga puluh September (G

⁵⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik ..., op. cit.*, hlm. 195.

30 S). Orde Baru muncul bukan karena aksi militer sebagaimana yang terjadi di negara-negara Amerika Latin dan Afrika dengan pemerintahan junta militer. Dalam keadaan krisis dan situasi *chaos* pasca gerakan tiga puluh September, koalisi terjadi antara militer, kalangan Islam dan mahasiswa/pemuda untuk mengeliminir kekuatan politik PKI dan Presiden Soekarno. *Political will* militer dan masyarakat ini akhirnya dapat mengakhiri rezim Orde Lama dan menjadi awal gerakan konsolidasi pemerintahan Orde Baru.

Pemerintahan Orde baru dimulai sejak keluarnya Surat Perintah Sebelas Maret 1966 (Supersemar), yang pada awalnya memberikan harapan baru bagi dinamika perkembangan politik Islam. Pada awal Orde Baru, optimisme akan kehidupan demokrasi timbul di kalangan Islam pada khususnya, dan masyarakat luas pada umumnya karena perjuangan penumbangan Orde Lama penuh dengan retorika demokrasi. Di kalangan Islam, harapan timbul untuk kembali memainkan peran seperti pada masa demokrasi parlementer (1950-1959). Akan tetapi, dalam kenyataannya, harapan itu bertubrukan dengan strategi pembangunan pemerintah Orde Baru. Strategi itu adalah marginalisasi peranan partai-partai politik dan menabukan pembicaraan masalah-masalah ideologis selain Pancasila, terutama yang bersifat keagamaan.

Persoalan utama yang dihadapi pemerintah Orde Baru adalah warisan krisis dari rezim sebelumnya. Ada dua macam krisis: ekonomi dan politik. Di bidang ekonomi, terjadi kemerosotan dan stagnasi. Pada 1966, bahkan laju inflasi mencapai 650%. Sementara di bidang politik, terjadi ketidakstabilan karena pertentangan antar kelompok-kelompok politik dalam masyarakat. Untuk

mengatasi dua krisis ini, pemerintah mengambil kebijakan ekonomi berupa pembangunan ekonomi yang berorientasi keluar. Dalam bidang politik, diupayakan format politik baru yang mendukung pembangunan ekonomi.⁵⁵

Kalau pada masa Orde Lama pembangunan ditekankan pada bidang politik, maka di zaman Orde Baru, diubah menjadi bidang ekonomi. Jargon “politik no, ekonomi yes” sering disuarakan pada awal-awal pemerintahan Orde Baru. Para pendukung Orde Baru menciptakan *counter ideas* (pemikiran-pemikiran tandingan) sehingga muncul ide-ide pragmatik, deideologisasi, deparpolisasi, program oriented, pembangunan oriented, dan lain-lain.⁵⁶

Dalam bidang politik, pemerintah menciptakan format politik yang baru. Upaya ini bersamaan dengan tumbuhnya optimisme masyarakat se usai keluar dari suatu masa yang merugikan. Optimisme muncul akan kehidupan baru yang lebih baik, lebih demokratis, lebih aman, dan sebagainya. Format politik baru itu ditandai oleh:⁵⁷

- a. Peranan pihak eksekutif sangat kuat karena dijalankan oleh militer pasca Demokrasi Terpimpin, yang menjadi satu-satunya pemain utama panggung politik nasional. Legitimasi peran mereka dihadirkan melalui konsep “dwifungsi ABRI”
- b. Upaya membangun sebuah kekuatan organisasi politik sipil sebagai perpanjangan tangan ABRI (dan pemerintah) dalam bidang politik.

⁵⁵ Abdul Aziz Thaba, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 186-187.

⁵⁶ Fachry Ali dan Bachtiar Effendy, *Merambah Jalan Baru Islam, Rekonstruksi Pemikiran Islam Orde Baru* (Bandung: Mizan, 1984), hlm. 95.

⁵⁷ Abdul Aziz Thaba, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 188-189.

- Kekuatan itu adalah Golkar. Dengan segala cara, “pembesaran” Golkar dilakukan dengan “pengecilan” partai-partai politik lainnya. Upaya ini berhasil pada Pemilu 1971 dengan terciptanya sistem kepartaian yang hegemonik
- c. Penjinakan radikalisme dalam politik melalui proses depolitisasi massa. Misalnya, dengan menerapkan konsep *floating mass* (massa mengambang) dan konsep NKK/BKK di dalam kehidupan kemahasiswaan
 - d. Tekanan pada pendekatan keamanan (*security approach*) ketimbang pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) dalam pembangunan politik untuk menciptakan stabilitas politik
 - e. Menggalang dukungan masyarakat melalui organisasi-organisasi sosial dalam jaringan korporatis. Korporatisme negara menyerap semua unsur dalam masyarakat, menjadikan birokrasi sebagai “gurita yang sangat perkasa, memangsa semua lawannya,” sedangkan posisi masyarakat dilemahkan. Dalam setiap proses pengambilan keputusan nasional misalnya, masyarakat hampir belum pernah dilibatkan. Pelibatan masyarakat hanya pada level pelaksanaannya. Masyarakat juga sering dimobilisasi untuk memberikan dukungan kepada setiap kebijakan pemerintah.

Konfigurasi politik di era Orde Baru tidak bisa disebut demokratis dikarenakan dominannya peran Golkar sebagai partai pemerintah dan lemahnya kontestasi politik di antara partai-partai yang ada. Ada upaya yang sengaja oleh

pemerintah yang didominasi oleh militer, dengan dalih untuk meraih kestabilan politik sebagai prasarat pembangunan ekonomi, untuk menguasai kehidupan politik dengan membesarkan Golkar dan mengerdilkan partai-partai saingannya. Pilihan kepada Golkar ini dipandang wajar karena di masa Demokrasi Terpimpin, Angkatan Darat telah membangun koalisi besar dan heterogen yang terdiri dari golongan-golongan fungsional di dalam Parlemen, yang dikoordinir oleh Sekretariat Bersama (Sekber) Golkar sejak tanggal 20 Oktober 1964.⁵⁸

Penguatan Golkar dilakukan dengan berbagai cara. (1) mula-mula pimpinan Angkatan Darat menempatkan orang-orangnya dalam pimpinan Sekber Golkar. (2) Peraturan Mendagri No. 12 Tahun 1969 dan PP No. 6 Tahun 1970 dikeluarkan untuk melarang pegawai negeri menjadi anggota parpol. (3) monoloyalitas dituntut dengan hanya memberikan dukungan kepada Golkar dalam Pemilu. (4) organisasi *underbouw* dibangun melalui jaringan korporatis untuk menggalang masa, seperti Korpri untuk pegawai negeri, AMPI dalam organisasi kepemudaan, dan GUPPI untuk ulama.⁵⁹

“Penggarapan” juga dilakukan terhadap partai-partai politik yang dianggap dapat menghambat kemenangan Golkar dalam Pemilu. Unsur-unsur pendukung Soekarno dalam PNI disingkirkan dan diganti dengan orang-orang yang loyal kepada Orde Baru. Dalam NU, mereka yang bersimpati kepada Piagam Jakarta dikurangi peranannya, sedangkan KH Idham Chalid, yang akomodatif,

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 206-207.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 208.

dipertahankan. Pemerintah melarang berdirinya kembali Masyumi dan hanya mengizinkan pendirian partai golongan modernis yang baru, Parmusi.⁶⁰

Pemilu pertama di era Orde Baru pada 1971 menghasilkan kemenangan Golkar yang meraup 62,8 % suara nasional. PNI masih bertahan, tetapi masa keemasannya telah lewat. Golkar telah merebut banyak dari konstituen PNI yang terdiri dari kalangan priayi birokrat serta kaum *abangan*. PNI hanya mendapatkan 6,9 % suara nasional. NU menjadi partai lama yang paling kuat, dengan meraih 18,7 % suara nasional. Partai kaum Islam Modernis, Parmusi, tidak mendapat suara dalam prosentase signifikan.

Pemerintah Orde Baru menggunakan hasil Pemilu 1971 ini sebagai dasar untuk mengeliminir partai-partai lama sama sekali.⁶¹ Rezim Orba menetapkan bahwa semua partai politik akan difusi atau dilebur ke dalam dua koalisi partai terhitung mulai Januari 1973. Maka, lahirlah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang berbasis Islam yang mempersatukan NU dan Parmusi serta partai-partai kecil lain. Sementara di luar partai-partai Islam, PNI dan partai-partai Katolik dan Protestan membangun sebuah koalisi dengan membentuk Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Selain di masa kampanye, partai-partai baru ini tidak diijinkan memiliki organisasi di bawah tingkat kabupaten. Jadi, gagasan untuk menjadikan warga negara “massa mengambang” (*floating mass*) yang mengalami depolitisasi diadopsi menjadi kebijakan pemerintah. Kebijakan ini tentu saja tidak berlaku

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 209.

⁶¹ M.C. Ricklefs, *Mengislamkan Jawa: Sejarah Islamisasi di Jawa dan Penentangannya dari 1930 sampai Sekarang*, alih bahasa FX Dono Sunardi & Satrio Wahono (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2013), hlm. 281-284.

untuk Golkar, yang boleh memiliki representasi hingga level masyarakat desa melalui para pejabat, birokrat, dan kalangan militer.

Golkar menjadi kekuatan politik mayoritas di DPR, apalagi jika ditambah dengan anggota ABRI yang diangkat (tidak dipilih dalam Pemilu). Dalam lima kali Pemilu Orde Baru, komposisi keanggotaan FKP (Fraksi Karya Pembangunan) dalam Parlemen selalu di atas 50%. Jika digabungkan dengan anggota ABRI, maka persentasenya selalu di atas 71%. Dengan komposisi Parlemen yang tidak seimbang ini, fungsi Parlemen, sebagai pengontrol eksekutif sebagaimana layaknya dalam sistem demokrasi, tidak berjalan. Sebab FKP dan FABRI (Fraksi ABRI) hanyalah perpanjangan tangan DPP Golkar dan Mabes ABRI. Sedangkan kedua institusi ini berada di bawah subordinasi Kepala Negara (Presiden) sebagai ketua Dewan Pembina Golkar dan Panglima Tertinggi ABRI, sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan.⁶²

Kualifikasi konfigurasi politik era Orde Baru yang tidak demokratis ini terlihat signifikan jika dilihat dari bekerjanya pilar-pilar demokrasi. Eksistensi partai-partai politik dan parlemen berada dalam kondisi lemah dan selalu dibayang-bayangi oleh kontrol dan penetrasi pemerintah yang sangat kuat. Sebaliknya, pihak eksekutif sangat kuat, mengatasi semua kekuatan di dalam masyarakat. Kehidupan pers dibayangi oleh ancaman pencabutan SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers) sehingga pers tidak memiliki kebebasan yang sebenarnya untuk mengungkapkan temuan, sikap, dan pandangannya.⁶³

⁶² Abdul Aziz Thaba, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 212-213.

⁶³ Moh. Mahfud MD, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm.307.

2. Hubungan Pemerintah dan Islam

Secara ringkas, di masa Orde Baru, hubungan antara Islam dan negara mengalami metamorfosis. Pada awalnya, hubungan mereka bersifat antagonistik (1966-1981), kemudian berubah menjadi resiprokal-kritis (1982-1985). Sejak tahun 1985, hubungan mereka mengambil pola akomodatif.⁶⁴

Setelah pemerintah Orde Baru memantapkan kekuasaannya, mereka segera melakukan kontrol yang lebih kuat terhadap kekuatan politik Islam, terutama kelompok radikal yang dikhawatirkan dapat menandingi kekuatan pemerintah. Kekhawatiran akan meningkatnya militansi Islam menjadi agenda utama pembicaraan para elite politik Orde Baru. Trauma masa lalu, “pembangkangan” tokoh-tokoh Islam, dan isu negara Islam menghantui benak para pengambil keputusan. Kekhawatiran mereka meliputi beberapa hal: munculnya radikalisme Islam yang berjuang membentuk negara Islam, tampilnya kembali partai-partai politik Islam dalam percaturan politik nasional, kekhawatiran merebaknya isu primordialisme, termasuk masalah agama, dan isu tentang legalisasi Piagam Jakarta.⁶⁵

⁶⁴ Abdul Aziz Thaba, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 239-240.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 243-244. Pada saat itu, Sidang Umum MPRS 1968 dalam Komisi I dan Komisi II sedang mandeg karena merebaknya topik negara Islam dan Piagam Jakarta yang dibawakan oleh tokoh-tokoh Islam. Mereka meyakinkan pemerintah bahwa legalisasi Piagam Jakarta hanya untuk orang Islam sendiri dalam kerangka terlaksananya syariat Islam, bukan bertujuan mendirikan negara Islam. Akhirnya, kesepakatan gagal diambil dan Sidang Komisi menjadi mandeg. Di mata Soeharto, isu itu adalah “teror keagamaan”. Ia menegaskan bahwa akan menindak setiap usaha mengeksploitir masalah agama untuk maksud-maksud politik yang tidak pada tempatnya. Lihat O.G. Roeder, *Anak Desa: Biografi Presiden Soeharto* (Jakarta: Gunung Agung, 1976), hlm. 359.

Dalam konteks politik demikian, para pemimpin umat Islam yang berhasrat menegakkan kembali panji-panji politik Islam di panggung politik nasional pada masa awal Orde Baru menemui jalan buntu. Politik Islam tidak hanya dibatasi, tetapi juga ditempatkan pada posisi yang sejajar dengan komunisme dengan penamaan ekstrem kanan untuk politik Islam dan ekstrem kiri untuk komunisme. Ekstrem kanan adalah stigma sosial politik yang dilontarkan oleh negara kepada politik Islam yang mengupayakan pendirian negara Islam. Politik Islam dinilai berpotensi melahirkan kekacauan nasional karena pengingkarannya terhadap identitas politik Indonesia yang mendasar, yaitu multikebangsaan dan persatuan nasional.⁶⁶

Awalnya, banyak kalangan pemimpin dan aktivis politik Islam berharap besar pada pemerintahan orde baru. Harapan itu terutama tampak jelas di kalangan bekas pemimpin Masyumi dan pengikut-pengikutnya yang selama periode Demokrasi Terpimpin merasa benar-benar disudutkan. Mereka sudah memperkirakan kembalinya Islam dalam panggung diskursus politik nasional. Harapan mereka bahwa rehabilitasi Masyumi akan berlangsung tidak lama lagi. Untuk ini, didirikan sebuah panitia yang diberi nama Badan Koordinasi Amal Muslimin untuk merealisasikan harapan itu.⁶⁷

Tetapi segera menjadi jelas bahwa rezim Orde Baru tidak menghendaki rehabilitasi Masyumi. Dilaporkan bahwa, dalam upaya memperkuat perannya

⁶⁶ R. William Liddle, "ICMI dan Masa Depan Politik Islam di Indonesia," dalam Nasrullah Ali Fauzi (ed.), *ICMI: Antara Status Quo dan Demokratisasi* (Bandung: Mizan, 1995), hlm. 203.

⁶⁷ Untuk pembahasan lebih jauh, lihat B.J. Boland, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 151-158.

sebagai pembela Pancasila dan UUD 1945, pada Desember 1966 kelompok militer menyatakan bahwa mereka

akan mengambil langkah-langkah tegas menentang siapa saja, dari kelompok mana saja, dan dari aliran apa saja, yang ingin menyimpang dari Pancasila dan UUD 1945 seperti yang pernah dilakukan lewat Pemberontakan Partai Komunis di Madiun, Gestapu, Darul Islam/Tentara Islam Indonesia [sebuah gerakan Islam fanatik—yang paling kuat pada 1950-an dan memperoleh basis dukungannya di Jawa Barat—yang berupaya mendirikan negara Islam dengan kekuatan senjata] dan Masyumi—Partai Sosialis Indonesia...

Bahkan, pada awal 1967, Soeharto sendiri menegaskan bahwa “militer tidak akan menyetujui rehabilitasi kembali partai (Masyumi) itu.” Dengan pernyataan-pernyataan tersebut, beberapa kalangan berpendapat bahwa kemungkinan Masyumi untuk direhabilitasi kembali sama sekali sudah tertutup. Dan jelas, kalangan militer masih amat curiga terhadap kelompok Islam politik.⁶⁸

Tanggapan-tanggapan tidak terduga di atas membuat bekas para pemimpin dan aktivis Masyumi sadar bahwa rehabilitasi partai mereka hampir sepenuhnya mustahil. Melihat sikap tegas para pimpinan militer mengenai masalah ini, banyak kalangan berkesimpulan bahwa representasi politik para pemimpin Masyumi di masa Orde Baru hanya dapat terjamin jika mereka bersedia mendefinisikan kembali agenda politik mereka dalam kerangka yang lebih dapat diterima pemerintah Orde Baru. Dalam hal ini, pembentukan sebuah partai politik baru (dengan harapan bahwa partai ini dapat mereproduksi corak dan roh Masyumi), tampaknya menjadi satu-satunya pilihan. Untuk alasan itu, pada pertengahan 1967, dibentuk Panitia Tujuh untuk bernegosiasi dengan pemerintah Orde Baru

⁶⁸ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Democracy Project--Yayasan Abad Demokrasi, 2011). hlm. 131.

mengenai kemungkinan didirikannya partai baru. Wadah politik baru ini dimaksudkan untuk “menyatukan seluruh kekuatan dan organisasi Islam yang ada dan yang tidak tergabung dalam sebuah partai.”

Berkenaan dengan agenda khusus ini, rezim Orde Baru tampaknya tidak cukup berkenan dengan para bekas pemimpin Masyumi. Meskipun demikian, lepas dari penolakan tegas mereka terhadap upaya rehabilitasi Masyumi, para pemimpin Orde Baru sebenarnya cukup khawatir dengan representasi konstituen politik Islam di masa depan. Yang terutama mereka khawatirkan adalah ketiadaan mekanisme politik untuk mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan-kepentingan konstituen politik Islam akan menumbuhkan rasa frustrasi yang lebih dalam, yang pada gilirannya akan mendorong mereka ke arah ekstremisme politik yang justru lebih membahayakan. Terutama karena alasan inilah maka pemerintah Orde Baru menyepakati maksud mereka untuk mendirikan organisasi politik baru. Setelah melalui serangkaian perjuangan yang berat, izin untuk mendirikan partai politik baru pun akhirnya diberikan kepada bekas konstituen Masyumi.

Meskipun demikian, penting untuk dicatat bahwa persetujuan pemerintah di atas bukan tanpa pembatasan sama sekali. Sepanjang proses tersebut, jelas sekali bahwa rezim Orde Baru ingin terus mengontrol aktivitas politik bekas anggota Masyumi, terutama para pemimpinnya. Karena itu, organisasi politik yang akan didirikan baru akan diakui jika bekas pemimpin Masyumi yang senior tidak menduduki posisi kepemimpinan di dalamnya. Demikianlah, pada 20

Februari 1968, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) didirikan di bawah pimpinan Djarnawi Hadikusumo dan Lukman Harun, dua aktivis Muhammadiyah.⁶⁹

Implikasi-implikasi dari berbagai perkembangan awal ini amat jauh. Harapan kelompok Islam politik untuk memainkan peran lebih besar dalam pemerintahan Orde Baru segera menyusut. Bahkan, perkembangan-perkembangan ini menumbuhkan kesalingcurigaan dan permusuhan antara para pemimpin Islam dengan elite pemerintah Orde Baru. Sementara pihak pertama memandang pihak kedua perlahan bergerak ke arah sekularisasi dan bersimpati dengan kepentingan-kepentingan kelompok Kristen, pihak kedua memandang dukungan pihak pertama terhadap Pancasila hanya bersifat taktis dan sekedar bermanis muka.⁷⁰ Hubungan mereka pada awal Orde Baru ini (1966-1981) oleh Thaba dikualifikasikan sebagai hubungan yang antagonistik.⁷¹

Kekecewaan masyarakat Muslim terhadap negara diperkuat oleh sejumlah kebijakan pemerintah yang dianggap bertentangan dengan ajaran agama. Pada awal Orde Baru, mereka merasa tersinggung kepada Ali Sadikin, Gubernur DKI, yang membolehkan judi. Kemarahan mereka kembali terpancing dengan diusulkannya undang-undang perkawinan oleh pemerintah pada tahun 1973, yang

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 132-133.

⁷⁰ Bahtiar Effendy, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 115-116. Para aktivis politik Islam memandang negara dengan mata curiga. Mereka memandang bahwa negara sedang melakukan manuver untuk menghilangkan arti penting politik Islam dan juga sedang mendukung gagasan tentang masyarakat politik yang sekuler. Situasi ini sering dipandang sebagai indikasi bahwa negara menerapkan kebijakan ganda terhadap Islam. Sementara negara mengizinkan dimensi ritual Islam untuk tumbuh dan berkembang, negara sama sekali tidak memberi ruang bagi perkembangan Islam politik. Pendekatan ini dipandang sebagai warisan kebijakan kolonial Belanda terhadap Islam. Kebijakan Belanda dirumuskan oleh arsiteknya yang paling menonjol Snouck Hurgronje. *Ibid.*, hlm. 3-4.

⁷¹ Abdul Aziz Thaba, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 239-240.

dipandang bertentangan dengan ajaran Islam. Pada 1978, lagi-lagi mereka merasa keberatan dengan upaya pemerintah, dalam sidang MPR, untuk menaikkan status aliran kepercayaan menjadi sama dengan posisi agama. Serangan lain terhadap keyakinan keagamaan mereka berlangsung pada 1983. Pemerintah terdorong untuk menerapkan kebijakan Pancasila sebagai “*asas tunggal*” bagi seluruh organisasi politik yang ada (Golkar, PPP, dan PDI). PPP dan PDI akhirnya terpaksa menerima Pancasila sebagai asas ideologi mereka.⁷²

Periode berikutnya adalah periode hubungan resiprokal-kritis (1982-1985). Hubungan Islam dan negara ditandai oleh proses saling mempelajari dan saling memahami posisi masing-masing. Periode ini diawali oleh *political test* oleh pemerintah dengan menyodorkan konsep *asas tunggal* bagi orsospol dan selanjutnya untuk semua ormas di Indonesia.⁷³

Penerapan *asas tunggal* ini dilandasi oleh trauma masa lalu, terutama jatuhnya banggunya kabinet dalam sistem demokrasi parlementer akibat konflik ideologis. Presiden Soeharto lebih jauh mengatakan, “...agar kita tidak selalu dihinggapi kerawanan-kerawanan yang menghantui timbulnya perpecahan dan kekacauan dengan kekerasan karena ulah kita sendiri.” Sebab, dengan *asas* lain menurut Presiden, “...akan mudah merangsang fanatisme kelompok yang sempit, yang dapat dimanfaatkan oleh golongan ekstrem yang terdapat dalam kelompok yang bersangkutan atau di luarnya, yang sulit dikendalikan.”⁷⁴

⁷² Bahtiar Effendy, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 119-121.

⁷³ Abdul Aziz Thaba, *Islam ..., op. cit.*, hlm. 262.

⁷⁴ *Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto di Depan Dewan Perwakilan Rakyat 16 Agustus 1982* (Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1982), hlm. 18.

Dalam peringatan Maulud Nabi Muhammad SAW (Desember 1983), Presiden Soeharto kembali menegaskan perlunya asas tunggal bagi partai politik dan Golongan Karya, serta bagi seluruh ormas di Indonesia. Presiden menegaskan bahwa pemanfaatan Pancasila sebagai asas organisasi kemasyarakatan sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengurangi arti dan peranan agama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tetapi adalah suatu keharusan untuk mengikat berbagai bentuk kegiatan bersama sebagai pangkal tolak arah yang sama untuk membangun masyarakat Pancasila yang sosialis-religius. Presiden memandang perlu untuk lebih memantapkan Pancasila sebagai asas politik dan asas kemasyarakatan bangsa.⁷⁵

Dalam konteks tersebut dapat dimengerti bahwa pemerintah Orde Baru mempertahankan Pancasila dan UUD 1945, serta merumuskan sistem kepartaian baru dan organisasi kemasyarakatan sebagai upaya untuk meredam konflik ideologi agar tidak merusak sendi-sendi utama persatuan bangsa. Pemerintah berusaha untuk mengintegrasikan semua potensi nasional guna diarahkan untuk menjaga persatuan dan kesatuan.⁷⁶

Secara umum, reaksi kalangan Islam dibedakan menjadi tiga macam: (1) menerima tanpa *reserve*, (2) menerima dengan keterpaksaan sambil menanti keluarnya UU Keormasan, dan (3) menolak sama sekali. Golongan *pertama* antara lain PPP, NU, Perti, dan Dewan Masjid Indonesia. Golongan *kedua* antara lain

⁷⁵ *Tempo*, 4 Februari 1983 dalam Abdul Aziz Thaba, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 263-264.

⁷⁶ Sahid HM, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia: Studi Formalisasi Syariat Islam* (Surabaya: Pustaka Idea, 2016), hlm. 78-79.

Muhammadiyah dan HMI. Sementara golongan *ketiga* adalah Pelajar Islam Indonesia (PII), serta tokoh-tokoh seperti Deliar Noer, Syafruddin Prawiranegara, Yusuf Abdullah Puar, dan para muballig yang secara terbuka menyatakan ketidaksetujuannya terhadap asas tunggal. Klimaknya ditandai dengan meletusnya peristiwa Tanjung Priok.⁷⁷

Selanjutnya, sejak tahun 1985 dimulailah periode akomodatif. Umat Islam dinilai “lulus ujian” oleh negara setelah melalui *political test*. Umat Islam memahami bahwa kebijakan negara tidak akan menjauhkan mereka dari ajaran Islam. Penerimaan asas tunggal Pancasila oleh ormas-ormas Islam memperkuat ukhuwah Islamiyah. Kemudian hubungan yang saling akomodatif antara Islam dan negara pun dimulai.

Beberapa fenomena menandai hubungan akomodatif Islam dan negara. Yang pertama adalah keluarnya kebijaksanaan pemerintah untuk menghapus larangan berbusana muslimah (jilbab) di sekolah-sekolah. Perkembangan positif ini terus berlanjut, misalnya dengan pengesahan RUU Pendidikan Nasional; penyelesaian kasus *Monitor*; pengesahan RUU Peradilan Agama; pengiriman dai ke daerah-daerah transmigran; pembentukan ICMI; peningkatan kiprah Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila pimpinan Presiden Soeharto; pendirian Bank Muamalat; “Penghijauan” di DPR/MPR, Kabinet Pembangunan VI, dan pengurus DPP Golkar 1993/1998; penyelenggaraan Festival Istiqlal; penyelesaian kasus SDSB; penanganan kasus Bapindo; operasi pemberantasan kriminalitas dan

⁷⁷ Abdul Aziz Thaba, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 262-266.

pornografi; penyelesaian kasus Darul Arqam dan kelompok Pandeglang;⁷⁸ sosialisasi Kompilasi Hukum Islam (KHI), dan lain-lain.

3. Formalisasi Syariat Islam di Era Orde Baru

Pemerintah Orde Baru dengan langgam politik otoriterinya telah melakukan formalisasi beberapa aspek hukum Islam menjadi hukum negara. Dengan langgam politik yang otoritarian, Orde Baru jelas memiliki pengaruh yang cukup kuat terhadap politik syariat Islam ini. Penerapan syariat Islam jelas bergantung pada restu pemerintah yang sangat berkuasa itu, sebagaimana yang terjadi di zaman kerajaan-kerajaan Islam terdahulu.

a. Undang-Undang Pendidikan Nasional

Masalah pendidikan agama selalu menjadi kepedulian utama kaum Muslim. Mereka berharap agar anak-anak mereka memperoleh pengajaran agama yang cukup guna memahami ajaran-ajaran mendasar Islam dan mempraktikkan ritual-ritual dasarnya. Biasanya, pengajaran agama semacam itu dijalankan secara nonformal, di mana orang tua sendiri mengajarkan anak-anak mereka atau mengirim mereka ke guru-guru agama setempat. Sejalan dengan meningkatnya akses ke lembaga-lembaga pendidikan modern, terutama setelah kemerdekaan Indonesia, para pemimpin dan aktivis Muslim telah berusaha untuk memperluas upaya sosialisasi nilai-nilai Islam.⁷⁹

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 278-279.

⁷⁹ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm. 326-327.

Dalam rangka memperluas upaya sosialisasi nilai-nilai Islam, kaum Muslim berharap agar mata pelajaran agama juga dimasukkan ke dalam kurikulum sekolah-sekolah negeri maupun swasta yang berada di bawah pengawasan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Pada 1950, negara berusaha mengakomodasi kepedulian tersebut melalui Undang-Undang No. 4 Tahun 1950. Melalui Undang-Undang Pendidikan pertama yang mulai diberlakukan tahun itu, negara memutuskan agar pelajaran agama diberikan di semua sekolah negeri. Namun demikian, peraturan itu tidak cukup kuat untuk menjadikan pelajaran agama sebagai mata pelajaran yang wajib diajarkan. Pasal 20 Ayat 1 dan 2 menyatakan dengan jelas bahwa mengikuti pelajaran agama tidaklah wajib, melainkan tergantung kepada keputusan orang tua siswa. Hal lain yang menunjukkan bahwa pelajaran agama bersifat sukarela adalah penjelasan terhadap undang-undang tersebut bahwa, bagaimana pun juga, mata pelajaran agama tidak mempengaruhi kenaikan kelas seorang siswa.⁸⁰

Dengan naiknya pemerintah Orde Baru ke tampuk kekuasaan, dan sebagiannya disebabkan kemarahan rezim itu kepada ateisme (yang diduga menunggangi) komunis, agama menjadi mata pelajaran wajib di sekolah-sekolah umum. Perubahan ini berlangsung dengan Ketetapan MPR pada 1966. Pasal 1 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XXVII/MPRS/1966 Tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan menetapkan bahwa,

mengubah diktum Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 Bab II Pasal 2 ayat (3), dengan menghapuskan kata ".....dengan pengertian bahwa murid-murid berhak tidak ikut serta, apabila wali murid/murid dewasa

⁸⁰ Undang-Undang No. 4 Tahun 1950 Tentang Dasar-Dasar Pendidikan Dan Pengajaran di Sekolah.

menyatakan keberatannya....." sehingga kalimatnya berbunyi sebagai berikut "menetapkan pendidikan agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari sekolah dasar sampai dengan universitas-universitas negeri".

Sejak itu, hampir seluruh GBHN, yang perumusannya setiap lima tahun sekali dilakukan oleh MPR, menyatakan bahwa seluruh siswa dari berbagai tingkat pendidikan diharuskan untuk mengikuti pelajaran agama sesuai dengan agama yang dianutnya masing-masing.

Namun demikian, hal itu tetap belum memuaskan kepedulian kaum Muslim atas pelajaran agama. Kebijakan akomodatif pemerintah di atas tampaknya tidak menjamin hak banyak siswa Muslim yang bersekolah di sekolah-sekolah milik Kristen, khususnya pada tingkat sekolah dasar dan menengah, untuk memperoleh pelajaran agama Islam. Sebaliknya, mereka malah seringkali didesak untuk mengikuti pelajaran agama Kristen. Lewat lobi yang intensif, khususnya oleh MUI dan Muhammadiyah, barulah Undang-Undang Pendidikan baru, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengakui secara eksplisit peran pengajaran agama pada semua tingkat pendidikan, seperti dinyatakan dalam penjelasan Pasal 11 Ayat 6. Lebih dari itu, penjelasan Pasal 28 Ayat 2, yang menyangkut guru agama, menggariskan bahwa guru agama harus menganut agama yang sama dengan yang dianut oleh siswa yang mengikuti pelajaran tersebut.⁸¹

Konsekuensi-konsekuensi lebih lanjut semacam itulah yang pada akhirnya mengundang protes dan kritik dari sebagian besar kelompok-kelompok Kristen.

⁸¹ UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Melalui PDI, mereka menuntut penghapusan klausul yang terakhir. Meskipun menerima ketentuan dimasukkannya pelajaran agama ke dalam kurikulum pendidikan, mereka menolak keras ketentuan bahwa guru agama harus seorang penganut agama yang diajarkan sekaligus yang dianut oleh siswa. Dengan kata lain, mereka menolak gagasan bahwa mereka harus memberikan pelajaran agama Islam kepada siswa-siswa Muslim mereka.⁸² Penolakan dan kritik yang terus berlanjut memang tidak menyebabkan dihapuskannya klausul tersebut, tetapi sangat menghambat kemungkinan penerapannya. Bahkan, salah satu peraturan pemerintah, No. 29 Tahun 1990, secara eksplisit menyatakan bahwa sekolah-sekolah menengah dengan warna agama tertentu tidak diharuskan memberikan pelajaran agama yang berbeda dengan agama yang dianutnya.⁸³ Hal itu membebaskan sekolah-sekolah dengan orientasi keagamaan tertentu (misalnya sekolah umum Katolik) dari kewajiban untuk memberikan pelajaran agama selain dari agama yang dianut oleh mereka.

Setidaknya ada dua hal penting bagi kaum Muslim berkaitan dengan diberlakukannya Undang-Undang Pendidikan tersebut. Secara simbolis, hal itu mencerminkan pengakuan bahwa negara, entah teokratis atau sekular, benar-benar mengakui peran penting agama, termasuk dalam bidang pendidikan. Secara fungsional, hal itu menegaskan kembali hak siswa Muslim di lembaga-lembaga

⁸² Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm. 330.

⁸³ Penjelasan Pasal 17 ayat (1) Angka 2 PP No. 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah

pendidikan negeri maupun swasta untuk memperoleh pelajaran agama sesuai dengan keyakinannya.⁸⁴

b. Pengadilan Agama dalam Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman 1970

Penguatan Pengadilan Agama dengan penambahan jumlahnya oleh Departemen Agama berjalan terus, meskipun lambat. Kelambanan ini terutama disebabkan oleh masih adanya kehendak untuk menghapus Peradilan Agama. Kehendak semacam ini muncul dalam perdebatan dalam DPR menjelang diundangkannya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Sahat M. Nainggolan, juru bicara Fraksi Murba, menyampaikan pandangan fraksinya bahwa perlu menyedikitkan jumlah lingkungan peradilan. Dia mengatakan bahwa meskipun pada kenyataannya hukum adat dan hukum agama sama-sama kuat di dalam masyarakat, tidak dengan sendirinya bahwa Peradilan Agama harus dikelola oleh negara. Fraksi Murba menginginkan agar Peradilan Agama diserahkan kepada lembaga agama.

Barangkali, pendapat yang paling tegas adalah pendapat Fraksi Partai Katolik. Fraksi ini menghendaki agar Peradilan Agama dihapuskan sama sekali, sehingga di Indonesia hanya ada dua lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum dan peradilan militer.⁸⁵ Fraksi-fraksi yang lain lebih mempersoalkan kesamaan perlakuan di depan hukum (*equality before the law*). Mereka umumnya

⁸⁴ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm.331.

⁸⁵ Departemen Agama RI, *Peradilan Agama di Indonesia: Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-Undangannya*, cet ke-3 (Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 2001), hlm. 29.

memandang bahwa dengan banyaknya lingkungan peradilan, akan ada diskriminasi. Pendapat ini disanggah oleh Menteri Kehakiman, Prof. Oemar Senoadji, SH. Dia mengungkapkan bahwa prinsip *equality before the law* jangan diartikan sempit, misalnya kesatuan hukum yang keberlakuannya untuk semua orang. Jika hal ini terjadi, maka menurutnya, justru yang muncul adalah *inequality before the law*. *Equality before the law* tidak selamanya berarti kesatuan hukum, tetapi memuat di dalamnya apresiasi terhadap sesuatu yang benar-benar telah ada. Apresiasi terhadap pluralitas justru lebih memberikan keadilan. Pada akhirnya, UU No. 14 Tahun 1970 disetujui dengan memasukkan Peradilan Agama sebagai salah satu lingkungan peradilan di Indonesia. Pasal 10 menentukan Kekuasaan Kehakiman di negara RI dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan (a) Peradilan Umum, (b) Peradilan Agama, (c) Peradilan Militer, dan (d) Peradilan Tata Usaha Negara.

Meski, UU No. 14 Tahun 1970 dapat dianggap sebagai kemajuan akomodatif negara terhadap Peradilan Agama, posisi Peradilan Agama tidak mesti menjadi sejajar dengan Peradilan Umum. Hal ini karena Staatsblad 1882 No. 152 masih dinyatakan berlaku. Staatsblad ini menyatakan bahwa setiap putusan Pengadilan Agama harus dimintakan pengukuhan dari Pengadilan Negeri. Konsekuensinya, Pengadilan Negeri berhak memeriksa putusan yang dibuat oleh Pengadilan Agama. Gambaran umum di masyarakat adalah Pengadilan Agama merupakan bawahan Pengadilan Negeri. Pemberlakuan UU No. 14 Tahun 1970 belum mampu menciptakan kesederajatan antar lingkungan peradilan. Peradilan

Agama belum bisa dilepaskan dari kesan sebagai lembaga keagamaan dan dalam penampilannya masih sering ditempatkan sebagai Peradilan “*Pupuk Bawang*”⁸⁶

c. Undang-Undang Perkawinan

Terkait dengan perkembangan hukum Islam, maka perlu dicatat keberadaan UU Perkawinan tahun 1974 merupakan bukti sejarah bahwa hukum Islam Indonesia memasuki fase baru yaitu yang disebut fase *taqniin* (pengundangan). Pada awal proses pengundangannya, reaksi keras muncul dari kalangan Islam karena ada beberapa Pasal yang secara substansial dianggap bertentangan dengan hukum Islam. Namun pada akhirnya setelah diundangkan, ajaran hukum Islam tentang perkawinan telah ditransformasikan ke dalam Undang-Undang tersebut meskipun ada beberapa modifikasi.⁸⁷

Sebelumnya, dalam bidang hukum perkawinan, umat non-Muslim atau non-pribumi di Indonesia sudah memiliki hukum perkawinannya sendiri. Golongan Eropa menggunakan BW (*Burgerlijk Wetboek*). Sebagian besar ketentuan BW itu berlaku juga untuk golongan Tionghoa. Golongan Arab dan Timur Asing memiliki Ordonansi 9 Desember 1924 sebagai hukum perkawinannya. Golongan Kristen pribumi menggunakan HOCI (*Huwelijk Ordonantie Christen voor Indonesiers*). Mereka, yang tidak termasuk dalam semua golongan di atas, diberlakukan GHR (*Regeling op de gemengde*

⁸⁶ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 120-123. Istilah “*Pupuk Bawang*” diambil dari Bahasa Jawa yang kurang lebih memiliki arti: pihak yang tidak berperan dan tidak penting. *Ibid*, hlm. 1.

⁸⁷ Amiur Nurudin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media, 2004), hlm. 19.

Huwelijken). Sementara golongan Muslim pribumi tidak mempunyai aturan formal mengenai hukum perkawinan.⁸⁸

Umat Islam pribumi, yang merupakan mayoritas penduduk, melaksanakan perkawinannya dengan tanpa aturan formal. Keadaan ini menyebabkan sangat longgarnya standar perilaku masyarakat Muslim pribumi dalam soal hukum keluarga. Di dalam masyarakat Muslim pribumi, terdapat angka perceraian yang tinggi, perkawinan pada usia muda, kawin paksa, poligami, dan talak yang semena-mena, serta hal-hal lain yang terkait hukum keluarga.⁸⁹ Kenyataan ini menarik perhatian berbagai organisasi wanita Indonesia sehingga mereka menyelenggarakan kongres pada tahun 1928. Kongres tersebut membicarakan soal-soal perkawinan dan rumah tangga. Kongres hanya menghasilkan seruan kepada semua pihak untuk menghentikan praktik-praktik perkawinan anak, talak yang semena-mena, kawin paksa, dan lain-lain. Ini dapat dimengerti karena pada saat itu memang tidak ada pihak yang patut diberi rekomendasi atau diseru untuk menyelesaikan semua persoalan itu.

Setelah Indonesia merdeka, beberapa upaya dilakukan untuk membuat Undang-Undang Perkawinan nasional. Pada tahun 1950, Menteri Agama, A. Wahid Hasyim mengambil inisiatif untuk membentuk panitia yang bertugas menyusun hukum perkawinan. Panitia ini diketuai oleh Mr. Teuku Muhammad Hasan. Menurut Noah, sampai tahun 1954, panitia ini telah berhasil menyelesaikan tiga Rancangan Undang-Undang (RUU): (a). RUU Perkawinan

⁸⁸ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 125-126.

⁸⁹ Arso Sosroatmojo dan Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 9.

yang bersifat umum sebagai UU pokok, (b). RUU Perkawinan untuk umat Islam, (c). RUU Perkawinan untuk umat Kristen.⁹⁰ Karena adanya rivalitas antara Departemen Agama yang dikuasai partai NU dan Departemen Kehakiman yang dikuasai oleh PNI, yang keduanya sama-sama mengajukan RUU Perkawinan, DPR tidak mau membahasnya sampai terbentuknya DPR baru hasil Pemilu 1971.⁹¹

Dengan dukungan Golkar dan ABRI, pada 31 Juli 1973 Presiden Soeharto mengajukan RUU Perkawinan kepada DPR. RUU ini mirip Ordonansi Perkawinan Tercatat 1937 yang pernah ditolak oleh umat Islam.⁹² Pengajuan RUU ini bukan melegakan semua pihak, tetapi justru menuai protes dan kritik yang keras dari kalangan Islam yang menilai bahwa RUU Perkawinan yang diajukan oleh pemerintah bertentangan dengan keimanan.

Penilaian beberapa pihak tentang ketidaksesuaian RUU tersebut dengan hukum Islam diperkuat oleh pernyataan akademisi Fakultas Syariah IAIN Sunan Kalijaga yang menyatakan bahwa setidaknya ada empat belas Pasal RUU bertentangan dengan hukum Islam. Pasal-Pasal yang dianggap bertentangan dengan hukum Islam di antaranya adalah Pasal 1 tentang definisi perkawinan, Pasal 2 tentang sahnya perkawinan, Pasal 3 ayat (1) yang membuka kemungkinan terjadinya poliandri dan ayat (2) tidak memberikan batasan jumlah dalam poligami, Pasal 4 ayat (2) tentang syarat poligami, Pasal 5 ayat (2) tentang

⁹⁰ Dikutip oleh Achmad Gunaryo, *Pergumulan ..., op. cit.*, hlm. 127

⁹¹ *Ibid*, hlm. 127-129.

⁹² *Ibid.*, hlm. 131-132.

kebolehan seorang istri menuntut perceraian sebagai akibat menghilangnya suami, Pasal 6 tentang perwalian, Pasal 13 ayat (2) tentang pertunangan. Dalam hal ini, Yusuf Hasyim mengidentifikasi tiga belas hal bertentangan dengan hukum Islam.⁹³

Menyaksikan reaksi keras dari masyarakat Muslim yang semakin meluas, pemerintah mulai mengendorkan “pemaksaannya” di DPR dan bersedia melakukan kompromi.⁹⁴ Beberapa *lobbying* diadakan, baik di dalam maupun di luar DPR. Di rumah Menteri Agama, sambil berbuka puasa, enam kali pertemuan diadakan dengan keempat fraksi. Sebelumnya, tokoh-tokoh Islam malah mengadakan *lobbying* dengan pejabat-pejabat negara, termasuk Kepala Negara. Akhirnya, *lobbying* tersebut menuai hasil dengan dicoretnya Pasal-Pasal dalam RUU yang dianggap bertentangan dengan ajaran Islam, seperti Pasal 11 mengenai sistem parental dan perkawinan antar agama, Pasal 13 mengenai pertunangan, Pasal 14 mengenai tata cara gugatan perkawinan, dan Pasal 62 mengenai pengangkatan anak.

Undang-Undang Perkawinan, yang berlaku untuk seluruh rakyat Indonesia, akhirnya disahkan pada tanggal 22 Desember 1973 menjadi UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pengesahan UU No. 1 Tahun 1974 adalah kemenangan simbolik bagi gerakan politik Islam di Indonesia. Kemenangan ini juga mengobati kekalahan partai-partai Islam pada Pemilu 1971 akibat upaya pengerdilan oleh pemerintah baik dengan cara-cara halus, maupun, dengan

⁹³ *Ibid.*, hlm. 134-135.

⁹⁴ Abdul Aziz Thaba, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 260-261.

meminjam istilah Ridwan Saidi, “main kayu,”⁹⁵ dalam rangka upaya pemerintah memenangkan Golkar.

Bagi kalangan politisi Islam, setidaknya UU Perkawinan ini akhirnya tidak bertentangan secara fundamental dengan hukum Islam. Yang lebih penting lagi adalah pelembagaan hukum Islam sudah mulai diperhatikan oleh negara. Bagi pihak pemerintah, pengadopsian ini memiliki makna politis yang penting. Karena bagi siapapun yang berkuasa pasti merasa berkepentingan terhadap stabilitas. Pemerintah nampaknya tidak mau mengambil resiko politis yang mungkin timbul sebagai akibat penolakan yang dilakukan umat Islam sebagai mayoritas yang merasa telah lama diperlakukan tidak adil oleh pemerintah.⁹⁶

Hukum perkawinan Islam telah mendapat legitimasi yuridis dari negara untuk diterapkan bagi masyarakat pemeluknya.⁹⁷ Ini dapat dilihat dalam penjelasan umum angka 3:

Sesuai dengan landasan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka undang-undang ini di satu pihak dapat mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan di lain pihak harus dapat pula menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat dewasa ini. Undang-Undang Perkawinan ini telah menampung di dalamnya unsur-unsur dan ketentuan-ketentuan hukum agama dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan.

Dengan diundangkannya UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, teori *receptie* akhirnya digusur dengan kalimat “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya.” Dengan

⁹⁵ Ridwan Saidi, “Dinamika Kepemimpinan Islam Orde Baru,” dalam M. Amin Rais (ed.), *Islam dan Politik, Islam dan Negara Indonesia* (Jakarta: Siliwangi, 1992), hlm. 126-127.

⁹⁶ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 160.

⁹⁷ Ahmad Rofiq, *Pembaharuan ...*, *op. cit.*, hlm. 81

rumusan Pasal 2 ayat (1) tersebut, setiap perkawinan harus dilakukan menurut hukum agamanya. Perkawinan seorang pria muslim dengan orang wanita misalnya, baru sah kalau dilakukan menurut hukum perkawinan Islam. Dengan mengacu pada ketentuan Pasal di atas, ketentuan hukum agama menjadi tolak ukur sah-tidaknya suatu perkawinan dan segala akibat hukumnya. Oleh karena itu, hukum Islam berlaku tanpa proses *receptie* dari hukum adat.⁹⁸

Beberapa Pasal menunjukkan adanya modernisasi hukum Islam dalam Undang-Undang Perkawinan 1974. Dalam Undang-Undang ini, antara lain ditegaskan bahwa usia minimum untuk kawin adalah 19 tahun bagi laki-laki dan 16 tahun bagi wanita. Tentang pendaftaran perkawinan, Departemen Agama bertanggung jawab untuk pencatatan perkawinan umat Islam, sedang Catatan Sipil mencatat perkawinan non-muslim. Prinsip perkawinan adalah monogami, tetapi poligami tidak dilarang asalkan mendapat persetujuan istri sebelumnya atau persetujuan pengadilan dengan memenuhi persyaratan yang ditetapkan, yakni bukti kemampuan finansial serta jaminan berlaku adil kepada istri-istri dan anak-anak. Perceraian dapat dituntut oleh suami atau istri atas pijakan-pijakan tertentu seperti berzina, meninggalkan pasangan selama dua tahun tanpa alasan yang absah, kekejaman atau perlakuan yang membahayakan jiwa, dan lainnya. Sementara perceraian hanya dapat dilakukan melalui pengadilan.

Sungguhpun telah terjadi pengadopsian hukum Islam dalam UU Perkawinan 1974, itu belum cukup mengangkat derajat Peradilan Agama dari posisi “*Pupuk Bawang*”. Ini dikarenakan Pasal 63 ayat (2) UU Perkawinan ini

⁹⁸ Sahid HM, *Legislasi ..., op. cit.*, hlm. 89-90.

tetap menentukan, “setiap Keputusan Pengadilan Agama dikukuhkan oleh Pengadilan Umum.” Persoalan lain adalah, jika dalam menggunakan wewenang Pengadilan Agama melibatkan harta benda, maka Pengadilan Agama tidak diberi hak untuk menyelenggarakan proses peradilannya karena hak itu ada pada Pengadilan Umum.⁹⁹

d. Undang-Undang Peradilan Agama (UUPA)

Bukti lain mengenai sikap akomodatif pemerintah Orde Baru terhadap Islam adalah disahkannya UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA).¹⁰⁰ Undang-Undang tersebut memulihkan dan memperkuat status dan fungsi Peradilan Agama yang dikelola oleh Departemen Agama, dalam memutuskan masalah-masalah perkawinan, warisan dan wakaf yang dipersengketakan oleh umat Islam.

Diberlakukannya UUPA pada dasarnya dimaksudkan untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan yang memperlemah posisi Peradilan Agama *vis-a-vis* peradilan-peradilan yang lain (yaitu, peradilan militer, umum, dan tata usaha negara). *Pertama*, Undang-Undang itu memulihkan kompetensi Peradilan Agama di Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan-Timur untuk menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan persoalan perkawinan, warisan dan wakaf seperti yang telah dinikmati pengadilan-pengadilan agama di daerah lainnya. *Kedua*, Undang-Undang itu memberikan otonomi hukum kepada Pengadilan Agama karena putusan mereka menjadi final dan mengikat. Lebih dari itu, itu juga

⁹⁹ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 160-161.

¹⁰⁰ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm. 332.

memungkinkan mereka untuk mengeksekusi putusan mereka tanpa campur tangan Pengadilan Negeri. *Ketiga*, Undang-Undang itu menciptakan kesetaraan status hakim Peradilan Agama dengan kolega-kolega mereka di lembaga-lembaga peradilan lainnya. Sebagaimana mitra mereka di Pengadilan Negeri, Militer dan Tata Usaha Negara, hakim-hakim Pengadilan Agama sekarang diangkat oleh Kepala Negara. Dengan begitu, mereka adalah hakim negara, bukan lagi hakim “departemen”. Ringkasnya, dalam kata-kata Munawir Syadzali, “(diberlakukannya UUPA akan mengakhiri) ketakseragaman dalam hal nama, wewenang dan struktur peradilan agama, sebagai akibat kebijakan hukum pemerintah kolonial Belanda.”¹⁰¹

Proses pengundangan UUPA adalah sebagai berikut. Pada tanggal 3 Desember 1988, Presiden Soeharto, dengan Amanat Presiden No. R. 06/PN/XII/1988, mengajukan sebuah draft RUU tentang Peradilan Agama ke DPR. Ada beberapa alasan yang mendasari pemerintah untuk mengajukan RUU tersebut. *Pertama*, RUU itu diajukan untuk mengakhiri dasar hukum Peradilan Agama yang berbeda-beda di seluruh Indonesia, yang terbagi menjadi daerah Jawa-Madura, Kalimantan Selatan dan Timur, dan daerah-daerah lainnya. *Kedua*, sebagai pelaksanaan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pasal 12 UU ini menyatakan bahwa masing-masing lingkungan peradilan memiliki susunan kekuasaan dan acara yang diatur dalam UU tersendiri. *Ketiga*, untuk memenuhi kebutuhan akan perlunya kodifikasi dan upaya pembaharuan hukum, sebagaimana diamanatkan oleh GBHN 1988. Dalam bidang

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 338-339.

hukum, GBHN 1988 mengamanatkan, "...dalam rangka pembangunan hukum, perlu ditingkatkan upaya pembaharuan hukum secara terarah dan terpadu antara lain kodifikasi dan unifikasi di bidang-bidang hukum tertentu."¹⁰²

Pengajuan RUU Peradilan Agama memunculkan sejumlah reaksi pro-kontra yang, menurut Mahfud, lebih sarat muatan politisnya ketimbang hukumnya.¹⁰³ Dalam penilaiannya, masyarakat dalam menyikapi RUU ini lebih mendahulukan kegaduhan-kegaduhan yang berbau politis, dan menenggelamkan logika yuridis. Mahfud membagi reaksi itu menjadi dua: mendukung dan menolak. Mahfud sendiri termasuk yang mendukung pengajuan RUU ini.

Dalam pandangan Mahfud, ada tiga landasan konstitusional pengajuan RUU ini, yaitu Pancasila, Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Baginya, sila Ketuhanan Yang Maha Esa tidak saja mendasari hukum-hukum agama di Indonesia, tetapi juga meruntuhkan teori *receptie* yang dicetuskan oleh Belanda dahulu. Demikian halnya dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu poinnya adalah kembali kepada UUD 1945. Menurut Mahfud, yang dimaksud adalah UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Dengan demikian, pengajuan RUU ini tidak ada hubungannya dengan Piagam Jakarta, sebagaimana yang dituduhkan oleh pihak Kristen. Dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dinyatakan bahwa lembaga dan peraturan yang ada, sebelum kemerdekaan Indonesia, masih tetap berlaku selama belum dibuat lembaga dan aturan yang baru. Menurut Mahfud, sejak

¹⁰² Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 167-173.

¹⁰³ Muh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 355-356

Indonesia merdeka, Peradilan Agama yang ada di zaman Belanda tidak pernah dihapuskan. Bahkan, setelah Indonesia merdeka, keberadaan Peradilan Agama diakui oleh Undang-Undang, misalnya UU Darurat No. 1 Tahun 1951, UU No. 19 Tahun 1964, UU No. 14 Tahun 1970. Ini saja sudah cukup menjadi dasar pengesahan RUU Peradilan Agama itu menjadi UU.¹⁰⁴

Sementara para penentang RUU Peradilan Agama tidak melihat alasan-alasan yuridis, mereka memunculkan wacana yang seringkali emosional dan sangat politis, meskipun ada juga yang menyampaikan secara akademis falsafi. S. Wijoyo misalnya, menyerang bahwa RUU Peradilan Agama itu dibuat atas kesepakatan pemerintah dengan golongan ekstrim kanan. Dengan mengutip tembang Macapat, *Agama Ageming Aji*, Wijoyo menilai bahwa pemerintah sedang melegitimasi konsep dominasi mayoritas dalam hal pemeluk agama dan pemberlakuan hukum. Indonesia, dalam pandangannya, sedang bergerak ke arah teokrasi yang sudah dimulai sejak pemberlakuan Undang-Undang Perkawinan 1974. Wijoyo menuduh bahwa pengajuan RUU itu dekat dengan DI/TII serta merupakan bagian dari rencana besar untuk mendirikan negara Islam. Menurutnya, RUU itu sangat membahayakan NKRI karena dengan RUU itu, Piagam Jakarta hendak dihidupkan kembali dengan strategi yang berbeda, yaitu melalui hukum. Lebih keras lagi, dia mengklaim bahwa RUU itu “merongrong” ideologi negara dan asas tunggal Pancasila, serta bertentangan dengan Wawasan Nusantara tentang kesatuan hukum, dan mengancam hak asasi manusia. Kesatuan

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 357-362.

hukum, dalam pandangan Wijoyo, adalah hanya ada satu hukum yang berlaku secara nasional untuk seluruh warga. Dalam kata-katanya,¹⁰⁵

RUUPA merupakan suatu preseden untuk menolak ideologi yang telah kita sepakati bersama: Negara Kesatuan. Lalu apa artinya Bhinneka Tunggal Ika? Kalau ‘Tunggal Ika’ hilang tinggal ‘Bhinneka’-nya? Mungkin banyak warga yang tidak menyadari dan berfikir sejauh itu tentang implikasi bila RUUPA tersebut diterima... Dari sini, mudah tergelincir menjadi diktator agama...

Dengan melihat respon yang diberikan, dapat dikatakan bahwa keberadaan Peradilan Agama di Indonesia masih dianggap bermasalah, khususnya oleh golongan Kristen. Sebenarnya keberatan mereka terhadap UUPA tidak berkaitan dengan substansinya. Akan tetapi, hal itu lebih terkait dengan sikap traumatis mereka terhadap Islam politik di masa lalu. Ketiadaan konsep yang menyeluruh mengenai posisi agama (tidak hanya Islam) dalam negara, bersamaan dengan tumbuhnya perhatian negara terhadap Islam belakangan ini, memperburuk kekhawatiran kelompok-kelompok minoritas, terutama Kristen, menyangkut tempat mereka dalam Republik ini di masa depan.¹⁰⁶

Setelah dibicarakan secara mendalam, dibahas, dan diuji dengan berbagai wawasan dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, akhirnya pada Kamis tanggal 14 Desember tahun 1989, RUU Peradilan Agama disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Peradilan Agama, dan pada tanggal 29 Desember 1989, Undang-Undang tersebut disahkan oleh Presiden RI,

¹⁰⁵ Dikutip Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 175-177.

¹⁰⁶ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm. 341.

diundangkan pada tanggal yang sama menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.¹⁰⁷

Dalam UUPA, tugas dan wewenang Pengadilan Agama dimuat dalam Pasal 49. Pasal ini tidak hanya berbicara mengenai wewenang, tetapi juga menentukan hukum materiil yang dipakai pada Peradilan Agama. Selain itu, Pasal ini juga memfasilitasi terjadinya pilihan hukum bagi orang Islam. Artinya, orang Islam masih diberikan kebebasan untuk memilih jenis hukum yang digunakan dalam soal-soal waris, wasiat, hibah, dan sadaqah.¹⁰⁸ Bunyi Pasal 49 adalah,

- (1). Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang:
 - a. perkawinan;
 - b. kewarisan, wasiat, dan hibah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam;
 - c. wakaf dan shadaqah.
- (2). Bidang perkawinan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf a ialah hal-hal yang diatur dalam atau berdasarkan undang-undang mengenai perkawinan yang berlaku.
- (3). Bidang kewarisan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf b ialah penentuan siapa-siapa yang menjadi ahli waris, penentuan mengenai harta peninggalan, penentuan bagian masing-masing ahli waris, dan melaksanakan pembagian harta peninggalan tersebut.

Soal pilihan hukum bagi pencari keadilan yang beragama Islam, yang awalnya dirancang sebagai Penjelasan Pasal 49, akhirnya ditempatkan pada Penjelasan Umum UUPA:

Bidang kewarisan adalah mengenai penentuan siapa-siapa yang menjadi ahli waris, penentuan harta peninggalan, penentuan bagian masing-masing

¹⁰⁷ Muharam Marzuki, dkk., *Islam untuk Disiplin Ilmu Hukum* (Dirjen Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 2002), hlm. 58.

¹⁰⁸ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 207-208.

ahli waris, dan pelaksanaan pembagian harta peninggalan tersebut, bilamana pewarisan tersebut dilakukan berdasarkan hukum Islam.

Sehubungan dengan hal tersebut, para pihak sebelum berperkara dapat mempertimbangkan untuk memilih hukum apa yang akan dipergunakan dalam pembagian warisan.

Soal pilihan hukum ini dirasakan oleh sebagian pihak sebagai wujud lain dari teori *receptie*, seperti yang dituangkan dalam Staatsblad 1937, yang mencabut wewenang Pengadilan Agama dalam soal kewarisan. Ismail Sunny mengatakan bahwa memberikan kebebasan dalam pilihan hukum berarti telah memberikan peluang bagi umat Islam untuk menjadi munafik. Lebih keras lagi, Daud Ali, ahli hukum Islam UI, mengatakan bahwa mereka yang melakukan pilihan hukum berarti telah keluar dari agama Islam (murtad).¹⁰⁹

Memang ada perbedaan antara Staatsblad 1937 dengan Pasal 49 UUPA. Tampaknya, jika tujuan pemberlakuan Staatsblad 1937 adalah semata-mata politik kolonial untuk memenangkan hukum adat atas hukum Islam, maka tujuan pemberlakuan Pasal 49 itu adalah Reformasi atau pembaharuan hukum Islam soal waris. Di balik penyusunan Pasal 49 UUPA, ada agenda Reformasi hukum kewarisan Islam. Penyusunan Pasal 49 itu dapat dilihat sebagai upaya implementasi dari gagasan reaktualisasi ajaran Islam, atau—dengan kata-kata Munawir—“dinamisasi hukum Islam.”¹¹⁰ Dengan logika seperti ini, dapat dikatakan bahwa jika ketentuan waris dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI)

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 216-218.

¹¹⁰ Munawir Sjadzali, “Reaktualisasi Ajaran Islam,” dalam Iqbal Abdurrauf Saimina (ed.), *Polemik Reaktualisasi Ajaran Islam* (Jakarta: Pustaka Panjimas, 1988)

mengatakan bahwa bagian anak laki-laki adalah sama dengan bagian anak perempuan, maka pilihan hukum dalam Pasal tersebut tidak relevan lagi.¹¹¹

Akan tetapi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989, selain menambah kewenangan Pengadilan Agama mengenai ekonomi syariah, juga telah menghapuskan kebebasan memilih hukum waris itu. Penjelasan UU No. 3 Tahun 2006, dalam kaitannya dengan kompetensi Pengadilan Agama, menyatakan

Dalam Undang-Undang ini kewenangan pengadilan di lingkungan Peradilan Agama diperluas, hal ini sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat, khususnya masyarakat muslim. Perluasan tersebut antara lain meliputi ekonomi syari'ah.

Dalam kaitannya dengan perubahan Undang-Undang ini pula, kalimat yang terdapat dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menyatakan: "Para Pihak sebelum berperkara dapat mempertimbangkan untuk memilih hukum apa yang dipergunakan dalam pembagian warisan", dinyatakan dihapus.

Rumusan di atas mendeskripsikan bahwa pilihan hukum bagi umat Islam dalam menyelesaikan perkara waris tidak diperkenankan lagi. Perkara kewarisan umat Islam harus diselesaikan menurut hukum Islam dan diputus oleh Pengadilan Agama.

Dari sisi politik hukum, Pasal 49 UUPA 1989 adalah Pasal terpenting. Pasal ini selain mengakhiri posisi "*Pupuk Bawang*" Pengadilan Agama, juga mengembalikan wewenang yang dahulu pernah dimilikinya, terutama soal waris.¹¹² Sebenarnya, Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di luar Jawa-

¹¹¹ Achmad Gunaryo, *Pergumulan, op. cit.*, hlm. 220-222.

¹¹² *Ibid.*, hlm. 224.

Madura, dan di luar Kalimantan Selatan-Timur, yang didirikan berdasarkan PP No. 45 Tahun 1957, sudah memiliki kompetensi atas waris. Dengan terbitnya UUPA ini, semua Pengadilan Agama di Indonesia memiliki kompetensi atas waris. Penjelasan UUPA menyatakan,

Dalam rangka mewujudkan keseragaman kekuasaan Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Agama di seluruh wilayah Nusantara, maka oleh UU ini, kewenangan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura serta sebagian Residensi Kalimantan Selatan dan Timur mengenai perkara kewarisan yang dicabut pada tahun 1937, dikembalikan dan disamakan dengan kewenangan Pengadilan Agama di daerah-daerah yang lain.¹¹³

Pengakhiran posisi “*pupuk bawang*” dinyatakan dalam Penjelasan Umum angka 6 sebagai berikut,

Peradilan Agama adalah salah satu dari empat lingkungan peradilan negara yang dijamin kemerdekaannya dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Peradilan Agama yang kewenangannya mengadili perkara-perkara tertentu dan mengenai golongan rakyat tertentu, yaitu mereka yang beragama Islam, sejajar dengan peradilan yang lain. Oleh karena itu, hal-hal yang dapat mengurangi kedudukan Peradilan Agama oleh Undang-undang ini dihapus, seperti pengukuhan keputusan Pengadilan Agama oleh Pengadilan Negeri. Sebaliknya untuk memantapkan kemandirian Peradilan Agama oleh Undang-undang ini diadakan Juru Sita, sehingga Pengadilan Agama dapat melaksanakan keputusannya sendiri, dan tugas-tugas kepaniteraan dan kesekretariatan tidak terganggu oleh tugas-tugas kejurusitaan.

e. Kompilasi Hukum Islam (Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991)

Guna melengkapi Pengadilan Agama dengan acuan hukum yang terpadu, negara mendukung upaya Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang telah dirampungkan pada 1991. KHI terdiri dari tiga buku tentang masalah-masalah

¹¹³ Penjelasan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

yang berkaitan dengan (1) perkawinan; (2) warisan; dan (3) wakaf, KHI tersebut berfungsi sebagai acuan hukum yang tunggal dalam pengadilan agama. Dengan kompilasi itu, hakim-hakim pengadilan agama tidak lagi harus menyandarkan putusan mereka kepada karya-karya fiqh klasik. Melainkan, mereka diharuskan mendasarkan putusan mereka pada acuan hukum yang khusus ini.¹¹⁴

UUPA 1989 secara politis memiliki posisi strategis. Selain berhasil memantapkan keberadaan Peradilan Agama, UU ini juga memfasilitasi pelembagaan hukum Islam lebih lanjut untuk memenuhi tuntutan Pasal 49. Tampaknya, pemberlakuan UU ini sengaja didahulukan dan diprioritaskan pengajuannya ke DPR. Dengan pengajuan ke DPR lebih awal, maka pelembagaan hukum-hukum materiil Islam lainnya akan lebih mudah dilakukan, atau dengan kata lain, *cost* politiknya bisa ditekan. Pengalaman tahun 1973, menjelang disahkannya RUU Perkawinan, tampaknya memberikan inspirasi bahwa pengajuan hukum materiil lebih dahulu secara politik lebih beresiko. Karenanya, cukup masuk akal argumentasi Munawir Sjadzali bahwa pengajuan RUUPA bertujuan untuk memberikan wadah bagi pemberlakuan hukum-hukum Islam lainnya di kemudian hari. Dengan hadirnya wadah, selanjutnya tinggal memikirkan isinya.

Ketika mengatakan demikian, sebenarnya Munawir Sjadzali sudah mengantongi draft hukum materiil Islam yang dimaksudkan.¹¹⁵ Draft tersebut populer dengan sebutan Kompilasi Hukum Islam (KHI). KHI yang terdiri dari tiga

¹¹⁴ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm. 339-340.

¹¹⁵ Achmad Gunaryo, *Pergumulan*, *op. cit.*, hlm. 227-228.

buku: Buku I tentang Perkawinan, Buku II tentang Kewarisan, dan Buku III tentang Wakaf, telah dimulai penggarapannya sejak 1985 dan berakhir tahun 1988 bersama-sama dengan penggarapan RUUPA.

Dalam suatu lokakarya yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 25 Februari tahun 1988, ulama Indonesia telah menerima tiga rancangan buku KHI. Dengan kerja keras seluruh tim yang dipimpin oleh Bustanul Arifin dan usahanya mendekati ulama, akhirnya Instruksi Presiden Nomor 1 Tanggal 10 Juni Tahun 1991 keluar kepada Menteri Agama RI untuk menyebarkan KHI yang terdiri atas tiga buku tersebut agar digunakan oleh instansi pemerintah dan oleh masyarakat yang memerlukan. Menteri Agama sebagai Pembantu Presiden, dalam Surat Keputusannya Nomor 154 Tahun 1991 Tanggal 22 Juli Tahun 1991, dalam rangka melaksanakan Instruksi Presiden tersebut, meminta kepada seluruh instansi Departemen Agama, termasuk Peradilan Agama di dalamnya, dan instansi pemerintah lain yang terkait agar menyebarluaskan KHI. Dalam bagian kedua diktum Keputusan Menteri Agama tentang pelaksanaan Instruksi Presiden itu disebutkan bahwa seluruh lingkungan instansi itu, terutama Peradilan Agama, agar menerapkan KHI di samping peraturan perundang-undangan lain dalam menyelesaikan masalah-masalah di bidang hukum perkawinan, kewarisan, dan wakaf.¹¹⁶

Bagi Departemen Agama maupun hakim-hakim Pengadilan Agama, secara politis, instruksi pemberlakuan KHI memiliki arti penting. Tujuan jangka panjang Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang KHI dan SK Menteri Agama No. 154 Tahun

¹¹⁶ Muharam Marzuki, dkk., *Islam ..., op. cit.*, hlm. 59-60.

1991 adalah menjadikan hukum Islam semakin mengakar di masyarakat. Ini juga merupakan pembuktian jika nantinya hukum perkawinan Islam, kewarisan Islam, dan wakaf harus diundangkan, maka beban politik di DPR dapat lebih ditekan dengan alasan bahwa KHI sudah menjadi hukum materiil Peradilan Agama, meskipun itu masih dianggap sebagai hukum tidak tertulis. Perdebatan politik di Parlemen, dengan demikian, dapat diarahkan untuk mengakui sesuatu yang memang sudah ada (melegitimasi), bukan menciptakan sesuatu yang baru sama sekali. Atas dasar ini, Gunaryo menilai bahwa Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang KHI dan SK Menteri Agama No. 154 Tahun 1991 berfungsi sebagai akselerator penghidupan hukum Islam yang bersifat politis ketimbang legitimator.¹¹⁷

KHI dianggap tidak sekedar hukum Islam, tetapi hukum Islam khas Indonesia. Umumnya, para hakim Pengadilan Agama melihat bahwa fiqh klasik tidak selamanya cocok dengan kondisi Indonesia. Karena itu, penciptaan fiqh yang sesuai dengan pola budaya masyarakat Indonesia sangat diperlukan. Mereka memandang bahwa jika ingin membuat hukum Islam dan Peradilan Agama lebih fungsional, maka terkadang perlu tidak saja penyesuaian-penyesuaian, tetapi juga, bila perlu, mengadopsi elemen-elemen hukum lain termasuk hukum Barat selama tidak bertentangan secara kontradiktif dengan prinsip-prinsip agama Islam. Lebih jauh, mereka memandang bahwa interpretasi ajaran Islam harus sejalan dengan perubahan situasi dan kondisi masyarakatnya. Jangankan fiqh, KHI pun jika tidak

¹¹⁷ Achmad Gunaryo, *Pergumulan, op. cit.*, hlm. 241-246.

sesuai dengan tata budaya masyarakat Islam Indonesia, maka perlu disempurnakan.¹¹⁸

KHI mengatur ahli waris baru yang selama ini tidak dikenal dalam fiqh klasik yaitu ahli waris pengganti. Dalam pasal 185 ayat (1) disebutkan: “Ahli waris yang meninggal lebih dahulu dari pada si pewaris, maka kedudukannya dapat digantikan oleh anaknya, kecuali mereka yang tersebut dalam pasal 173.” Dalam ayat (2) nya disebutkan: “Bagian bagi ahli waris pengganti tidak boleh melebihi dari bagian ahli waris yang sederajat dengan yang diganti”. Di Indonesia, konsep ahli waris pengganti diperkenalkan terutama oleh Hazairin¹¹⁹ ketika menafsirkan kata *mawāli* yang ada dalam al-Qur’an surah an-Nisa’ ayat 33 :

Dan untuk setiap orang itu Aku telah mengadakan *mawāli* bagi harta peninggalan ayah dan mak dan bagi harta peninggalan keluarga dekat, demikian juga harta peninggalan bagi tolan seperjanjianmu, karena itu berikanlah bagian-bagian kewarisannya.¹²⁰

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa meskipun KHI hanya didukung Inpres, KHI justru paling sering dijadikan pertimbangan hukum dalam memutus perkara. Amir bin Mu’allim menyatakan bahwa hampir semua putusan Pengadilan Agama yang ditelitinya merujuk pada KHI, di samping peraturan perundang-undangan yang lain. Ini berarti, tujuan pembentukan KHI untuk upaya unifikasi hukum materiil di lingkungan Pengadilan Agama mendekati kenyataan. Sehingga langkah selanjutnya yang perlu ditindaklanjuti adalah upaya pengkodifikasian

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 246-247.

¹¹⁹ Hazairin, *Hukum Kewarisan Bilateral Menurut Al-Qur’an dan Hadits* (Jakarta: Tinta Mas, 1982), hlm. 16.

¹²⁰ *و لکل جعلنا موالی مما ترک الوالدان والأقربون واللذین عقدت ایمانکم فاتوهم نصیبهم*

hukum Islam di Indonesia sebagai perwujudan jaminan kepastian hukum, sekaligus memperkaya kontribusi hukum Islam dalam tertib hukum nasional. Hal ini karena dalam perimbangan penggunaan rujukan antara dalil syar'i dengan peraturan perundang-undangan, ternyata peraturan perundang-undanganlah yang lebih banyak digunakan oleh hakim agama.¹²¹

C. Syariat Islam di Indonesia dalam Kekuasaan Politik Pemerintah Era Reformasi

Krisis finansial Asia yang menyebabkan ekonomi Indonesia melemah dan semakin besarnya ketidakpuasan masyarakat Indonesia terhadap pemerintahan Soeharto yang tidak demokratis menyebabkan terjadinya demonstrasi besar-besaran yang dilakukan berbagai organ aksi mahasiswa di berbagai wilayah Indonesia menuntut reformasi di segala bidang. Pemerintahan Soeharto semakin disorot setelah Tragedi Trisakti pada 12 Mei 1998 yang kemudian memicu Kerusuhan Mei 1998 sehari setelahnya. Gerakan mahasiswa pun meluas hampir di seluruh Indonesia. Di bawah tekanan yang besar dari dalam maupun luar negeri, Soeharto akhirnya memilih untuk mengundurkan diri dari jabatannya.

Di era Reformasi, terdapat arus kuat pemikiran yang dimotori oleh berbagai kampus dan para pegiat demokrasi bahwa reformasi konstitusi merupakan keharusan. Alasannya, krisis multi dimensi yang menimpa Indonesia disebabkan oleh sistem politik yang otoriter sehingga untuk memperbaikinya harus dimulai dari perubahan sistem politik agar menjadi demokratis. Untuk

¹²¹ Amir bin Mu'allim, "Yurisprudensi Peradilan Agama: Studi Pemikiran Hukum Islam di Lingkungan Pengadilan Agama se-Jawa Tengah dan Pengadilan Tinggi Agama Semarang, 1991-1997" *Disertasi* IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2003, hlm. 373-374.

mewujudkan sistem politik demokratis, amandemen UUD 1945 harus dilakukan karena sistem politik otoriter yang dibangun selama Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru selalu masuk dari celah-celah yang ada pada UUD 1945. Otoriterisme selama berlakunya UUD 1945 disebabkan terlalu banyaknya kelemahan pengaturan dalam Pasal-Pasalnya. Kelemahan-kelemahan UUD 1945 yang menjadi pintu masuk otoriterisme oleh Mahfud MD diidentifikasi ke dalam empat hal sebagai berikut.¹²²

1. Memuat ketentuan-ketentuan yang memfokuskan kekuasaan pada eksekutif (*executive heavy*). Presiden selaku ketua lembaga eksekutif ternyata juga menentukan berlaku-tidaknya UU melalui penandatanganannya sehingga ia juga menjadi ketua lembaga legislatif
2. Memuat ketentuan-ketentuan yang multi tafsir sehingga sistem *executive heavy* menjadikan penafsiran Presiden diterima sebagai kebenaran
3. Terlalu banyak memberi atribusi kewenangan legislasi untuk mengatur hal yang sangat penting dengan UU, padahal Presiden sangat mendominasi proses legislasi
4. Terlalu percaya pada semangat penyelenggara negara sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945.

Perubahan terhadap UUD 1945 sebagaimana mestinya baru terjadi pada 1999. Perubahan Pertama ditetapkan oleh Sidang Umum MPR pada tahun 1999, disusul dengan Perubahan Kedua dalam Sidang Tahunan tahun 2000 dan Perubahan Ketiga dalam Sidang Tahunan tahun 2001. Pada Sidang Tahunan tahun

¹²² Moh. Mahfud MD, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 376-379.

2002, disahkan naskah Perubahan Keempat yang melengkapi naskah perubahan-perubahan sebelumnya.¹²³

Konfigurasi politik pada era Reformasi dikualifikasikan sebagai konfigurasi politik yang demokratis. Jika dilihat dari bekerjanya pilar-pilar demokrasi, kekuatan partai-partai dan parlemen saat ini kuat, sebaliknya kekuasaan Presiden sebagai kepala eksekutif terbatas, dan kehidupan pers menjadi bebas dengan dicabutnya ketentuan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP). Kekuasaan negara saat ini lebih bergeser kepada parlemen (*legislative heavy*). Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen menentukan bahwa, “DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.” Partai-partai yang mengisi DPR juga tumbuh dan berkembang dengan pesat pasca jatuhnya rezim Orde Baru.

1. Perjuangan Islam Politik Melalui Amandemen Keempat UUD 1945

Reformasi telah membuka jalan bagi demokrasi dan Islamisasi ruang publik sekaligus. Gelombang demokrasi pasca-tumbangnya rezim Soeharto memungkinkan semua kalangan, termasuk kelompok Islam fundamentalis, berani menyuarakan aspirasi mereka secara lebih terbuka dan vulgar. Di antara aspirasi yang paling kuat dari sebagian kalangan Muslim adalah tampilnya syariat ke ruang publik.¹²⁴ Munculnya berbagai kelompok Islam, termasuk kelompok Islam garis keras seperti Fron Pembela Islam (FPI), Laskar Jihad (LJ), Forum Komunikasi Ahlus Sunnah wal-Jama'ah (FKAWJ), Majelis Mujahidin Indonesia

¹²³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 42-43.

¹²⁴ Sukron Kamil dkk., *Syariah ...*, *op. cit.*, hlm. xxi.

(MMI), dan lain-lain, memperlihatkan hal itu. Kelompok-kelompok ini mendesak dicantulkannya kembali tujuh kata “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya” dalam amandemen Pasal 29 UUD 1945 pada tahun 2002. Tuntutan ini didukung partai-partai Islam di parlemen, seperti Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Nahdlatul Ummah (PNU). Perjuangan melalui parlemen ini akhirnya gagal, karena tidak didukung mayoritas kekuatan politik di parlemen. Kegagalan ini tidak mengejutkan. Yang mengejutkan adalah tidak terjadinya gejolak politik yang berarti setelah ditolaknya tujuh kata itu. Namun demikian, hal ini memperlihatkan bahwa tuntutan pemberlakuan syariat Islam di tingkat pusat oleh berbagai kelompok Islam tersebut tidak mewakili aspirasi kebanyakan umat Islam di Indonesia.¹²⁵

Lengsernya Soeharto dari kekuasaan menandai perubahan penting atmosfer perpolitikan di Indonesia. Dahulu, dunia politik Indonesia adalah wilayah sakral bagi rakyat untuk berpartisipasi. Mulai saat itu, dunia politik tidak menjadi sesuatu yang sakral lagi. Partai politik bermunculan bagaikan jamur di musim hujan. Sebagaimana dilaporkan, antara Mei sampai Oktober 1998, 181 partai politik lahir di tengah situasi yang tidak menentu. 42 partai dari jumlah itu dapat dikategorikan sebagai partai Islam. Sebagian besar mereka menggunakan asas dan simbol Islam.¹²⁶

Pada Pemilu tahun 1999, partai-partai Islam atau partai berbasis santri meraih suara cukup besar, seperti PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) dengan

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 108-109.

¹²⁶ Bahtiar Effendy, *Teologi Baru Politik Islam: Pertautan Agama, Negara, dan Demokrasi* (Yogyakarta: Galang Press, 2001), hlm. 11.

12,62% suara, PPP (Partai Persatuan Pembangunan) dengan 10,72%, PAN (Partai Amanat Nasional) dengan 7,12%, PBB (Partai Bulan Bintang) 1,94%, dan Partai Keadilan 1,36%. Karena perolehan suara yang signifikan, pada tahun 2002, PBB dan PPP, yang tergabung dalam Fraksi Daulat Ummah (FDU) di DPR, memelopori perjuangan pengembalian Piagam Jakarta melalui amandemen Pasal 29 UUD 1945. Sementara partai Islam lain yang tergabung dalam Fraksi Reformasi, Partai Keadilan (PK), dan PAN mengusulkan perubahan teks pada sila pertama Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa” menjadi “Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan ajaran agama bagi masing-masing pemeluknya”. Sedangkan fraksi Persatuan Pembangunan menegaskan bahwa pelaksanaan hukum Islam pada tataran Undang-Undang bukan lagi permasalahan, seperti dicontohkan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Haji, UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, dan UU Sistem Pendidikan Nasional, namun dalam UUD belum ditegaskan. Oleh karenanya, fraksi yang mewakili partai Islam ini mengusulkan perubahan sebagai berikut:

1. Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya
2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya itu

3. Negara melarang penyebaran paham-paham yang bertentangan dengan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹²⁷

Meskipun upaya-upaya semacam ini berakhir kegagalan, wacana penerapan syariat Islam telah mendapatkan ruang dalam arena politik negara, sesuatu yang mustahil terjadi pada masa Orde Baru.¹²⁸ Perdebatan mengenai dasar negara Islam dan formalisasi syariat Islam kembali terjadi di era Reformasi ini.

Bagi mereka yang kontra pencantuman kembali tujuh kata Piagam Jakarta menilai bahwa pencantuman itu kurang proporsional. Mereka beralasan, *pertama*, pencantuman tujuh kata dalam Piagam Jakarta akan membuka kemungkinan campur tangan negara dalam wilayah agama yang mengakibatkan kemudharatan, baik bagi agama maupun bagi negara. *Kedua*, dimasukkannya frase tersebut akan mengakibatkan munculnya prasangka-prasangka lama kalangan non-Muslim mengenai negara Islam di Indonesia. *Ketiga*, dimasukkannya kembali frase tersebut bertentangan dengan sistem negara nasional yang memperlakukan semua kelompok, termasuk kelompok agama secara egaliter. *Keempat*, Indonesia adalah masyarakat plural, tidak hanya muslim. Dengan demikian, formalisasi syariat Islam yang berlaku umum tidak dapat diterima. Selain itu, formalisasi syariat Islam tidak sesuai dengan modernitas dan kehidupan publik, misalnya hukum internasional, HAM, dan demokrasi.¹²⁹

¹²⁷ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat-Rapat Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR*, Buku Kedua Jilid III C, hlm. 542.

¹²⁸ Amelia Fauzia dkk., *Islam di Ruang Publik: Politik Identitas dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah, 2011), hlm. 119-120.

¹²⁹ Sahid HM, *Legislasi ...*, *op. cit.*, hlm. 81-82.

Ketua PP Muhammadiyah A. Syafii Ma'arif, pada Rabu, 5 September 2001, membuat pernyataan, Muhammadiyah sebenarnya tidak menolak penerapan syariat Islam sebagai dasar negara. Namun, sebagai bagian dari bangsa yang majemuk, Muhammadiyah juga harus bersikap realistis. Menurut Ma'arif, banyak faktor yang menyebabkan Muhammadiyah lebih bersikap moderat dalam soal ini. Selain masalah kemungkinan terjadinya disintegrasi bangsa bila Piagam Jakarta diterapkan, juga disebabkan realitas bahwa mayoritas anggota MPR tidak mungkin mendukung usulan itu. Dia berpendapat, orang yang meributkan soal Piagam Jakarta hanya akan menguras energi dan sumber daya. Selain itu, Piagam Jakarta di masa Soekarno pun hanya mampu bertahan 52 hari. Hal ini terjadi karena kondisi bangsa yang majemuk tidak memungkinkan penetapan Piagam Jakarta sebagai dasar negara.¹³⁰

Sikap senada ditunjukkan oleh Kiai Hasyim Muzadi, Nurcholis Madjid, dan beberapa tokoh lain.¹³¹ Sikap kontra yang keras antara lain ditunjukkan para mahasiswa Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen (STIM) Kupang. Jika usulan pencantuman kembali Piagam Jakarta diterima, mereka mengancam akan menggalang kekuatan kaum muda untuk mempertimbangkan pemisahan diri dari Indonesia dan mendirikan Negara Indonesia Timur.

Mereka yang pro pencantuman kembali tujuh kata Piagam Jakarta menilai bahwa pencantuman kembali Piagam Jakarta tidak dimaksudkan untuk mendirikan negara Islam, tetapi penegasan terhadap penerapan syariat Islam

¹³⁰ Adian Husaini dan Nuim Hidayat, *Islam Liberal: Sejarah, Konsepsi, Penyimpangan, dan Jawabannya* (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), hlm. 146-147.

¹³¹ *Ibid*, hlm. 147.

dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Kelompok ini menginginkan pemberlakuan syariat secara *kāffah* oleh negara. Pandangan ini dimunculkan oleh Majelis Mujahidin Indonesia (MMI). Bagi mereka, syariat Islam tidak berubah karena bersifat permanen dan absolut. MMI menolak penerapan syariat Islam digambarkan sebagai berorientasi masa lalu dan masyarakat padang pasir yang mengarah pada Islamphobia. MMI menilai bahwa kehidupan bangsa Indonesia dijiwai oleh Piagam Jakarta. Saat Dekrit Presiden 5 Juli 1959 digulirkan oleh Soekarno, Piagam Jakarta disebut sebagai menjiwai UUD 1945. Piagam Jakarta dianggap telah menjadi konstitusi pertama yang disahkan oleh *founding father's*.¹³²

Untuk memperjuangkan penegakan syariat Islam, FPI juga mengeluarkan pernyataan kebulatan tekad menjelang ST MPR 2001 dengan meminta MPR mengamendemen konstitusi dan memberlakukan syariat Islam. FPI menuntut DPR/MPR mengembalikan tujuh kata Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945, baik pada batang tubuh maupun pembukaannya. Kelompok ini yakin bahwa krisis multidimensi yang melanda Indonesia segera berakhir dengan memberlakukan syariat Islam. Pada Agustus 2002, bersama 14 organisasi kemasyarakatan lain, FPI menyampaikan “Petisi Umat Islam” tentang pencantuman syariat Islam.¹³³ Dalam konteks yang sama, Habib Rizieq sebagai ketua FPI menyarankan agar kelompok Islamphobia tidak khawatir terhadap pemberlakuan syariat Islam. Alternatif yang disodorkan adalah pentahapan dalam pemberlakuan syariat Islam di Indonesia.

¹³² Sahid HM, *Legislasi ..., op. cit.*, hlm. 83-84.

¹³³ Taufik Adnan Amal dan Syamsu Rizal Panggabean, *Politik Syariat Islam dari Indonesia hingga Nigeria*. (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004), hlm. 76

Menurutnya, pemberlakuan syariat harus dilakukan secara bertahap sebagaimana perjuangan Rasulullah.

Demikianlah, walaupun pada akhirnya Pembukaan dan Pasal 29 UUD 1945 tidak mengalami perubahan untuk mengakomodasi tuntutan kelompok Islam politik, kebebasan menyuarakan aspirasi mengaitkan Islam dan negara secara legal-formal menemukan momentumnya kembali di era Reformasi ini. Bedanya adalah pelakunya. Jika di masa sebelumnya, tuntutan semacam itu disuarakan terutama oleh partai Islamis besar seperti Masyumi dan NU, sekarang ini oleh aktor baru yang berbentuk ormas semacam FPI, HTI, dan MMI, atau parpol semacam PPP, PBB, dan PNU. Aktor lama seperti NU dan Muhammadiyah ternyata tidak lagi memperjuangkan gagasan negara berdasarkan Islam dan formalisasi syariat Islam. Kedua ormas terbesar di Indonesia ini juga bukan lagi merupakan kekuatan politik yang berpolitik secara praktis. Keduanya, setelah mengalami pengalaman yang panjang di dalam kekuasaan Hindia-Belanda maupun Republik Indonesia, lebih memilih memperjuangkan Islam kultural, atau Islamisasi masyarakat, bukannya Islam politik atau Islamisasi negara. Keduanya juga telah berkomitmen terhadap Pancasila dan NKRI, malah menganggapnya sebagai yang final dan harga mati. Masyarakat Indonesia juga tidak memberikan dukungan politik yang signifikan terhadap partai-partai Islam dalam Pemilu era Reformasi seperti yang diberikannya dalam Pemilu 1955. Mayoritas Muslim Indonesia sekarang lebih memilih Islam substansialis daripada Islam formalis.

2. Formalisasi Syariat Islam di Era Reformasi

Di era Reformasi, meskipun gagasan tentang negara berdasar agama (Islam) ditolak dalam proses amandemen UUD 1945, formalisasi syariat Islam ternyata massif dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Kenyataan ini melanjutkan fenomena akomodasi kepentingan Islam di akhir-akhir Orde Baru. Bedanya, sekarang hal itu dilakukan di era demokratis ketika kekuasaan pemerintah tidak dominan menentukan segala sesuatu, dan ketika demokratisasi diterapkan di daerah-daerah melalui otonomi daerah.

a. Undang-Undang Pengelolaan Zakat

Secara historis, sejak Islam masuk ke Indonesia, zakat merupakan salah satu sumber dana untuk pengembangan ajaran Islam. Di zaman kolonial, zakat digunakan untuk perjuangan bangsa Indonesia menentang penjajahan Belanda. Karena khawatir dana zakat tersebut digunakan untuk melakukan perlawanan, pemerintah Hindia-Belanda mengeluarkan *Bijblad* Nomor 1893 yang berisi kebijaksanaan pemerintah untuk mengawasi pelaksanaan zakat yang dilakukan oleh penghulu atau naib agar tidak terjadi penyelewengan keuangan. Untuk melemahkan kekuatan rakyat yang bersumber dari zakat, pemerintah juga melarang semua pegawai dan priyai pribumi ikut membantu pelaksanaan zakat. Larangan ini dituangkan dalam *Bijblad* Nomor 6200 tanggal 28 Pebruari 1905. Larangan tersebut berdampak negatif pada pelaksanaan zakat bagi umat Islam, sehingga perlawanan umat Islam terhadap penjajah mengalami penurunan.¹³⁴

¹³⁴ Muharam Marzuki, dkk. *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 150-151.

Sikap pemerintah kolonial bisa dipahami dari teori pemisahan antara Islam ibadah dan Islam politik dari Snouck Hurgronje. Menurut Hurgronje, “Musuh Kolonialisme bukanlah Islam sebagai agama, melainkan Islam sebagai doktrin politik.”¹³⁵ Untuk itu, pemerintah kolonial sangat berhati-hati apabila ibadah zakat ‘disalahgunakan’ untuk menggalang perlawanan terhadap pemerintah.

Sejak Indonesia merdeka, di beberapa daerah di tanah air, pejabat-pejabat pemerintah yang menjadi penyelenggara negara telah ikut serta membantu pemungutan dan pendayagunaan zakat. Sebagai langkah konkret, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968 tentang Pembentukan *Bayt al-Māl* di Tingkat Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kotamadya. Sebenarnya pada tahun 1967 pemerintah telah menyiapkan RUU Zakat yang akan diajukan ke DPR Gotong Royong dengan harapan akan mendapat dukungan dari Menteri Sosial dan Menteri Keuangan. Dalam jawabannya, Menteri Keuangan berpendapat bahwa peraturan zakat tidak perlu dibuat dalam bentuk Undang-Undang melainkan cukup dengan Peraturan Menteri. Atas dasar pertimbangan itu, Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1970 keluar yang menunda pelaksanaan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 dan 5 Tahun 1968.

Perhatian pemerintah terhadap pelaksanaan zakat terjadi pada masa orde baru, yang diaktualisasikan dengan anjuran Presiden Soeharto untuk melaksanakan zakat secara efektif dan efisien serta mengembangkannya dengan

¹³⁵ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia-Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 11

cara-cara yang lebih luas dengan pengarahan yang lebih tepat. Anjuran itu disampaikan dalam pidato Presiden pada Peringatan Isra' dan Mi'raj di Istana Negara tanggal 26 Oktober tahun 1968. Presiden mengumumkan kepada seluruh umat Islam Indonesia bahwa secara pribadi dia bersedia untuk mengurus pengumpulan zakat secara besar-besaran sebagai amil zakat.¹³⁶

Anjuran tersebut mendorong terbentuknya badan amil zakat di berbagai propinsi yang dipelopori oleh Pemda DKI Jakarta. Pembentukan Badan Amil Zakat oleh Pemda DKI Jakarta kemudian diikuti oleh beberapa propinsi lain yang dipelopori oleh pejabat atau unsur pemerintah setempat dengan dukungan para ulama.¹³⁷

Pada tahun 1991 Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah (BAZIS) keluar. BAZIS ini dibentuk mulai dari tingkat pusat, propinsi, kabupaten/kotamadya, kecamatan sampai tingkat desa/kelurahan. Program ini disambut baik oleh umat Islam karena membantu umat Islam dalam pengelolaan zakat melalui kelembagaan yang lebih representatif, memiliki kemampuan manajerial, dan berada di bawah pembinaan dan pengawasan pemerintah agar harta zakat lebih berfungsi untuk pengentasan kemiskinan dalam rangka pemberdayaan umat.¹³⁸

¹³⁶ M. Dawam Rahardjo, "Zakat dalam Perspektif Sosial Ekonomi," dalam *Pesantren*, nomor 2/vol. III/1986, hlm. 40.

¹³⁷ Sahid HM, *Legislasi ..., op. cit.*, hlm. 118-119.

¹³⁸ *Ibid*, hlm. 120.

Pada tahun 1999, pemerintahan Presiden B.J. Habibie mengesahkan UU Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Penjelasan atas UU Nomor 38 tahun 1999 menyatakan bahwa,

Bangsa Indonesia senantiasa melaksanakan pembangunan yang bersifat fisik materiil mental spiritual, antara lain melalui pembangunan di bidang agama... Zakat merupakan sumber dana potensial yang dapat dimanfaatkan untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat. Dengan dibentuknya Undang-undang tentang Pengelolaan zakat,... semuanya untuk mendapatkan ridha Allah SWT.

Bagian Penjelasan tersebut menyatakan secara eksplisit tujuan keislaman, yaitu pembentukan UU dinyatakan “untuk mendapatkan ridha Allah SWT,” selain juga untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat. Pernyataan ini bersesuaian dengan tujuan aktivitas Muslim dalam bidang kenegaraan yang dahulu juga dicita-citakan oleh partai Masyumi, *balдах tayyibah wa Rabb Gafūr*.¹³⁹ Bahkan Pasal 2 UU ini menyatakan pengakuan negara tentang kewajiban Muslim, “Setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang muslim berkewajiban menunaikan zakat.” Hal ini sebenarnya adalah pelaksanaan sila Ketuhanan Yang Maha Esa “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya.” Tujuh kata kontroversial dalam Piagam Jakarta itu rupanya telah diindahkan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang terkait kepentingan umat Islam Indonesia di era Reformasi ini.

Selanjutnya, karena UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam

¹³⁹ بلدة طيبة و ربّ غفور, negeri yang indah, adil makmur, di dalam Rida Tuhan

masyarakat, maka pemerintah telah menggantinya dengan UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Dalam upaya mencapai tujuan pengelolaan zakat, dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berkedudukan di ibukota negara, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ). Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. LAZ wajib melaporkan secara berkala kepada BAZNAS atas pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit syariat dan keuangan.¹⁴⁰

Demikianlah, di zaman Indonesia merdeka, pengelolaan zakat tidak dicurigari oleh pemerintah sebagai sumber dana pemberontakan. Bahkan, pengelolaan zakat mendapat fasilitasi dari pemerintah melalui pembentukan lembaga pengelola zakat dan pengaturan formal dengan payung Undang-Undang Pengelolaan Zakat. Zakat dianggap sebagai ibadah murni sebagai salah satu aspek pembangunan spiritual.

¹⁴⁰ Penjelasan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

b. Undang-Undang Haji

Ibadah haji sudah dilakukan oleh Muslim Nusantara sejak awal-awal tersiarnya Islam. Pada abad XVI-XVII, ibadah haji hanya dilakukan oleh mereka yang mengikuti pelayaran perdagangan ke Jeddah, para diplomat utusan para sultan Nusantara, dan mereka yang merantau menuntut ilmu ke *Haramain*. Jamaah haji Nusantara baru dimulai pada abad XVIII dan meningkat jumlahnya mulai abad XIX. Pada pertengahan pertama abad XX, calon haji memiliki interpretasi tertentu tentang ibadah haji yang memotivasi mereka untuk melaksanakan perjalanan haji. Ibadah haji dan para haji berperan dalam perubahan politik di Hindia-Belanda. Pandangan para haji terhadap pemerintah Hindia-Belanda sebagai kafir dan penjajah menimbulkan sikap perlawanan terhadap pemerintah. Di pihak lain, pemerintah menganggap ibadah haji yang dipolitisir dan para haji yang berpolitik sangat berbahaya sehingga perlu diawasi dengan ketat. Dalam bidang ekonomi, ibadah haji telah meningkatkan aktivitas ekonomi di pedesaan maupun perkotaan dan membawa keuntungan ekonomi bagi pihak-pihak yang terlibat dalam perjalanan haji. Para haji juga berperan dalam perkembangan pengetahuan dan pendidikan keagamaan masyarakat Muslim di tanah air. Pemikiran pembaharuan dan pemurnian Islam juga diperkenalkan dan dimulai oleh para haji.¹⁴¹ Snouck Hurgronje, penasehat agama pemerintah, juga khawatir terhadap pengaruh Pan Islamisme Jamaluddin al-Afghani ke Hindia-Belanda yang dibawa para haji itu. Jika umat Islam di Hindia-Belanda

¹⁴¹ M. Shaleh Putuhena, "Haji Indonesia: Suatu Kajian Sejarah tentang Perjalanan dan Pengaruhnya pada Pertengahan Pertama Abad XX", *Disertasi IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*, 2003.

mengamalkan ajaran agamanya terutama sistem hukumnya secara menyeluruh, umat Islam akan menjadi kuat dan sulit dipengaruhi atau dikuasai oleh Belanda.¹⁴²

Di zaman kemerdekaan Indonesia, kemarahan rezim Orde Baru kepada ateisme (yang diduga menunggangi) komunis mengakibatkan agama semakin menjadi perhatian negara. Pasal 29 UUD 1945 mendasari negara untuk memfasilitasi kebutuhan umat beragama (tidak hanya Islam), seperti yang tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan, dan Kebudayaan. Pada bagian Lampiran Ketetapan tersebut, Pasal 1 menyatakan, “Agar supaya DPR-GR dan Pemerintah segera mengeluarkan/menetapkan Undang-Undang Haji dengan menambah kuota Haji.”¹⁴³ Dengan demikian, di zaman Indonesia merdeka, soal haji tidak dianggap sebagai ancaman bagi kekuasaan pemerintah, bahkan mendapat perhatian dan bantuan dari negara.

Sejumlah peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan ibadah haji tercantum dalam *Pelgrims Ordonantie* 1922 (termasuk perubahan dan

¹⁴² Ichtijanto, “Pengembangan teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia”, dalam Tjun Suryaman, *Hukum Islam di Indonesia Perkembangan dan Pembentukan* (Bandung: Rosdakarya, 1991), hlm. 123.

¹⁴³ Selain itu Pasal-Pasal berikutnya dalam Lampiran Bab I tentang Agama tersebut juga memfasilitasi kebutuhan berbagai kelompok agama.

Pada Pasal 2, dinyatakan,

“Meningat bertambah luasnya IAIN dan status IAIN tersebut dalam lingkungan Kementerian Agama, supaya budget Kementerian Agama ditambah guna khusus keperluan IAIN.”

Pasal 3

Agar "tirtayatra" Hindu-Bali diakui oleh Pemerintah.

Pasal 4.

Supaya Pemerintah meningkatkan Biro-biro Kristen, Katholik dan Hindu-Bali menjadi Direktorat.

Pasal 5

Agar pondok-pondok pesantren mendapat perhatian Pemerintah sewajarnya.

penambahan) dan *Pelgrims Verordening* 1938. Selain itu, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan ibadah haji dan penyelenggaraan ibadah umrah, antara lain:

1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji;
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji secara Interdepartemental;
3. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1969 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji oleh Pemerintah;
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1981 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji;
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 1983 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah;
6. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji;
7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah.¹⁴⁴

Pada tahun 1999 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji. Undang-undang itu mempertimbangkan bahwa (a) Negara Republik Indonesia menjamin kemerdekaan warga negaranya untuk beribadah menurut agamanya masing-masing, (b) ibadah haji merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan

¹⁴⁴ A. Rahmat Rosyidi dan M. Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006), hlm. 111-112.

oleh setiap orang Islam yang mampu menunaikannya, dan (c) upaya penyempurnaan sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji, perlu terus ditingkatkan agar pelaksanaan ibadah haji berjalan aman, tertib, dan sesuai dengan tuntutan agama.

c. Undang-Undang Wakaf

Pengaturan wakaf sebelum kedatangan kaum penjajah di Indonesia dilaksanakan berdasarkan ajaran Islam yang bersumber dari kitab fiqh bermazhab Syafi'i. Karena wakaf erat kaitannya dengan sosial dan adat di Indonesia, maka pelaksanaan wakaf itu disesuaikan dengan hukum adat yang berlaku di Indonesia, dengan tidak mengurangi nilai-nilai ajaran Islam yang terdapat dalam wakaf itu sendiri.¹⁴⁵

Di zaman Hindia-Belanda, tahun 1905 terdapat edaran pemerintah berupa *bijblad* bahwa wakaf tanah harus memberi tahu kepada pemerintah agar tidak terkena perubahan dan rencana yang dibuat oleh pemerintah. Dengan pemberitahuan itu, pemerintah dapat menunjuk tanah yang diwakafkan agar tidak terkena gusuran atau kepentingan pemerintah, sehingga wakaf dapat berfungsi seterusnya. Pada tahun 1931, 1934, dan 1935 pemerintah membuat aturan berupa *bijblad-bijblad* dan tidak mengubah hukum Islam tentang wakaf.¹⁴⁶

Setelah proklamasi kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945, peraturan wakaf di atas masih tetap berlaku berdasarkan bunyi Pasal II Aturan Paralihan

¹⁴⁵ Achmad Djunaidi dan Thobieb Al-Asyhar, *Menuju Era Wakaf Produktif: Sebuah Upaya Progresif untuk Kesejahteraan Umat* (Jakarta: Mitra Abadi Press, 2006), hlm. 47.

¹⁴⁶ Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2013), hlm. 9-10.

UUD 1945. Sejak terbentuknya Kementerian Agama pada tanggal 3 Januari 1946, urusan tanah wakaf menjadi urusan Kementerian Agama bagian D (Ibadah Sosial). Kompetensi dan tugas mengurus wakaf oleh Kementerian Agama juga didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1949 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 9 dan 10 Tahun 1952. Peraturan Menteri Agama menyatakan bahwa Jawatan Urusan Agama, dengan kantor-kantor saluran vertikal di daerah: KUAP, KUAK, dan KUA Kecamatan, mempunyai salah satu kewajiban menyelidiki, menentukan, mendaftarkan, dan mengawasi atau menyelenggarakan pemilihan wakaf. Dengan peraturan ini, wakaf tanah menjadi wewenang Menteri Agama, yang dalam pelaksanaannya dilimpahkan kepada Kepala Kantor Urusan Agama Kabupaten. Selanjutnya Kementerian Agama pada tanggal 8 Oktober 1956 mengeluarkan Surat Edaran Nomor 5/D/1956 tentang prosedur perwakafan tanah. Peraturan ini mempertegas dan menindaklanjuti peraturan-peraturan yang dikeluarkan pada masa kolonial Belanda yang dirasakan belum memberi kepastian hukum tentang tanah-tanah wakaf di Republik Indonesia.¹⁴⁷

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah memperkokoh eksistensi wakaf di Indonesia. Dilihat dari wujud wakaf di Indonesia dan kepentingan masyarakat, perwakafan tanah tampaknya mendapat perhatian.¹⁴⁸ Oleh karena itu, dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960,

¹⁴⁷ Sahid HM, *Legislasi ...*, *op. cit.*, hlm. 108.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 108-109

- (1). Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial, diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.
- (2). Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam Pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan hak pakai.
- (3). Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang disebutkan dalam Pasal 49 ayat (3) itu ditetapkan tanggal 17 Mei 1977 dengan nama Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini, maka semua peraturan perundang-undangan tentang perwakafan sebelumnya yang bertentangan dengan peraturan pemerintah dinyatakan tidak berlaku.

Untuk memperkuat eksistensi perwakafan di Indonesia, UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dikeluarkan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 49. Dalam Pasal ini disebutkan bahwa Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam, di antaranya di bidang wakaf. Sebagai hukum materiil untuk menjadi pegangan Hakim Peradilan Agama dalam memutus sengketa wakaf, pemerintah mengeluarkan Kompilasi Hukum Islam (KHI) Buku III tentang Hukum Perwakafan.

Pada tanggal 27 Oktober 2004, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, berbagai hal penting tentang pengembangan wakaf dapat dioptimalkan, terutama tentang masalah nazir, harta

benda yang diwakafkan (*mawqūf bih*), peruntukan harta wakaf (*mawqūf ‘alayh*), serta perlunya dibentuk Badan Wakaf Indonesia dan juga tentang wakaf tunai dan produktif. Dalam undang-undang ini, benda wakaf tidak hanya benda tidak bergerak tetapi termasuk benda bergerak seperti uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa, dan lain-lain sesuai dengan ketentuan syariat Islam dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴⁹ Dengan demikian dalam Undang-Undang ini telah terjadi modernisasi pengertian benda wakaf untuk menyesuaikan zaman modern.

Soal perwakafan ini, sejak kekuasaan Hindia-Belanda tidak ada kecurigaan pemerintah terhadap pelaksanaannya. Hal ini dimungkinkan karena wakaf tidak mudah dipolitisasi untuk melawan pemerintah. Sedangkan pemerintah sendiri tidak mempunyai kepentingan terhadapnya, selain soal administrasi pendaftaran tanahnya untuk kepastian hukum.

d. Formalisasi Ekonomi Syariah

Untuk mengakomodasi sistem ekonomi syariah, pemerintah mengizinkan beroperasinya bank syariah melalui serangkaian peraturan perundang-undangan. Ada beberapa peraturan yang mendukung perkembangan hukum ekonomi syariah di Indonesia, di antaranya:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Bagi Hasil;

¹⁴⁹ Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*. (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 253-254.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1992 tentang Bank Pengkreditan Rakyat Berdasarkan Bagi hasil;
4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
5. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan;
6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara;
7. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.¹⁵⁰

Pendirian Bank Muamalat Indonesia (BMI) yang diikuti berdirinya Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Islam memberi angin segar bagi umat Islam, karena membuka peluang untuk bermuamalat, khususnya melalui perbankan, secara Islami. BMI secara resmi berdiri pada tanggal 1 Nopember tahun 1991. Pada awal pendiri BMI, keberadaan bank syariah belum mendapat perhatian yang optimal dalam tatanan industri perbankan nasional. Bank yang menggunakan sistem syariah hanya disebut sebagai “bank dengan sistem bagi hasil,”. Secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan tidak ada istilah prinsip syariah serta jenis-jenis usaha apa saja yang diperbolehkan. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, pembahasan perbankan dengan sistem bagi hasil diuraikan hanya sepintas lalu dan merupakan “sisipan.”¹⁵¹ Pasal 6 dan Pasal 13 UU No. 7 Tahun 1992 membuka kemungkinan bank untuk melakukan

¹⁵⁰ Mardani, *Hukum Bisnis Syariah* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 70.

¹⁵¹ Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syari'ah dari Teori ke Praktik* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), hlm. 25-26.

kegiatan usaha dalam bentuk memberikan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil. Hal ini kemudian diatur lebih lanjut dengan PP No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.

Peluang beroperasinya perbankan berdasarkan prinsip syariah semakin jelas dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992. Kejelasan peluang tersebut dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (12), Pasal 6 huruf (u), Pasal 7 huruf (c), Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 11 ayat (1) dan ayat (4a), dan Pasal 13 ayat (1) huruf (c). Ketentuan Pasal-Pasal ini menyatakan secara eksplisit dengan memberi peluang beroperasinya bank syariah di Indonesia. Dalam Undang-Undang tersebut diatur dengan rinci landasan hukum serta jenis-jenis usaha yang dapat dioperasikan dan diimplementasikan oleh bank syariah. Undang-Undang tersebut juga memberikan arahan bagi bank-bank konvensional untuk membuka cabang syariah atau bahkan mengkonversi diri secara total menjadi bank syariah. Dengan demikian, Undang-Undang ini mengawali era baru perbankan syariah di Indonesia, yang ditandai dengan tumbuh pesatnya bank-bank syariah atau cabang syariah pada bank konvensional.¹⁵²

Praktik keuangan syariah memerlukan panduan hukum Islam guna mengawal pelaku ekonomi sesuai dengan tuntunan syariat Islam. Dalam hal ini, MUI sebagai payung dari lembaga-lembaga organisasi keagamaan Islam di Indonesia menganggap perlu membentuk satu badan dewan syariah yang bersifat nasional dan membawahi seluruh lembaga keuangan, termasuk di dalamnya bank-

¹⁵² Sahid HM, *Legislasi ..., op. cit.*, hlm. 126-127

bank syariah. Dewan syariah tersebut disebut Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI). DSN-MUI akan memberi kepastian dan jaminan hukum Islam dalam masalah operasional perbankan syariah. DSN-MUI sejak tahun 1997 sampai dengan tahun 2005 telah banyak mengeluarkan fatwa-fatwa tentang ekonomi Islam, khususnya dalam hal *mu‘āmalah māliyah* untuk menjadi pedoman bagi para pelaku ekonomi Islam baik perbankan syariah, asuransi syariah, Pasal modal syariah, dan reksadana syariah.¹⁵³

e. Undang-Undang Jaminan Produk Halal

Pada Tanggal 17 Oktober 2014, pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal. Undang-undang itu mempertimbangkan bahwa (a) UUD 1945 mengamankan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu, (b) untuk menjamin setiap pemeluk agama untuk beribadah dan menjalankan ajaran agamanya, negara berkewajiban memberikan perlindungan dan jaminan tentang kehalalan produk yang dikonsumsi dan digunakan masyarakat, (c) produk yang beredar di masyarakat belum semua terjamin kehalalannya, (d) pengaturan mengenai kehalalan suatu produk pada saat ini belum menjamin kepastian hukum dan perlu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.

¹⁵³ Lukman. “Sejarah Ekonomi Islam: Perkembangan Panjang Realitas Ekonomi Islam,” dalam *Menjawab Keraguan Berekonomi Syari‘ah*. (Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2008), hlm. 17-18.

Jaminan negara terhadap kemerdekaan beragama atau berkepercayaan di dalam Pasal 29 UUD 1945 dalam Undang-Undang ini dimanifestasikan dalam sikap aktif pemerintah untuk bertanggung jawab dalam menyelenggarakan Jaminan Produk Halal (JPH) sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Undang-Undang ini. Hal ini dikategorikan sebagai pelayanan publik yang pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH) yang bertanggung jawab kepada Menteri. Dengan ini negara seakan-akan sudah mengambil peran lembaga agama (Islam) mengenai jaminan produk halal bagi umatnya. Kenyataan ini diperkuat oleh Pasal 4 yang menentukan bahwa “produk yang masuk, beredar, dan diperdagangkan di wilayah Indonesia wajib bersertifikat halal,” sekalipun kewajiban itu ditunda sesuai Ketentuan Penutup, Pasal 67 ayat (1) yang menyatakan "Kewajiban bersertifikat halal bagi produk yang beredar dan diperdagangkan di wilayah Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 mulai berlaku 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan." Ketentuan ini semakin menegaskan peran negara yang menjadi lembaga agama Islam dengan mewajibkan kehalalan produk yang beredar di wilayahnya. Hal ini tentu akan mengganggu prinsip negara nasional yang menyamakan status semua pemeluk agama di dalamnya karena produk yang diharamkan oleh agama Islam bisa jadi dibolehkan oleh agama lainnya, bahkan kehalalan suatu produk tidak selalu disepakati oleh semua mazhab dalam Islam sendiri.

f. Formalisasi Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam

Aceh adalah daerah unik di Nusantara terkait kuatnya penyatuan identitas etnisitas dan agama Islam. Hal ini diakibatkan kejayaan Kerajaan Aceh di masa lalu yang bertahan selama berabad-abad sebelum ditaklukkan oleh Belanda dan akhirnya menjadi bagian dari kekuasaan Republik Indonesia. Aceh adalah kekuatan dan identitas yang sulit ditundukkan oleh Belanda. Bahkan sampai masa kemerdekaan Indonesia pun, Aceh tetap mempertahankan identitas uniknya, sebagai penyatuan antara identitas etnisitas dan agama. Aceh yang diwakili Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pernah memberontak karena ketidakpuasan terhadap pemerintah Indonesia. Pemerintah Orde Baru dengan susah payah menghadapinya dengan kekuatan militer. Setelah bencana tsunami 2004, perdamaian terjadi, dengan pemberian status khusus mengenai pelaksanaan syariat Islam. Pemberontakan itu reda dan lokalisasi konflik dari pusat-daerah beralih ke internal Aceh sendiri. Otonomi pelaksanaan syariat Islam untuk sementara mampu meredamnya.¹⁵⁴

(1). Dinamika Konflik Aceh

Aceh adalah daerah Nusantara yang paling akhir ditaklukkan oleh Belanda untuk dimasukkan ke dalam wilayah Hindia-Belanda. Penaklukan itu terjadi pada dekade kedua abad ke-20. Sebelumnya, Aceh adalah negara berdaulat yang berbentuk kerajaan Islam Aceh Darussalam, sebagaimana umumnya kerajaan-kerajaan Islam lain di Nusantara sebelum kedatangan orang-orang Eropa. Ketika

¹⁵⁴ Al Makin, *Antara Barat dan Timur: Batasan, Dominasi, Relasi, dan Globalisasi* (Yogyakarta: Suka Press, 2017), hlm. 136.

satu-persatu kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara jatuh ke kekuasaan kolonial Barat mulai abad ke-15, Aceh masih belum tertaklukkan, meski menjadi incaran dua kekuatan kolonial Barat saat itu, Belanda dan Inggris. Dalam percaturan politik internasional, hubungan Kerajaan Aceh Darussalam dengan Belanda yang semula cukup baik, pada abad XIX mengalami krisis. Meskipun demikian, dalam Traktat London 17 Maret 1824, Pemerintah Belanda berjanji kepada Pemerintah Inggris untuk tetap menghormati kedaulatan Kerajaan Aceh. Empat puluh tujuh tahun kemudian, dengan berbagai kelicikan, Belanda meyakinkan Inggris untuk tidak menghalanginya menguasai Aceh melalui Traktat Sumatera 1 November 1871. Dua tahun kemudian (1873) Belanda menyerang Aceh, yang berlangsung puluhan tahun dengan korban yang tidak terkira banyaknya pada kedua belah pihak. Sejak waktu itu sampai Perang Dunia II Belanda kehilangan enam orang jenderal dan ribuan perwira serta prajurit. Demikian juga dengan Aceh yang tidak hanya kehilangan harta dan jiwa. bahkan yang lebih penting, Aceh telah kehilangan kedaulatannya.¹⁵⁵ Aceh akhirnya mengalami nasib yang sama seperti yang dialami oleh kerajaan-kerajaan lainnya yang ditaklukkan Belanda dan dimasukkan ke dalam wilayah Hindia-Belanda. Penaklukan Aceh terjadi pada dekade kedua abad XX.¹⁵⁶

Penjelasan UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh menyebutkan bahwa kesulitan Belanda menundukkan Aceh dalam waktu singkat dikarenakan rasa patriotisme

¹⁵⁵ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh

¹⁵⁶ Achmad Gunaryo, *Pergumulan, op. cit.*, hlm. 323-324.

rakyat Aceh yang dibangun atas dasar sentimen keagamaan. Mereka menganggap perang melawan Belanda tidak semata-mata sebagai perang mempertahankan kemerdekaan, tetapi juga perang *sabil*, yaitu perang melawan orang-orang kafir. Dengan demikian, perang ini adalah kewajiban agama. Di satu sisi, rakyat Aceh bangga akan kedaulatannya yang bertahan selama berabad-abad, di sisi lain, selama itu pula mereka memegang kuat ajaran agamanya. Dua kebanggaan ini menyatu menjadi kekuatan luar biasa dalam perang melawan Belanda.

Dari latar belakang sejarah yang cukup panjang inilah masyarakat Aceh menjadikan Islam sebagai pedoman hidupnya. Islam telah menjadi bagian dari mereka. Dengan segala kelebihan dan kekurangannya, masyarakat Aceh amat tunduk kepada ajaran Islam dan mereka taat serta memperhatikan fatwa ulama karena ulamalah yang menjadi ahli waris Nabi. Penghayatan terhadap ajaran agama Islam dalam Jangka panjang itu melahirkan budaya Aceh yang tercermin dalam kehidupan adat. Adat itu lahir dari renungan para ulama. kemudian dipraktekkan, dikembangkan, dan dilestarikan, lalu disimpulkan menjadi *adat bak Poteumeureuhom. hukom bak Syah Kuala. Qanun bak Putro Phang. Reusan bak Laksamana* yang artinya “hukum adat di tangan pemerintah dan hukum syariat ada di tangan ulama.” Kata-kata ini merupakan pencerminan dari perwujudan syariat Islam dalam praktek hidup sehari-hari bagi masyarakat Aceh. Aceh kemudian dikenal sebagai Serambi Mekah karena dari wilayah paling barat inilah,

kaum Muslimin dari wilayah lain di Nusantara berangkat ke Tanah Suci Mekah untuk menunaikan rukun Islam yang kelima.¹⁵⁷

Kesamaan nasib rakyat Hindia-Belanda akibat politik brutal kolonialisme Belanda menyebabkan Aceh menyambut Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945. Masyarakat Aceh sangat mendukung proklamasi itu karena mereka merasa senasib dan sepenanggungan dengan saudara-saudaranya yang lain. Dukungan ini dinyatakan dengan kerelaan menyerahkan harta dan nyawa untuk tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perjuangan untuk mengusir penjajah Belanda di Medan Area (Sumatera Utara) dan pembelian dua pesawat terbang untuk perjuangan menegakkan kedaulatan Indonesia merupakan bukti kesetiaan masyarakat Aceh kepada Republik Indonesia. Selama revolusi fisik, Aceh merupakan satu-satunya wilayah yang tidak dapat diduduki kembali oleh Belanda sehingga Aceh disebut sebagai “daerah modal” bagi perjuangan bangsa Indonesia. Dalam era mempertahankan kemerdekaan itu, peran para ulama sangat menentukan karena melalui fatwa dan bimbingan para ulama, rakyat rela berjuang dan berkorban memperahankan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia.¹⁵⁸

Akan tetapi, salah satu dari konsekuensi penggabungan Aceh ke dalam Republik Indonesia adalah perubahan sistem hukum. Jika Aceh saat masih merdeka di zaman kesultanan menggunakan hukum Islam, maka setelah penggabungan itu, yang berlaku adalah UUD 1945 yang mana hukum Islam

¹⁵⁷ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

¹⁵⁸ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

hanyalah salah satu unsur dari beberapa unsur yang diakui. Syariat Islam tidak bisa menjadi landasan formal pemerintahan. Kelembagaan adat dan agama, khususnya yang terkait hukum, dialihkan ke Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung. Sejumlah perubahan ini menimbulkan keresahan dan protes di masyarakat, terutama dari para *uleebalang* yang kehilangan kekuasaan dalam penyelenggaraan proses peradilan. Masyarakat menuntut didirikannya kembali lembaga peradilan Islam yang pernah mereka miliki. Atas desakan ini, Gubernur Sumatera melalui Surat Kawat Nomor 189 tanggal 13 Januari 1947 mengizinkan Residen Aceh membentuk Mahkamah Syar'iyah.¹⁵⁹

Mahkamah Syar'iyah yang telah dibentuk dan memiliki wewenang penuh dalam masalah hukum keluarga dipandang oleh ulama belum mencukupi untuk mengembalikan identitas masyarakat Aceh sebagai masyarakat Muslim. Mereka menghendaki agar pelaksanaan syariat Islam di Aceh didukung oleh negara. Kunjungan Presiden Soekarno pada 1948 ke Aceh dimanfaatkan oleh para ulama Aceh untuk melakukan tawar-menawar politik terkait pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Dalam kunjungannya itu, Soekarno meminta rakyat Aceh untuk turut berperang mempertahankan kemerdekaan melawan Belanda. Permintaan Soekarno disanggupi oleh Tgk. H. Muhammad Daud Beureueh, seorang ulama kharismatik yang dianggap representasi masyarakat Aceh, dengan syarat bahwa rakyat Aceh diberi kebebasan untuk melaksanakan syariat Islam. Daud berargumen bahwa dengan pemberian kebebasan itu, maka rakyat Aceh akan

¹⁵⁹ M. Syukri Yusuf (ed.), *Eksistensi Mahkamah Syar'iyah dalam Rangka Pelaksanaan Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam* (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2003), hlm. 1-2.

menganggap perang melawan Belanda sebagai perang *sabil* (perang suci agama).¹⁶⁰

Soekarno setuju dengan permintaan itu. Persetujuan dinyatakan secara tertulis¹⁶¹ dan ditindaklanjuti dengan keluarnya fatwa oleh empat ulama besar: Tgk. H. M. Daud Beureueh, Tgk. H. Djakfar Lamjabat, Tgk. H. Muhammad Kreung Kalee, dan Tgk. H. Ahmad Hasbalah. Bunyi fatwa yang ditujukan kepada rakyat Aceh itu adalah: “Bagi kaum muslimin yang berperang mempertahankan cita-cita proklamasi, kalau meninggal dunia dalam perang itu, akan mendapat pahala syahid.”¹⁶²

Atas dasar keikutsertaan dalam perjuangan mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Aceh mendapat kedudukan tersendiri sehingga dengan Peraturan Wakil Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 8/Des/WKPM Tahun 1949 tertanggal 17 Desember 1949, Aceh dinyatakan sebagai satu provinsi yang berdiri sendiri yang lepas dari Provinsi Sumatera Utara. Namun, keadaan ini tidak lama. Setelah Republik Indonesia Serikat kembali ke negara kesatuan, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1950, status daerah Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu karesidenan dalam Provinsi Sumatera Utara. Ketetapan ini menimbulkan ketidakpuasan di kalangan pemimpin dan

¹⁶⁰ Sofyan I. Tiba, *Referendum Aceh dalam Pantauan Hukum* (Banda Aceh: Gua Hira', 1999), hlm. 55-60.

¹⁶¹ *Ibid*, hlm. 57.

¹⁶² M. Wahid dan Nurrohman, “Dimensi Fundamentalisme dalam Politik Formalisasi Syariat Islam: Kasus Nanggroe Aceh Darussalam,” dalam *Tashwirul Afkar* Edisi No. 13 Tahun 2002

rakyat Aceh, yang pada akhirnya menimbulkan gejolak perlawanan pada tahun 1953 yang melibatkan hampir seluruh rakyat Aceh, baik langsung maupun tidak langsung.¹⁶³

Serangkaian peristiwa politik nasional Indonesia telah menyebabkan pelaksanaan syariat Islam di Aceh hanya terbatas pada bidang ibadah. Bagi rakyat Aceh, pembubaran Provinsi Aceh adalah hilangnya kedaulatan untuk kedua kalinya setelah puluhan tahun sebelumnya terjadi kehilangan kedaulatan oleh Belanda. Pembubaran ini tidak saja dibaca sebagai bentuk penolakan pemerintah pusat terhadap pemberlakuan syariat Islam di Aceh, melainkan juga bentuk pengingkaran terhadap janji tertulis yang pernah diberikan oleh Presiden Soekarno. Kecurigaan masyarakat Aceh bertambah saat pemerintah mengeluarkan UU No. 1 Tahun 1951 yang membubarkan peradilan swapraja yang pernah diberikan legitimasi oleh Belanda. Pembubaran Provinsi Aceh dan pemberlakuan UU No. 1 Tahun 1951 menjadikan Mahkamah Syar'iyah bubar dengan sendirinya. Cita-cita pelaksanaan syariat Islam yang didukung oleh negara pun tidak terwujud.¹⁶⁴

Kekecewaan Daud Beureueh terhadap pemerintah pusat di Jakarta mencapai puncaknya setelah Presiden Soekarno pada 27 Januari 1953 berpidato di Amuntai, Kalimantan Selatan, yang menegaskan bahwa Indonesia tidak mungkin menggunakan Islam sebagai dasar negara. Semakin jelas bagi tokoh-tokoh Aceh bahwa pemerintah Indonesia tidak memberi peluang untuk menggunakan Islam

¹⁶³ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

¹⁶⁴ Achmad Gunaryo, *Pergumulan, op. cit.*, hlm. 327-330.

sebagai dasar negara sehingga pupuslah harapan rakyat Aceh untuk menerapkan syariat Islam di Aceh. Pada 21 September 1953, Daud Beureueh menyatakan bahwa Aceh berpisah dari Republik Indonesia dan bergabung dengan NII Kartosuwiryo dengan DI/TII-nya (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia).¹⁶⁵

Membelotnya Aceh ini mengantarkan ke pemikiran bahwa pembubaran Provinsi Aceh bukanlah solusi. Guna memenuhi aspirasi dan tuntutan rakyat Aceh, Pemerintah menetapkan kembali status Karesidenan Aceh menjadi daerah otonom Provinsi Aceh. Kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara.¹⁶⁶

Selanjutnya, pemerintah dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 29 Tahun 1957 membentuk kembali Mahkamah Syar'iyah yang pernah bubar dengan sendirinya seiring pembubaran Provinsi Aceh. Belum berjalan satu tahun, pemerintah kembali membubarkan Mahkamah Syar'iyah Aceh melalui PP No. 45 Tahun 1957 Tentang Menetapkan Peraturan Tentang Pengadilan Agama di Luar Jawa-Madura. Sebagai gantinya, dibentuk Pengadilan Agama dengan kompetensi absolut sama dengan kompetensi Mahkamah Syar'iyah. PP No. 45 Tahun 1957 ini berlaku secara nasional (di luar Jawa-Madura, juga di luar Kalimantan Selatan-

¹⁶⁵ Darmansjah Djumala, *Soft Power Untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013), hlm. 26-27.

¹⁶⁶ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Timur) dan mengakhiri semua bentuk pengadilan agama di daerah-daerah yang beragam.¹⁶⁷

Salah satu faktor yang menentukan dalam menuntaskan penyelesaian masalah keamanan Aceh adalah setelah Pemerintah Pusat mengirimkan satu misi khusus di bawah pimpinan Wakil Perdana Menteri, yang dikenal dengan nama Misi Hardi, yang memberikan status Daerah Istimewa melalui Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor I/Missi/1959, yang meliputi agama, peradatan, dan pendidikan. Status ini dikukuhkan dengan UU No. 18 tahun 1965. Pada 17 Agustus 1961, Presiden Soekarno juga mengeluarkan Keputusan No. 449 yang memberi amnesti dan abolisi umum kepada para pemberontak DI/TII dan PRRI/Permesta yang bersedia kembali ke pangkuan Republik.¹⁶⁸

Kelompok DI/TII di bawah pimpinan Daud Beureueh baru bersedia turun gunung pada hari raya Idul Adha 1381 H, 14 Mei 1962. Sebelumnya, pada 6 April 1962, sesuai kesepakatan, Pangdam I/Iskandar Muda selaku Penguasaan Perang Daerah (Peperda) mengeluarkan Keputusan Peperda No. KPTS/Peperda-06/26/1962 Tentang Kebijakan Pelaksanaan Unsur-Unsur Syariat Agama Islam bagi Pemeluk-Pemeluknya di Daerah Istimewa Aceh.¹⁶⁹ Demikianlah berakhirnya gerakan DI/TII di Aceh.

Sesungguhnya, melalui pemberian status Daerah Istimewa bagi Propinsi Aceh ini merupakan jalan menuju penyelesaian masalah Aceh secara menyeluruh.

¹⁶⁷ Achmad Gunaryo, *Pergumulan, op. cit.*, hlm. 331-332.

¹⁶⁸ Ahmad Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu: Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh* (Jakarta: Suara Bebas, 2006), hlm. 4.

¹⁶⁹ *Ibid*, hlm. 5.

Namun, karena adanya kecenderungan pemusatan kekuasaan (sentralisasi) di tangan pemerintah pusat era Orde Baru melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, maka penyelenggaraan keistimewaan Aceh tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya, yang kemungkinan melahirkan hal-hal yang tidak sejalan dengan aspirasi Daerah.¹⁷⁰

Berbagai peristiwa lain di masa-masa selanjutnya semakin menambah rasa ketidakpuasan masyarakat Aceh terhadap pemerintah pusat. Pada tahun 1963, Menteri Dalam Negeri Amir Mahmud menolak Perda Aceh No.1 Tahun 1963 Tentang Pelaksanaan Syiar Agama Islam. Selanjutnya keluar UU No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menyamakan keistimewaan Aceh dengan daerah istimewa lainnya di Indonesia. Pada tahun 1974, pemerintah kembali mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah yang penjelasan Pasal 93-nya menyebutkan bahwa keistimewaan daerah hanyalah sebatas penyebutan, hal-hal lain sama dengan yang berlaku di provinsi lain. Dengan UU terakhir ini, Aceh praktis telah kehilangan keistimewaan sebelum keistimewaan itu dijalankan.¹⁷¹

Setelah sempat mengalami masa damai, konflik antara Aceh dan pemerintah pusat kembali terjadi saat Hasan Tiro memproklamasikan kemerdekaan Aceh pada 4 Desember 1976.¹⁷² Konflik ini dipicu oleh kemarahan

¹⁷⁰ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

¹⁷¹ Achmad Gunaryo, *Pergumulan, op. cit.*, hlm. 333.

¹⁷² M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka: Ideologi, Kepemimpinan, dan Gerakan* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2000), hlm. 26-27.

atas penyelenggaraan pemerintahan Aceh yang didominasi orang Jawa dan eksploitasi atas kekayaan alam Aceh yang tidak memberikan hasil yang adil bagi masyarakat Aceh.¹⁷³ Legitimasi kekuasaan pemerintah Orde Baru banyak disandarkan pada kemampuan pemerintah dalam menjaga tingkat pertumbuhan ekonomi pada angka yang tinggi. Dalam praktiknya, usaha untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi ini mengorbankan aspek keadilan dan kurang memerhatikan aspek keberlanjutan. Eksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran dan kurangnya perhatian terhadap kepentingan masyarakat lokal pun menjadi tidak terhindarkan.

Pemberian hak pengelolaan kepada perusahaan-perusahaan besar atas hutan Aceh dan pemberian hak eksploitasi atas berbagai kekayaan alam lainnya tanpa disertai alokasi yang transparan dan adil telah menumbuhkan kekecewaan yang makin mendalam masyarakat Aceh terhadap pemerintah pusat. Persoalan ini semakin rumit ketika keistimewaan Aceh berakhir dengan diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1974. Akumulasi dari berbagai persoalan di atas melahirkan sebuah gerakan separatis yang dinamakan *Acheh Sumatera National Liberation Front* (ASNLF) yang kemudian dikenal dengan nama Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Pemerintah pusat menganggap GAM sebagai gerakan separatis yang hendak memisahkan diri dari wilayah RI dan meresponnya dengan mengeluarkan berbagai kebijakan untuk menumpas gerakan ini, termasuk operasi militer. Tahun 1989-1998 merupakan periode paling berdarah dalam sejarah konflik di Aceh.

¹⁷³ Nurhasim, dkk., *Konflik Aceh: Analisis Atas Sebab-Sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan, dan Upaya Penyelesaian* (Jakarta: Proyek Pengembangan Riset Unggulan/Kompetitif LIPI, 2003), hlm. 22.

Pada periode ini, pemerintah memberlakukan Operasi Jaring Merah (OJM) yang menjadikan sebagian wilayah Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Penerapan DOM ini adalah respon pemerintah setelah gangguan keamanan yang semakin meningkat di pusat-pusat industri di Aceh Utara, Pidie, dan Aceh Timur, terutama setelah penyerbuan terhadap markas ABRI, sebagaimana dilaporkan oleh Gubernur Ibrahim Hasan pada Juli 1989. Sejak saat itu, operasi militer dengan pengiriman ribuan tentara ke Aceh berlangsung sekitar sembilan tahun. Meski demikian, perlawanan GAM tidak pernah sepenuhnya berhasil ditumpas.

GAM berhasil menjadi perhatian publik dan pemerintah pusat setelah mereka menegaskan kembali keberadaannya di tengah krisis multidimensi yang melanda Indonesia sejak pertengahan 1997 dengan melakukan perlawanan bersenjata yang semakin meningkat. Kebangkitan GAM tentu merisaukan pemerintahan lokal maupun pusat, apalagi ketika gerakan ini semakin membesar dan sulit untuk dipadamkan. Pada periode ini, GAM mengalami pertumbuhan yang semakin pesat dari segi organisasi, jumlah anggota, maupun kekuatan senjata. Bahkan selain melakukan modernisasi organisasi dan kepemimpinan, GAM berhasil melakukan gangguan keamanan yang lebih luas secara terus-menerus.¹⁷⁴

¹⁷⁴ M. Hamdan Basyar (ed.), *Aceh Baru: Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. ix-x.

(2).Politik pemberlakuan syariat Islam di Aceh untuk meredam separatisme

Bagi sebagian kalangan Aceh, kejadian-kejadian di atas cukup membuktikan bahwa bergabung dengan Indonesia adalah kesalahan. Dengan kata lain, tuntutan untuk merdeka atau setidaknya referendum muncul sebagai cita-cita kolektif. GAM yang menjadikan Hasan Tiro sebagai ikon terus berkonsolidasi dan semakin kuat. Pemerintah sendiri tidak berani mengulang kesalahan yang kedua kalinya dengan mengizinkan referendum setelah lepasnya Timor Timur. Anggapan populer adalah jika dilaksanakan referendum, maka Aceh akan memilih merdeka. Perkembangan politik kekerasan seakan terus berlanjut dengan penetapan Aceh sebagai daerah operasi militer terpadu dengan Pemerintah Darurat Militer-nya sejak 19 Mei 2003. Dengan Keputusan Presiden No. 18 Tahun 2003, Presiden Megawati mengumumkan diberlakukannya status Darurat Militer di Aceh.¹⁷⁵

Baru pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Yusuf Kalla, konflik Aceh dapat diselesaikan dengan penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) di Helsinki, Finlandia pada 15 Agustus 2005. Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka ini menandakan kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat. Hal yang patut dipahami bahwa Nota Kesepahaman

¹⁷⁵ Achmad Gunaryo, *Pergumulan, op. cit.*, hlm. 335-336.

adalah suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan.¹⁷⁶

Pemerintah Indonesia terus mengupayakan penyelesaian kasus Aceh. Salah satunya dengan merumuskan kembali keistimewaan dan otonomi khusus Aceh. Perwujudan rumusan itu adalah UU No. 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Menurut UU ini, ada empat bidang keistimewaan Aceh: (1) penyelenggaraan kehidupan beragama, (2) penyelenggaraan kehidupan adat, (3) penyelenggaraan pendidikan, dan (4) peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Selanjutnya, pemerintah juga mengeluarkan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. UU inilah yang memberi kewenangan Aceh untuk melaksanakan syariat Islam secara *kaffah*.

UU No. 18 Tahun 2001 menitikberatkan otonomi khusus bagi Aceh yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah kabupaten/kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini adalah peluang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan, dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, yang diatur dalam Peraturan Daerah yang disebut dengan Qanun. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah Provinsi yang dapat mengesampingkan

¹⁷⁶ Penjelasan UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

peraturan perundang-undangan yang lain sesuai asas *lex specialis derogat lex generalis*. Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materi terhadap Qanun.¹⁷⁷

Pada 1 Agustus 2006, pemerintah kembali merubah status Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menjadi Pemerintahan Aceh melalui UU No. 11 Tahun 2006. UU terakhir ini juga mencabut status otonomi khusus bagi Aceh sekaligus menyatakan tidak berlakunya UU No. 18 Tahun 2001.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan Aceh dan pemerintahan Kabupaten/Kota sama dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah lain di Indonesia. Akan tetapi, ada urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan pemerintahan Aceh dan pemerintahan Kabupaten/Kota yang merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh, antara lain:¹⁷⁸

1. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
2. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
3. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
4. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
5. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

¹⁷⁷ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus* (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 239.

¹⁷⁸ Pasal 16 ayat (2) jo. Pasal 17 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006.

Apakah pemberian hak untuk melaksanakan syariat Islam kepada rakyat Aceh dapat menyelesaikan konflik yang terjadi? Apakah pelaksanaan syariat Islam, dari sudut prinsip demokrasi, adalah kehendak (mayoritas) rakyat Aceh? Secara politik dan ekonomi, semenjak menyatakan bergabung dengan Republik Indonesia, Aceh selalu diposisikan sebagai penonton di rumahnya sendiri, ketimbang sebagai pemain. Karenanya, pemberian hak itu dipandang oleh sebagian kalangan lebih untuk menyelamatkan kepentingan Jakarta ketimbang Aceh.¹⁷⁹

Dari sudut pandang pemerintah Indonesia, pelaksanaan syariat Islam mempunyai arti penting untuk menjaga Aceh agar tidak lepas dari Indonesia. Ada beberapa alasan. *Pertama*, pelaksanaan syariat Islam adalah untuk mengambil hati para ulama dan pengikutnya. Merekalah kaum yang, sejak bergabung dalam Indonesia, menyatakan ingin memberlakukan syariat Islam di daerahnya. Ketika keinginan mereka tak kunjung disetujui oleh pemerintah pusat, tersulutlah berbagai protes, sampai pada deklarasi tentang pemisahan Aceh dari Indonesia untuk bergabung dalam NII Kartosuwiryo. Pada 1970-an, isu yang sama diangkat oleh Daud Beureueh untuk memisahkan diri dari Indonesia dan bergabung dengan Malaysia. Meskipun berbagai pembangkangan ini tidak mencapai tujuannya, aspirasi pelaksanaan syariat Islam tidak pernah padam. Dengan demikian, menurut asumsi pemerintah pusat, dengan terbitnya UU No. 44 Tahun 1999 dan UU No. 18 Tahun 2001, tidak ada lagi alasan bagi Aceh untuk memisahkan diri dari Indonesia. *Kedua*, politik pelaksanaan syariat Islam adalah upaya untuk

¹⁷⁹ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 337-338.

mengisolasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Selama ini, GAM tidak pernah menuntut pemberlakuan syariat Islam, seperti yang dilakukan oleh para ulama. Menurut sejumlah kalangan intelektual Aceh, GAM adalah murni gerakan separatis. Ideologinya adalah nasionalisme Aceh. Bahkan sampai pada tataran tertentu, pelaksanaan syariat Islam mereka hambat karena bisa mengalihkan perhatian rakyat dari kemerdekaan Aceh. Hanya saja, mereka tidak cukup berani untuk menolak pelaksanaan syariat Islam karena hal itu bisa menghilangkan simpati rakyat. Sikap GAM yang tidak menuntut pemberlakuan syariat Islam mungkin saja dimaksudkan untuk memperoleh simpati dan dukungan internasional. Tetapi dukungan internasional saja tidaklah cukup jika tidak ada dukungan internal Aceh. Dengan demikian, dari sudut pandang pemerintah, pelaksanaan syariat Islam di Aceh selain untuk memenuhi aspirasi terutama dari kalangan ulama, juga untuk memecah kekuatan pihak separatis. Berkaca dari kasus lepasnya Timor Timur, pemerintah Indonesia akan memberikan apa saja kepada Aceh, selain kemerdekaan. Dengan ini, pemerintah memilih kebijakan pemberlakuan syariat Islam, untuk memenuhi aspirasi ulama dan untuk mencegah kemerdekaan Aceh.¹⁸⁰

Ni'matul Huda menyimpulkan bahwa pertimbangan politis pemerintah lebih menjadi parameter pemberian status keistimewaan maupun status kekhususan bagi suatu daerah. Hal ini bisa dilihat dari peristiwa pergantian status Provinsi Aceh sebagai Daerah Istimewa yang kemudian ditambah lagi dengan status otonomi khusus dan kemudian diganti lagi bahkan dicabut status otonomi

¹⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 338-340.

khususnya oleh pemerintah pusat. Tidak ada parameter yang jelas yang dapat dijadikan acuan bagi masyarakat untuk menentukan status bagi suatu daerah. Semuanya seolah-olah bergantung pada kepentingan pemerintah dan juga daya tekan politis dari masyarakat daerah yang bersangkutan. Terkadang, posisi pemerintah sangat dominan dalam menentukan status keistimewaan/kekhususan suatu daerah, tetapi terkadang juga tekanan politik masyarakat mengatasi kepentingan pemerintah, seperti yang terjadi di Aceh dan Papua.¹⁸¹ Hal ini semakin membenarkan posisi politik yang superior di atas status hukum daerah. Politiklah yang menentukan hukum.

(3).Pelaksanaan syariat Islam di Aceh

Pelaksanaan syariat Islam di Aceh terutama ditangani oleh tiga lembaga, yaitu Dinas Syariat Islam (DSI), Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), dan Mahkamah Syar'iyah. DSI dibentuk berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU No. 44 Tahun 1999. Lembaga ini adalah pembantu Gubernur selaku pihak eksekutif. DSI melakukan berbagai pekerjaan seperti menyiapkan dan merancang qanun-qanun, memberikan bimbingan ibadah, membina kehidupan masjid, *meunasah*, zakat, dan membuat kebijakan tentang ketertiban umum yang terkait pelaksanaan syariat Islam. Sementara MPU merupakan pengganti MUI Aceh yang dibubarkan. MPU adalah majelis yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). MPU, menurut Pasal 139 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, berfungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu

¹⁸¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi ...*, *op. cit.*, hlm. 265.

pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi.

Sementara Mahkamah Syar'iyah Aceh dan Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota di Aceh adalah pengadilan selaku pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan Peradilan Agama yang merupakan bagian dari sistem peradilan nasional Indonesia.¹⁸² Mahkamah Syar'iyah menurut Pasal 128 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2006 berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang *al-aḥwāl asy-syakhṣiyyah* (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan *jināyah* (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam.

Sebelumnya, di level daerah, pelaksanaan syariat Islam di Aceh diatur dengan Perda, Keputusan Gubernur, maupun Instruksi Gubernur. Misalnya, pembatasan penjualan makanan dan minuman pada bulan Ramadhan diatur dengan Perda No. 30 Tahun 1961. Pelaksanaan syiar Islam diatur dengan Perda No. 1 Tahun 1963. Larangan membuat, memasukkan, memperdagangkan, menyimpan minuman keras diatur dengan Perda No. 6 Tahun 1966. Pembinaan dan pengembangan adat diatur dengan Perda No. 2 Tahun 1990. Majelis Pendidikan Daerah diatur dengan Keputusan Gubernur No. 420/435/1990. Kewajiban bisa membaca al-Qur'an dan pemahaman adat-istiadat bagi murid sekolah dasar diatur dengan Instruksi Gubernur No. 02/Inst./1990. Sementara pemakaian huruf aksara Arab Melayu pada nama jalan, gedung, toko, badan

¹⁸² Ketentuan Umum UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

usaha, dan tempat-tempat umum diatur dengan Instruksi Gubernur No. 16/Inst./1997.¹⁸³

Sampai 2003, berbagai Qanun atau peraturan daerah telah banyak dihasilkan untuk pelaksanaan syariat Islam. Antara lain:

1. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syariat Islam.
2. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 10 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syariat Islam.
3. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 11 Tahun 2002 Tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah, dan Syi'ar Islam.
4. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 12 Tahun 2003 Tentang Minuman *Khamr* dan Sejenisnya.
5. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 13 Tahun 2003 Tentang *Maisir* atau Perjudian.
6. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 14 Tahun 2003 Tentang *Khalwat* atau Mesum.

Yang menarik dalam qanun-qanun di atas adalah dalam konsiderans “mengingat” dicantumkan Al-Qur'an dan Al-Hadis yang menempati nomor pertama dan kedua. Artinya, Al-Qur'an dan Al-Hadis diberlakukan sebagai dasar hukum tertinggi pembuatan dan keberlakuan hukum. Setelah itu, disusul UUD 1945 (Pasal 29) dan peraturan prundang-undangan lain yang relevan.

¹⁸³ Achmad Gunaryo, *Pergumulan, op. cit.*, hlm. 333-334.

Pencantuman Al-Qur'an dan Al-Hadis mengindikasikan bahwa tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan atau kekuasaan negara dikaitkan dengan tugas-tugas keagamaan. Tampak sekali bahwa pencantuman itu adalah konsekuensi formalisasi syariat Islam.¹⁸⁴

Pada 22 Oktober 2014, Gubernur Aceh Zaini Abdullah menetapkan Qanun No. 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat. Qanun ini telah mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Qanun No. 12, 13, dan 14 Tahun 2003 yang mengatur hukum pidana materil tentang minuman keras, perjudian, dan perbuatan mesum. Qanun ini mengatur tentang pelaku *jarimah*, *jarimah*, dan *'uqubat*. *Jarimah* adalah perbuatan yang dilarang oleh Syariat Islam yang dalam Qanun ini diancam dengan *'uqubat* (hukuman yang dijatuhkan oleh hakim). *'Uqubat* yang diberlakukan berupa *hudud* atau *ta'zir*. *Hudud* adalah jenis *'uqubat* yang bentuk dan besarnya telah ditentukan di dalam Qanun secara tegas. Sedangkan *ta'zir* adalah jenis *'uqubat* yang telah ditentukan dalam Qanun yang bentuknya bersifat pilihan dan besarnya dalam batas tertinggi dan/atau terendah. Sementara *jarimah* yang disebutkan dalam Qanun ini meliputi *khamar*, *maisir*, *khalwat*, *ikhtilath*, *zina*, *pelecehan seksual*, *pemeriksaan*, *qadzaf*, *liwath*, dan *musahaqah*.¹⁸⁵

Pemberlakuan *jināyah* (hukum pidana Islam) merupakan sesuatu yang baru dalam sejarah Peradilan Agama di Indonesia. Dalam sejarah hukum Islam, *jināyah* adalah hukum yang paling ketinggalan (*out of date*) dibandingkan dengan bidang

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 346-347.

¹⁸⁵ Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayah

hukum lainnya, khususnya hukum keluarga Islam. Di banyak negara Islam, termasuk Indonesia, hukum Islam yang diadopsi menjadi hukum negara kebanyakan adalah hukum keluarga. Di Indonesia, sebelumnya belum ada satupun ketentuan-ketentuan hukum pidana Islam yang terkodifikasikan. Dengan pemberlakuan syariat Islam di Aceh, dimulailah formalisasi hukum pidana Islam ke dalam hukum negara.

Berdasarkan kriteria Daniel E. Price, formalisasi syariat Islam di Aceh bisa dikatakan sudah sampai pada level keempat (*jināyah*), melampaui level pertama (hukum keluarga), level kedua (hukum ekonomi), serta level ketiga (praktik ritual keagamaan). Yang belum ditempuh oleh Aceh hanyalah level kelima saja (Islam sebagai dasar negara).¹⁸⁶

g. Lahirnya peraturan-peraturan daerah bernuansa syariat

Lima tahun setelah penolakan amandemen Pasal 29 UUD 1945, perda-perda bermuatan syariat marak bermunculan di berbagai daerah. Maraknya perda-perda itu dipicu oleh berlakunya otonomi daerah melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kelompok Islam politik kembali melanjutkan tugas mereka untuk mengislamkan ruang publik dengan mengandalkan UU ini.¹⁸⁷ Setelah gagal berjuang dalam parlemen di tingkat pusat pada amandemen UUD tahun 2002, syariat Islam didorong masuk ke ruang publik melalui gerbang otonomi daerah ini. Upaya formalisasi syariat di daerah-daerah sesungguhnya

¹⁸⁶ Dikutip oleh Sukron Kamil dkk., *Syariah ...*, *op. cit.*, hlm. xix.

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 109.

melanggar wewenang pemerintah pusat dalam urusan agama dan yustisi (peradilan).¹⁸⁸

Gambaran mengenai pemberlakuan syariat Islam di berbagai daerah dapat dicontohkan sebagai berikut:

1. Kabupaten Bulukumba (Sulawesi Selatan) memberlakukan Perda No. 3 Tahun 2002 tentang Larangan, Penertiban, dan Penjualan Minuman Keras; Perda No. 2 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infak, dan Sedekah; Perda No. 5 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah; Perda No. 6 Tahun 2005 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an bagi Siswa dan Calon Pengantin;
2. Di Gorontalo berlaku Perda No. 10 Tahun 2003 tentang Pencegahan Maksiat;
3. Kabupaten Gowa mewajibkan pegawai perempuan pemerintah untuk berjilbab, dan penambahan jam pelajaran agama Islam.
4. Di Kabupaten Garut (Jawa Barat) berlaku Perda No. 6 Tahun 2000 tentang Kesusilaan dan juga dibentuk Lembaga Pengkajian Persiapan Formalisasi Syariah Islam (2002) oleh Bupati;
5. Di Kabupaten Cianjur ada penancangan program Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlakul Karimah (2001);
6. Sejumlah kabupaten di wilayah Banten seperti Serang, Pandeglang, dan Lebak, menghimbau perempuan mengenakan jilbab.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁸⁹ Sukron Kamil dkk., *Syariah ..., op. cit.*, hlm. 110-111.

7. Di Kota Tangerang, setelah terbit Perda No. 8 Tahun 2005 tentang larangan pelacuran, terjadi penangkapan terhadap pekerja seks komersial (PSK). Dalam penangkapan itu, perempuan yang bukan PSK pun menjadi sasaran razia petugas, sehingga kasus ini menjadi bahan perdebatan di berbagai media massa. Perda semacam ini mengancam kebebasan perempuan dalam beraktivitas, terutama di malam hari, karena khawatir tertangkap aparat.¹⁹⁰

Jenis-jenis Perda yang bernuansa syariat Islam yang telah ditetapkan oleh beberapa pemerintah daerah di Indonesia oleh Muntoha diklasifikasikan dalam empat kategori sebagai berikut:

1. Perda yang terkait isu moralitas secara umum, seperti Perda anti-pelacuran, anti-perzinaan, yang istilah generiknya Perda anti-kemaksiatan
2. Perda yang terkait *fashion* atau mode pakaian, seperti keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian lainnya di tempat-tempat tertentu
3. Perda yang terkait keterampilan beragama, seperti keharusan bisa baca tulis Al-Qur'an, keharusan belajar di Madrasah Diniyyah Awwaliyyah sebagai syarat aktivitas tertentu. Misalnya, keterampilan baca tulis Al-Qur'an menjadi syarat nikah, kenaikan pangkat PNS, bahkan untuk mendapat pelayanan publik. Ijazah Madrasah Diniyyah dijadikan syarat untuk meneruskan jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

¹⁹⁰ Lihat laporan Majalah *Tempo*, 8-14 Mei 2006, hlm. 30-31.

4. Perda yang terkait dengan pengumpulan dana sosial melalui zakat, infak, dan sedekah.¹⁹¹

Perda bernuansa syariat Islam sebenarnya tidak perlu dipersoalkan jika telah melewati prosedur pembuatan sebagaimana mestinya yang harus ditempuh oleh pemerintah daerah dan DPRD. Akan tetapi, temuan Muntoha menunjukkan bahwa materi muatan yang diatur oleh perda tersebut banyak yang tumpang tindih (*overlapping*) dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Peninjauan terhadap beberapa Perda syariat atau Qanun tersebut perlu dilakukan, baik melalui *judicial review* maupun *executive review*.¹⁹²

Beberapa kaum intelektual mencoba menguraikan sebab-sebab maraknya fenomena formalisasi syariat Islam. Ahmad Syafii Maarif menilai bahwa maraknya formalisasi syariat Islam di beberapa daerah pasca berlakunya otonomi daerah disebabkan tidak terwujudnya nilai-nilai luhur kemanusiaan Islam, seperti keadilan sosial ekonomi dan kemanusiaan.¹⁹³ Menurut Azyumardi Azra, formalisasi syariat Islam lebih mencerminkan kenestapaan material di kalangan umat Islam. Formalisasi syariat Islam dinilai sebagai mekanisme pertahanan diri, yaitu satu-satunya cara untuk membentengi umat Islam, sekaligus untuk menyelesaikan berbagai penyakit sosial. Pelaksanaan syariat pun diyakini sebagai *panacea* (menuntaskan segala krisis bangsa) yang manjur untuk menyembuhkan

¹⁹¹ Muntoha, "Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syariah" *Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2008, hlm. 407-408.

¹⁹² *Ibid.*, hlm. 282-365.

¹⁹³ Dikutip oleh Sukron Kamil dkk., *Syariah ...*, *op. cit.*, hlm. 112.

segala penyakit, akibat krisis multidimensi yang menimpa Indonesia, khususnya di bidang ekonomi dan politik.¹⁹⁴ Di negara-negara Muslim pasca-kolonial, elite yang berkuasa berusaha dan berhasil memperkaya diri sendiri serta kroni-kroninya di tengah-tengah kemiskinan masyarakatnya. Selain itu, sistem politik yang otoriter dan represif yang diterapkan oleh para penguasa juga memunculkan tuntutan formalisasi syariat Islam.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Azyumardi Azra, "Syariat Islam dalam Bingkai *Nation State*," dalam Komaruddin Hidayat dan Ahmad Gaus (ed.), *Islam, Negara, dan Civil Society, Gerakan dan Pemikiran Islam Kontemporer* (Jakarta: Paramadina, 2005), hlm. 30-32.

¹⁹⁵ Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik ...*, *op. cit.*, hlm. 175-176.

BAB IV

**PERKEMBANGAN ISLAM KULTURAL DAN FORMALISASI
SYARIAT ISLAM DI INDONESIA**

Istilah Islam politik atau Islamisme seringkali dilawankan dengan Islam kultural. Islam politik dipahami sebagai Islam yang ditampilkan sebagai basis ideologi yang menjelma dalam bentuk partai politik, atau Islam yang berusaha diwujudkan dalam kelembagaan politik resmi (negara). Sedangkan Islam kultural adalah Islam yang hanya bergerak di bidang dakwah, pendidikan, seni, dan lain-lain tanpa terlibat dalam politik. Sebenarnya, pemisahan kedua jenis Islam ini tidaklah ketat dan hanya bersifat teoretis belaka, karena dalam praktiknya sering tumpang tindih. Keduanya dipisahkan lebih karena persoalan aksentuasi saja.¹

Sebagian besar Muslim Indonesia tergolong Islam kultural yang berkembang terutama pada era Orde Baru. Berbeda dengan Islam politik, kalangan Islam kultural menghindari ideologisasi Islam. Situasi politik Orde Baru yang tidak mendukung pertumbuhan Islam politik memunculkan gerakan Islam kultural dengan lahirnya intelektualisme dan aktivisme baru. Dimulai pada 1970-an, gerakan ini mengembangkan format Islam yang lebih memperhatikan substansi daripada bentuk. Garapan mereka terdiri dari tiga wilayah utama: pembaharuan pemikiran keagamaan, Reformasi politik/birokrasi, dan transformasi sosial secara luas.² Komunitas yang paling tampak hingga hari ini sebagai

¹ Azyumardi Azra, "Islam Politik dan Islam Kultural: Islam Masa Pasca-Soeharto," dalam Subhan (Peny.), *Indonesia dalam Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Lembaga Studi Agama dan Filsafat (LSAF), 1999), hlm. 75-77.

² Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 125-126.

kekuatan Islam kultural adalah Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah. Dua organisasi Muslim terbesar di Indonesia ini mendukung bentuk Indonesia sebagai bukan negara agama dengan Pancasila sebagai dasar negara dan UUD 1945 sebagai konstitusinya. Penerimaan Pancasila sebagai asas tunggal terjadi di era Orde Baru. NU dan Muhammadiyah juga telah mengundurkan diri dari politik praktis di era Orde Baru. Mereka sekarang ini tidak lagi termasuk kelompok Islam politik

A. Desakralisasi Konsep Negara Islam

Pada perpolitikan awal Indonesia merdeka, para politisi Muslim mengalami kesulitan-kesulitan besar dalam mensintesiskan landasan teologis atau filosofis mereka dengan realitas sosio-kultural dan politik Indonesia. Ini khususnya berkenaan dengan hubungan antara Islam dan negara yang dapat diterima secara nasional oleh berbagai kekuatan politik yang ada. Berbagai episode politik menunjukkan bahwa upaya-upaya untuk membangun hubungan yang formalistik dan legalistik antara Islam dan sistem politik negara berakhir dengan kebuntuan, permusuhan ideologis dan politis yang meruncing, atau kekerasan.

Gagasan dan praktik para politisi Muslim generasi awal ini tampaknya tidak bisa dijembatani antara mereka dengan rekan-rekan mereka dari kelompok nasionalis. Meskipun dalam kelompok nasionalis itu terdapat banyak tokoh yang beragama Islam, mereka tidak pernah menyetujui gagasan hubungan formalistik dan legalistik antara Islam dan negara. Sepanjang sejarah politik Indonesia modern, mereka menolak gagasan negara Islam atau Islam sebagai dasar ideologi

negara. Konflik politik yang disebabkan oleh perbedaan ideologis ini telah mengakibatkan permusuhan di kalangan kelompok-kelompok yang berbeda pandangan tersebut.³

Tidak diragukan lagi, keteguhan hati para politisi Muslim generasi awal ini didasarkan kepada keyakinan keagamaan yang dibentuk oleh pemahaman terhadap sifat Islam yang serba mencakup (holistik). Tetapi, mengingat kenyataan bahwa Indonesia adalah sebuah negara yang beragam secara sosial-keagamaan, sikap itu bagaimanapun tidak dapat diterima. Ini khususnya disebabkan karena para elite politik Islam, khususnya yang berhaluan modernis, terlalu kaku dan agak dogmatis dalam pertimbangan-pertimbangan praktis. Hal itulah yang dilihat oleh beberapa aktivis muda Muslim belakangan yang tergabung terutama dalam Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) dan Pelajar Islam Indonesia (PII) seperti M. Dawam Rahardjo, Ahmad Wahib, dan Djohan Effendi. Merekalah yang menjadi tokoh penting dalam menganjurkan intelektualisme Islam yang baru.

Para penganjur intelektualisme Islam baru ini percaya bahwa pokok persoalannya terletak pada corak ekspresi teologis yang dikembangkan para pemikir dan aktivis politik Islam generasi awal. Para pemimpin dan aktivis politik Islam yang awal ini mematok pandangan keagamaan tentang urusan-urusan duniawi (yakni politik) dalam cara yang terlalu formalistik, legalistik, atau skripturalistik. Menurut generasi intelektualisme Islam yang baru muncul ini, tidak mungkin sebuah sintesis yang harmonis antara Islam dan negara dapat

³ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Democracy Project--Yayasan Abad Demokrasi, 2011). hlm. 151-152.

dibangun kecuali jika rumusan teologis semacam itu diubah, atau sedikitnya dibuat menjadi lebih fleksibel dan adaptif.⁴

Para intelektual Muslim baru ini menyerukan pembaruan pemikiran Islam dan penyegaran kembali pemahaman keagamaan kaum Muslim. Dalam konteks sejarah Islam Indonesia modern, sebenarnya hal ini sama sekali bukan agenda baru. Soekarno pada dekade 1930-an sudah menyuarakan pendapat bahwa kaum Muslim Indonesia harus menemukan kembali “api Islam,” bukan memahami pesan-pesan Islam secara dangkal dalam pengertian literal dan tekstualnya.⁵

Meskipun seringkali disalahpahami, upaya para intelektual Muslim baru di atas dengan tema pembaruan pemikiran Islam bukanlah sebuah rencana untuk mengubah total doktrin-doktrin Islam. Seperti kaum Muslim lainnya, mereka percaya bahwa Islam itu kekal. Tetapi, mereka juga yakin bahwa pemahaman atau penafsiran terhadap al-Qur’an dan Sunnah dapat diubah. Karena itu, mereka mendorong untuk meninjau kembali pemahaman dan penafsiran terhadap Islam sesuai dengan tuntutan situasi sosial. Dengan melakukan hal itu, diharapkan pemahaman kaum Muslim terhadap pesan-pesan keagamaan Islam tidak mandeg. Yang lebih penting lagi, sesuai keyakinan bahwa Islam itu abadi dan universal,⁶ kaum Muslim tidak akan kehilangan pegangan dalam menghadapi tuntutan-tuntutan modernitas. Mereka akan mampu mengadakan dialog yang produktif dan

⁴ *Ibid.*, hlm. 153-155.

⁵ Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Vol. I (Jakarta: Panitia Penerbitan Di Bawah Bendera Revolusi, 1964), hlm. 325-344.

⁶ *الاسلام صالح لكل زمان و مكان* istilah ini diambil dari tulisan Nurcholish Madjid, “Masalah Tradisi dan Inovasi Keislaman dalam Bidang Pemikiran serta Tantangan dan Harapannya di Indonesia,” makalah disampaikan pada Festival Istiqlal, Jakarta, 21-24 Oktober 1991, hlm. 4.

cerdas antara universalitas ajaran-ajaran Islam dengan konteks ruang dan waktu Indonesia.⁷

Di Yogyakarta, tempat berdiri HMI pada 1947, gerakan pembaruan pemikiran Islam ini berpusat di kalangan tokoh-tokoh yang lebih muda seperti Djohan Effendi, Mansyur Hamid, Ahmad Wahib, dan M. Dawam Rahardjo. Selain aktivis HMI, tokoh-tokoh itu juga adalah peserta tetap kelompok studi yang diberi nama "Limited Group" (1967-1971). Kelompok ini adalah forum diskusi terbuka yang membahas persoalan-persoalan keagamaan, sosial, kultural dan politik. Dalam suasana yang bebas, kelompok diskusi ini memberi kesempatan yang luas bagi para anggotanya untuk mengekspresikan gagasan mereka tanpa rasa khawatir akan dicap sudah keluar dari batas-batas religius yang lazim. Sepanjang keberadaannya, kelompok diskusi ini dibimbing A. Mukti Ali,⁸ guru besar perbandingan agama IAIN Yogyakarta, yang pada 1971-1978 menjabat sebagai Menteri Agama.

Melalui diskusi-diskusi panjang dan intens yang diadakan di lingkungan HMI dan kelompok diskusi tersebut, mereka sampai pada beberapa kesimpulan tentang hubungan antara Islam dan negara. *Pertama*, dalam pandangan mereka, tidak ada bukti yang tegas bahwa al-Qur'an dan Sunnah memerintahkan kaum Muslim untuk mendirikan negara Islam. Menurut pengamatan mereka, eksperimentasi politik Nabi Muhammad tidak mengandung pernyataan kewajiban sebuah negara Islam. Karenanya, mereka menolak agenda politik para pemimpin

⁷ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.* hlm. 155-156.

⁸ Djohan Effendi dan Ismed Natsir (eds.), *Pergolakan Pemikiran Islam: Catatan Harian Ahmad Wahib* (Jakarta: LP3ES, 1981)

dan aktivis politik Islam generasi awal Indonesia merdeka, yang menuntut pembentukan sebuah negara Islam atau negara yang berdasarkan ideologi Islam. *Kedua*, mereka mengakui bahwa Islam memberi seperangkat prinsip sosial-politik. Meskipun demikian, mereka memandang bahwa Islam bukanlah ideologi politik. *Ketiga*, karena Islam dipahami sebagai agama yang kekal dan universal, maka pemahaman kaum Muslim terhadapnya tidak boleh dibatasi hanya kepada pengertian formal dan legalnya, khususnya yang dibangun berdasarkan konteks waktu dan ruang tertentu (klasik). Pemahaman itu harus didasarkan kepada penafsiran yang menyeluruh dan cermat dengan menerapkan petunjuk tekstual dan doktrinal Islam ke dalam situasi dan konteks kontemporenya. *Keempat*, mereka sangat percaya bahwa hanya Allah yang mengetahui kebenaran mutlak. Dengan demikian, sebenarnya hampir tidak mungkin bagi umat manusia untuk menjangkau realitas Islam yang mutlak. Dalam penilaian mereka, pemahaman kaum Muslim terhadap doktrin-doktrin keagamaan mereka pada dasarnya bersifat relatif, dan karenanya dapat diubah. Dengan realitas keragaman penafsiran terhadap Islam di satu sisi, dan kenyataan bahwa Islam tidak mengakui kependetaan dalam agama⁹ di sisi lain, maka tidak seorang pun dapat mengklaim bahwa pemahamannya tentang Islam adalah pemahaman yang paling benar dan paling otoritatif daripada yang lain.¹⁰

Dengan dasar-dasar pikiran yang fundamental itu, para intelektual baru di atas mengampanyekan corak perjuangan politik Islam yang lebih substantif

⁹ لا رهبانية في الاسلام

¹⁰ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm. 158-160.

menjadi orientasi utama. Seraya menjauhkan fokus perhatian mereka dari struktur, dan dalam upaya mengakhiri permusuhan lama antara Islam politik dan negara, mereka tidak melihat alasan untuk menolak bentuk negara Pancasila seperti yang ada sekarang ini. Mereka menegaskan bahwa kaum Muslim harus menyatakan komitmen utama mereka kepada Islam (yakni nilai-nilai Islam) dan bukan kepada lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi (yakni partai-partai Islam).¹¹

Titik paling menentukan dari gerakan pembaruan pemikiran Islam ini bermula dari kiprah Nurcholish Madjid, sarjana lulusan IAIN Jakarta yang pernah dua periode berturut-turut menjabat sebagai Ketua Umum PB HMI (1966-1969 dan 1969-1971). Pada 2 Januari 1970, Nurcholish menyampaikan pidato dalam pertemuan-gabungan empat organisasi Islam: HMI, PII, Gerakan Pemuda Islam Indonesia (GPII), dan Persatuan Sarjana Muslim Indonesia (Persami). Dalam makalahnya yang berjudul “Keharusan Pembaharuan Pemikiran Islam dan Masalah Integrasi Ummat,” ia mengajukan pengamatan yang terus terang bahwa kaum Muslim Indonesia mengalami kemandegan dalam pemikiran keagamaan dan telah kehilangan “daya dobrak psikologis” (*psychological striking force*) dalam perjuangan mereka. Indikasi penting dari kemandegan intelektual Islam Indonesia ini adalah ketidakmampuan mayoritas kaum Muslim untuk membedakan antara nilai-nilai transendental dengan nilai-nilai temporal. Bahkan, ia menunjukkan lebih jauh bahwa hierarki nilai-nilai itu seringkali diperlakukan terbalik: nilai-nilai yang transenden dipahami sebagai nilai-nilai yang temporal, dan sebaliknya. Segala sesuatu tampak dipandang sebagai bersifat transenden, dan

¹¹ Djohan Effendi dan Ismed Natsir (eds.), *Pergolakan Pemikiran Islam: Catatan Harian Ahmad Wahib* (Jakarta: LP3ES, 1981), hlm. 144-156.

karenanya dinilai sakral. Upaya memperbaiki situasi ini bisa dilakukan dengan jalan pembaruan, sekalipun pilihan tersebut disertai dengan mengorbankan integrasi umat. Untuk menjalankan pembaruan keagamaan ini, Nurcholish menganjurkan agar kaum Muslim membebaskan diri mereka dari kecenderungan mentransendensikan nilai-nilai yang sebenarnya bersifat profan ke dalam domain ketuhanan.¹²

Implikasi-implikasi dari pernyataan teologis semacam itu adalah bahwa tidak ada sama sekali yang sakral dalam perkara-perkara negara Islam, partai-partai Islam atau ideologi Islam. Dan sejalan dengan itu, kaum Muslim dapat men-”sekulerisasi” atau men-”desakralisasi” pandangan mereka mengenai urusan-urusan keduniaan. Dalam rangka inilah Nurcholish Madjid memperkenalkan jargon terkenal “Islam Yes, Partai Islam No.” Dengan jargon itu, ia mendorong untuk mengarahkan komitmen Muslim kepada nilai-nilai Islam dan bukan lembaga-lembaga, walaupun lembaga-lembaga seperti itu berlatar belakang Islam seperti partai-partai Islam.¹³

Dalam kaitannya dengan masalah ini, Abdurrahman Wahid menegaskan keharusan Islam untuk menerima pluralitas situasi-situasi lokal dan pribumi serta mengakomodasinya. Ia adalah cucu Hasyim Asy’ari, pendiri organisasi Muslim tradisional yang terbesar (NU). Ia juga adalah Ketua Umum PB NU pada 1984-1999. Dalam konteks agenda-agenda “pribumisasi Islam”-nya, Abdurrahman

¹² Nurcholish Madjid, “Keharusan Pembaharuan Pemikiran Islam dan Masalah Integrasi Ummat,” dalam Nurcholish Madjid et al., *Pembaharuan Pemikiran Islam* (Jakarta: Islamic Research Center, 1970), hlm. 1-12.

¹³ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm.170.

Wahid menyuarkan gagasan (1) Islam sebagai unsur komplementer dalam kehidupan sosio-kultural dan politik Indonesia, dan (2) pribumisasi Islam.

Gagasan pertamanya tentang Islam sebagai unsur komplementer dalam kehidupan sosio-kultural dan politik Indonesia adalah seruan kepada kaum Muslim untuk tidak menjadikan Islam sebagai ideologi alternatif terhadap bentuk *nation-state* Indonesia yang ada sekarang. Islam tidak boleh ditempatkan dalam posisi yang bersaing *vis-a-vis* komponen-komponen bangsa lainnya. Islam harus ditampilkan sebagai unsur komplementer dalam formasi tatanan sosial, kultural, dan politik negeri ini. Mengingat corak sosial, kultural, dan politik masyarakat Indonesia yang beragam, maka upaya menjadikan Islam suatu ideologi alternatif atau “pemberi warna tunggal” hanya akan menghancurkan masyarakat secara keseluruhan. Meskipun demikian, itu tidak berarti bahwa Abdurrahman Wahid menentang peran Islam di dalam negara. Kepedulian utamanya sebenarnya adalah kesamaan hak dan kewajiban di antara seluruh masyarakat sosial-politik yang ada di Indonesia. Dalam pandangannya, dengan Pancasila sebagai kompromi ideologis bangsa ini, masing-masing pengelompokan sosial-keagamaan (yakni Islam, Protestan, Katolik, Hindu dan Budha) punya hak yang sama untuk memberi sumbangan nilai-nilai mereka kepada negara-bangsa Indonesia.

Gagasan Islam sebagai unsur komplementer dalam kehidupan sosio-kultural dan politik Indonesia yang dikemukakan oleh Abdurrahman Wahid mirip dengan apa yang dikemukakan oleh Soekarno dalam pidato pada sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945 ketika menyampaikan gagasannya tentang dasar negara Pancasila. Ketika menerangkan sila permusyawaratan, Soekarno menyatakan

bahwa aspirasi keagamaan, secara *fair play*, dapat diperjuangkan oleh masing-masing kelompok sosial-keagamaan dalam badan perwakilan rakyat yang akan dibentuk. Soekarno mengatakan:

Jikalau memang kita rakyat Islam, marilah kita bekerja sehebat-hebatnya, agar supaya sebagian yang terbesar daripada kursi-kursi Badan Perwakilan Rakyat yang kita adakan diduduki oleh utusan-utusan Islam. Jikalau memang rakyat Indonesia rakyat yang bagian besarnya rakyat Islam, dan jikalau memang Islam di sini agama yang hidup berkobar-kobar di dalam kalangan rakyat, marilah kita pemimpin-pemimpin menggerakkan segenap rakyat itu agar supaya mengerahkan sebanyak mungkin utusan-utusan Islam ke dalam badan perwakilan ini. Ibaratnya Badan Perwakilan Rakyat 100 orang anggotanya, marilah kita bekerja, bekerja sekeras-kerasnya, agar supaya 60, 70, 80, 90 utusan yang duduk dalam perwakilan rakyat ini orang Islam, pemuka-pemuka Islam. Dengan sendirinya hukum-hukum yang keluar dari Badan Perwakilan Rakyat itu hukum Islam pula. Malahan saya yakin, jikalau hal yang demikian itu nyata terjadi, barulah boleh dikatakan bahwa agama Islam benar-benar hidup di dalam jiwa rakyat, sehingga 60%, 70%, 80%, 90% utusan adalah orang Islam, pemuka-pemuka Islam, ulama-ulama Islam. Maka saya berkata, baru jikalau demikian, hiduplah Islam Indonesia, dan bukan Islam yang hanya di atas bibir saja. Kita berkata, 90% daripada kita beragama Islam, tetapi lihatlah di dalam sidang ini berapa persen yang memberikan suaranya kepada Islam...Bagi saya, hal itu adalah suatu bukti, bahwa Islam belum hidup sehidup-hidupnya di dalam kalangan rakyat....

Dalam perwakilan nanti ada perjuangan sehebat-hebatnya. Tidak ada satu *staat* yang hidup betul-betul hidup, jikalau di dalam badan perwakilannya tidak seakan-akan bergolak mendidih kawah Candradimuka, kalau tidak ada perjuangan paham di dalamnya. Baik di dalam *staat* Islam, maupun di dalam *staat* Kristen, perjuangan selamanya ada. Terimalah prinsip nomor tiga, prinsip mufakat, prinsip perwakilan rakyat! Di dalam perwakilan rakyat Saudara-saudara Islam dan Saudara-saudara Kristen bekerjalah sehebat-hebatnya. Kalau misalnya orang Kristen ingin bahwa tiap-tiap letter di dalam peraturan-peraturan negara Indonesia harus menurut Injil, bekerjalah mati-matian, agar supaya sebagian besar dari pada utusan-utusan yang masuk badan perwakilan Indonesia ialah orang Kristen. Itu adil – *fair play*!¹⁴

¹⁴ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: t.p., 1959-1960), I: 61-81.

Gagasan kedua Abdurrahman Wahid tentang pribumisasi Islam adalah sebuah peringatan mengenai keharusan bagi kaum Muslim untuk mempertimbangkan situasi-situasi lokal dalam penerapan ajaran-ajaran Islam. Hal ini mencakup kebutuhan untuk memanfaatkan istilah-istilah lokal. Dalam hal ini, Abdurrahman Wahid secara retorik mengajukan pertanyaan, “mengapa harus menggunakan istilah ‘shalat’, kalau kata ‘sembahyang’ juga tidak kalah benarnya? Mengapakah harus ‘dimushalakan’, padahal cukup langgar atau surau?”. Dalam kesempatan lain, ia menyatakan kesebandingan sosio-kultural antara pernyataan bahasa Arab ‘*As-salam ‘alaykum*’ dengan ucapan-ucapan selamat lokal seperti selamat pagi/siang/malam. Namun demikian, Abdurrahman Wahid juga menyatakan perlunya pribumisasi Islam dilakukan secara hati-hati. Dalam pandangannya, dalam proses pribumisasi, pencampuran antara Islam dan kebudayaan lokal harus benar-benar dikontrol sedemikian rupa sehingga yang pribumi tidak merusak ciri khas Islam. Bagaimana pun ciri-ciri Islam yang pokok harus dipertahankan dalam bentuknya yang asli, misalnya, membaca al-Qur’an ketika menjalankan praktik-praktik ritual, seperti sembahyang, harus tetap dengan bahasa Arab.¹⁵

B. Penerimaan terhadap Pancasila

Pada dekade 1980-an, telah terjadi perubahan-perubahan drastis dalam bidang-bidang sosial, agama, dan politik di Indonesia. Umat Islam dalam menyalurkan aspirasi politiknya tidak lagi terjebak pada bentuk-bentuk formalisme dengan kecenderungan eksklusif yang tinggi seperti tuntutan

¹⁵ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm. 174-178.

berdirinya negara Islam, suatu tuntutan yang tidak didukung oleh mayoritas umat Islam Indonesia sendiri. Pada dekade ini, pendekatan politik yang mereka gunakan lebih substantif dan integratif. Perjuangan mereka mengarah pada sikap-sikap inklusif. Inklusifitas ini ditunjukkan dengan pengembangan dan sosialisasi wacana bahwa umat Islam adalah bagian dari kategori sosial yang lebih besar, yaitu bangsa Indonesia. Menurut Bahtiar Effendy, tujuan utama dari perubahan orientasi politik Islam itu adalah terbentuknya hubungan yang saling melengkapi dan harmonis antara Islam dan negara, tidak lagi hubungan yang antagonistik sebagaimana yang terjadi pada periode-periode sebelumnya yang selalu berakhir dengan kegagalan. Satu momen penting dari perubahan orientasi politik itu adalah penerimaan Pancasila sebagai asas oleh Nahdlatul Ulama (NU) dalam Muktamarnya yang ke-27 di Situbondo Tahun 1984. Keputusan NU yang kontroversial ini selanjutnya diikuti oleh organisasi-organisasi sosial-keagamaan Islam lainnya seperti Muhammadiyah, sebelum akhirnya umat Islam secara keseluruhan menerimanya.¹⁶

Di dalam NU, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang terpilih sebagai Ketua Umum pada 1984 tampil sebagai tokoh yang tidak kenal lelah membawa NU sejalan dengan orientasi politik Islam yang baru. Dengan dukungan para pemimpin NU yang terkenal seperti As'ad Syamsul Arifin, Ali Ma'sum, dan Achmad Siddiq, tujuan utama Gus Dur adalah mengembangkan gagasan tentang

¹⁶ Bahtiar Effendy, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 271.

Islam Indonesia, yang ia persepsikan sebagai “Islam yang lebih menekankan pada integrasi nasional.”¹⁷

Untuk menjalankan gagasan di atas, ada dua masalah yang harus dipecahkan NU dan organisasi-organisasi sosial-keagamaan lain. *Pertama*, hubungan yang masih tidak baik antara Islam dan dasar negara Pancasila harus diatasi. *Kedua*, Islam politik gaya lama harus ditransformasikan dari politik partisan atau politik kepartaian ke dalam pendekatan yang lebih inklusif, integratif, dan beragam.

Muktamar NU 1984 yang diselenggarakan di Pesantren Salafiyah Syafi'iyah Situbondo pada dasarnya dirancang untuk membahas pokok-pokok masalah itu. Dalam upaya memudahkan hubungan antara Islam dan negara, Gus Dur dan KH. Achmad Siddiq meratakan jalan bagi deklarasi NU tentang “finalitas” bentuk *nation-state* Indonesia yang sekarang dengan Pancasila sebagai dasar negaranya. Dengan alasan bahwa Pancasila tidak bertentangan dengan ajaran Islam, mereka memelopori penerimaan NU terhadap Pancasila sebagai asas organisasinya.¹⁸

NU yang merupakan organisasi Islam terbesar di Indonesia dan salah satu unsur utama dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP) mulai menarik diri secara kelembagaan dari kegiatan politik praktisnya. Dalam Muktamar Situbondo 1984, diputuskan bahwa NU keluar dari PPP dan kembali pada *Khiṭṭah* (garis perjuangan) 1926. NU bukan lagi partai politik yang berusaha mencari kekuasaan.

¹⁷ “NU: Menuju Islam Indonesia,” *Tempo*, 8 Desember 1984, hlm. 13. dalam Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm. 258-259.

¹⁸ *Ibid.* hlm. 259-260.

Konsekuensinya, NU memberi kebebasan anggotanya untuk menyalurkan aspirasi politiknya pada partai-partai yang tersedia. Melalui SK PBNU No. 01/PBNU/1-85, pengurus-pengurus NU yang selama ini banyak yang merangkap sebagai pengurus partai tidak diperbolehkan lagi merangkap jabatan.¹⁹

NU sesungguhnya mewakili kecenderungan idealisme dan aktivisme sosial-politik Islam dewasa ini yang lebih menekankan substansi daripada bentuk perjuangan. Artinya, perjuangan demi Islam dapat menempuh berbagai jalan yang tidak harus selalu secara formalistis, selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam. Dilihat dari perspektif para pemimpin NU, sebagaimana dinyatakan oleh Gus Dur dalam berbagai kesempatan, perkembangan baru ini membebaskan NU dari sindrom status “minoritas politik.” Hal itu memungkinkan NU dan anggotanya untuk memasuki arus utama (*mainstream*) dinamika politik Indonesia, yaitu politik kebangsaan dan bukan politik partisan (Islam). Dengan tidak memberikan perlakuan yang berbeda terhadap partai-partai politik yang ada (PPP, Golkar, dan PDI), hal itu memberi banyak kesempatan bagi NU dan umat Islam pada umumnya untuk menjadi bagian inheren dari bangsa Indonesia.²⁰ PPP tidak bisa lagi berbicara atas nama Islam, apalagi setelah penerimaan asas tunggal yang berdampak pada timbulnya anggapan bahwa partai ini tidak berbeda dengan partai-partai lainnya. Dengan pandangan ini, umat Islam tidak lagi terkotak-kotak

¹⁹ Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan “Pupuk Bawang” Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 162-163.

²⁰ Hal ini dibahas oleh Gus Dur dalam “NU dan Politik”, *Kompas*, 24 Juni 1987, serta oleh *Tempo*, 11 April 1987, hlm. 15, “Umat Islam tidak lagi di Kandang Sempit.”

dalam bingkai partai-partai politik tertentu, melainkan telah menyebar dengan membawa tujuan sama, menyuarakan aspirasi politik Islam.²¹

Manuver NU itu berdampak sangat besar pada merosotnya dukungan politik umat Islam, khususnya NU, kepada PPP. Din Syamsuddin memaparkan bahwa di antara ketiga partai politik saat itu, hanya PPP yang mengalami kemerosotan. Suara yang tadinya dimiliki oleh PPP lari dan masuk ke Golkar dan PDI. Dalam catatan Din Syamsuddin, terlihat sebagai berikut:²²

Partai politik	Pemilu 1977	Pemilu 1982	Pemilu 1987
PPP	29,3 %	27,8 %	18,8 %
Golkar	62,1 %	64,3 %	74,8 %
PDI	8,6 %	7,9 %	8,7 %

Muhammadiyah tidak pernah menjadi partai politik. Meski demikian, organisasi ini pernah menjadi tulang punggung partai politik Masyumi. Setelah dilarangnya Masyumi pada 1960, dan difusikannya Parmusi (yang dipandang sebagai pengganti Masyumi) ke dalam PPP pada tahun 1973, Muhammadiyah memutuskan untuk memfokuskan kegiatan-kegiatannya pada program-program sosial-keagamaan. Sebaliknya, NU pernah menjadi partai politik sejak tahun 1952, setelah organisasi ini menyatakan keluar dari Masyumi. Pada tahun 1984, setelah mengalami serangkaian pukulan politik, terutama setelah difusikannya NU ke dalam PPP, NU menyatakan mundur dari afiliasi secara formal dengan PPP.

²¹ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 165-166.

²² Din Syamsuddin, *Islam dan Politik Era Orde Baru* (Jakarta: Logos, 2001), hlm. 53.

C. Hubungan Akomodatif antara Islam dan Negara

Dalam perkembangan selanjutnya, Presiden Soeharto sebagai kekuatan politik utama di Indonesia saat itu mulai merasakan bahwa ABRI mulai jenuh memberikan dukungan kepadanya. Militer, menurut Vatikotis, sudah mulai menginginkan adanya perubahan kepemimpinan nasional. Hal ini adalah akibat dari ketidakpuasan-ketidakpuasan yang terbangun di kalangan militer, khususnya menyangkut aspek kronisme yang dibangun oleh lingkaran kecil sekitar istana. Merasa bahwa pendukung utamanya sudah mulai merasa tidak nyaman dengan kepemimpinannya, Soeharto mulai melirik kekuatan Islam. Maka bertemulah dua kepentingan yang sebelumnya sering berlawanan.²³

Pertemuan dua kepentingan itu menghasilkan sikap politik penguasa yang responsif dan akomodatif terhadap kepentingan politik umat Islam. Penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas oleh umat Islam semakin melapangkan Soeharto untuk meyakinkan para penentang kekuatan Islam bahwa Islam politik bukanlah lagi suatu ancaman. Saling mendekatnya antara politik Islam dan politik negara diindikasikan dengan diakomodasikannya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Peradilan Agama, serta hal-hal lain yang terkait kebutuhan umat Islam.²⁴

Bahtiar Effendy mencatat setidaknya ada empat akomodasi politis dalam hal ini yang dipandang sebagai sikap-sikap akomodatif negara terhadap Islam, yaitu akomodasi struktural, akomodasi legislatif, akomodasi infrastruktural, dan

²³ Michael R.J. Vatikotis, *Indonesian Politics Under Soeharto: Development and Pressure of Change* (New York: Routledge, 1993), hlm. 132-133 dalam Achmad Gunaryo, *Pergumulan ..., op. cit.*, hlm. 166-167.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 167.

akomodasi kultural. Dalam *akomodasi struktural*, terjadi perekrutan para pemikir dan aktivis politik Islam ke dalam birokrasi dan legislatif negara. Ini sejalan dengan semakin menguatnya kelas menengah Muslim yang dicirikan dengan tingginya kualifikasi pendidikan mereka. Akomodasi ini memberikan para aktivis Muslim akses yang relatif mudah kepada kekuasaan yang jelas sangat bermanfaat bagi pemenuhan kepentingan-kepentingan Islam. *Akomodasi legislatif* oleh negara terhadap Islam ditandai oleh setidaknya lima peristiwa besar: (1) disahkannya UU Pendidikan Nasional Tahun 1989 yang mengakui secara eksplisit peran pengajaran agama pada semua tingkat pendidikan, (2) diberlakukannya UU Peradilan Agama Tahun 1989 dan Kompilasi Hukum Islam Tahun 1991, (3) diubahnya kebijakan tentang jilbab Tahun 1991, (4) dikeluarkannya keputusan bersama menteri terkait Badan Amil Zakat, Infak, dan Sadaqah (Bazis) Tahun 1991, (5) dihapuskannya Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah (SDSB) Tahun 1993 setelah adanya penentangan yang hebat dari para pemimpin dan aktivis Muslim terhadap SDSB yang dianggap sebagai judi yang jelas dilarang Islam.

Akomodasi Infrastruktural pada dasarnya dirancang untuk memberikan infrastruktur yang penting guna membantu kaum Muslim dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban agama mereka. Sejauh ini, realisasi paling umum dari akomodasi jenis ini adalah pembangunan masjid-masjid yang disponsori negara. Pada 1982, Presiden Soeharto mendirikan Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila (YAMP), sebuah yayasan semi-negara yang didirikan terutama untuk mengembangkan infrastruktur sosial-keagamaan kaum Muslim. Selama hampir sepuluh tahun kehadirannya, YAMP telah berhasil mengumpulkan dana lebih dari

83 milyar rupiah (1991). Dari jumlah ini, 49 milyar rupiah digunakan untuk membangun 449 buah masjid. Bentuk paling fenomenal dari akomodasi infrastrukturnal ini adalah keinginan negara untuk tidak hanya mengizinkan, melainkan juga membantu pendirian sebuah bank Islam, yakni Bank Muamalat Indonesia (BMI), pada 1991. Dalam *akomodasi kultural* adalah diterimanya dan digunakannya idiom-idiom Islam ke dalam istilah-istilah resmi kenegaraan. Contohnya adalah ucapan salam Islam “*as-salām ‘alaykum*” secara tak resmi menjadi ucapan “salam nasional.” Ini dalam pengertian bahwa para pejabat tinggi negara, termasuk Presiden, menteri-menteri kabinet, pejabat-pejabat senior, memulai pidato resmi mereka dengan ucapan salam itu. Akomodasi jenis ini juga kembali diperkuat dengan diselenggarakannya peristiwa kultural Islam yang amat megah yang berlangsung sebulan penuh, yakni Festival Istiqlal, di Jakarta pada 1991 dan 1995. Dengan mengingat corak hubungan politik antara Islam dan negara pada masa lalu, langkah-langkah akomodatif negara terhadap Islam tidak diragukan lagi merupakan indikasi-indikasi penting memudarnya rasa permusuhan negara terhadap Islam.²⁵

Faktor-faktor yang mendorong negara untuk mengambil langkah-langkah akomodatif terhadap Islam memperoleh perhatian dari para pengamat. Beberapa pengamat cenderung melihat fenomena ini dalam kerangka analisis mengenai tipe kepribadian pemimpinnya. Intinya fenomena ini terkait politik Soeharto merangkul kelompok Islam untuk menaikkan posisinya dalam rangka

²⁵ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm. 319-364.

memenangkan Pemilu 1993.²⁶ Sementara pengamat lain melihat dengan perspektif sosiologis yang lebih luas.

Hubungan akomodatif antara Islam dan negara, menurut Afan Gaffar, disebabkan oleh visi dan orientasi generasi Muslim baru yang berbeda sama sekali dengan generasi Muslim sebelumnya akibat pendidikan yang dibuka seluas-luasnya oleh pemerintah Orde Baru dan dapat dimanfaatkan dengan baik oleh umat Islam. Jika aktivis Muslim terdahulu mempunyai agenda mendirikan negara Islam atau menjadikan Islam sebagai dasar negara, maka generasi Muslim baru menolak hal tersebut dan menempuh langkah politik pragmatis dan realistis dengan memasuki sistem politik yang ada untuk mendapatkan akses yang besar dalam proses pembuatan keputusan tanpa meninggalkan prinsip-prinsip Islam.²⁷

Hal yang senada diungkapkan oleh Bahtiar Effendy dengan menyatakan bahwa keharmonisan hubungan antara Islam dan negara banyak berutang budi pada munculnya intelektualisme Islam baru. Intelektualisme ini berlangsung di tahun 1970-an dan bertujuan mentransformasikan pemikiran dan praktik politik Islam di Indonesia dari formalisme-legalisme menjadi substansialisme. Substansialisme ini melahirkan Islam politik format baru dengan ciri-ciri utamanya yang mencakup: (1) landasan teologis, (2) tujuan, dan (3) pendekatan Islam politik.²⁸

²⁶ *Ibid.*, hlm.364-367

²⁷ Afan Gaffar, "Islam dan Politik dalam Era Orde Baru: Mencari Bentuk Artikulasi yang Tepat," *Jurnal Ulumul Qur'an* Vol. IV, No. 2, Tahun 1993, hlm. 22-24.

²⁸ Bahtiar Effendy, *Islam ...*, *op. cit.*, hlm. 333.

Dalam landasan teologinya, format baru Islam politik tidak membutuhkan kaitan legalistik atau formalistik antara Islam dan negara. Apabila secara ideologis dan politis, negara tidak bertentangan dengan nilai-nilai Islam, maka tidak ada alasan untuk tidak menyatakan loyalitas dan dukungannya kepada negara. Hal ini membuat mereka menerima Pancasila karena diyakini selaras dengan ajaran-ajaran Islam.

Sedangkan tujuannya, secara tegas Islam politik tidak lagi mencita-citakan terbentuknya negara Islam. Mereka berkiprah dalam rangka pembangunan sebuah sistem sosial-politik yang sesuai dengan prinsip-prinsip nilai-nilai politik Islam, seperti keadilan, musyawarah, egalitarianisme, dan partisipasi. Hal ini didasarkan atas pemahaman mereka terhadap ajaran-ajaran Islam dan kondisi masyarakat Indonesia yang mejemuk.

Dari segi pendekatan untuk mencapai tujuan-tujuan di atas, Islam politik format baru tidak lagi menekankan upaya-upayanya dalam politik partisan dengan parlemen sebagai arena perjuangan utamanya. Langkah-langkahnya bertambah luas dengan mencakup berbagai organisasi non-pemerintah, seperti NU dan Muhammadiyah, yang dipandang memiliki arti penting bagi pengembangan cita-cita politik Islam. Selain itu, mereka juga melibatkan diri dalam partai politik yang ada di era Orde Baru. Sebagian pemikir dan aktivis Islam bahkan juga memilih Golkar sebagai media artikulasi aspirasi sosial politiknya.²⁹

²⁹ *Ibid.*, hlm. 333-334. Dengan menguraikan kiprah Islam politik pada masa revolusi (pertengahan 1940-an), demokrasi liberal (pertengahan 1950-an), dan Orde Baru (akhir 1960-an), Bahtiar Effendy menyimpulkan bahwa artikulasi-artikulasi Islam yang bercorak formalistik dan legalistik berperan besar dalam membentuk hubungan yang saling mencurigai dan tidak harmonis antara Islam dan negara. Pada tahun-tahun itu, aura ideologis Islam politik berada pada tingkat

Sementara dalam analisis Abdul Aziz Thaba, hubungan akomodatif Islam dan negara dalam politik Orde Baru ditentukan oleh persepsi negara terhadap Islam dan persepsi Islam terhadap negara. Kedua persepsi ini bersifat positif. Hal ini dipengaruhi oleh: *Pertama*, di tingkat negara, (1) menghilangnya mitos pembangkangan umat Islam; (2) “Priyayisasi santri” dan “santrisasi priyayi”; dan (3) Kebutuhan negara terhadap potensi umat Islam sebagai sumber legitimasi sistem, dukungan suara dalam pemilu, dan menyukseskan pembangunan nasional. *Kedua*, di tingkat masyarakat (umat Islam) terjadi: (1) Diversifikasi golongan menengah Islam; (2) Modernisasi pendidikan Islam; dan (3) Pemikiran politik Islam Orde Baru. Ketiganya menciptakan konvergensi sosial-kultural yang mengakibatkan runtuhnya dikotomi tradisional-modernis, santri-abangan, partai politik Islam-bukan partai politik Islam, dan ulama-cendekiawan. Hubungan akomodatif Islam dan negara melalui dua arah: dari negara ke Islam yang berupa akomodasi kepentingan-kepentingan Islam, dan dari Islam ke negara berupa dukungan kepada rezim yang berkuasa.³⁰

D. Perkembangan Formalisasi Syariat Islam di Indonesia

Pada akhir pemerintahan Orde Baru dan di era Reformasi, seiring dengan meningkatnya komunitas Islam kultural yang tidak memperjuangkan negara Islam, formalisasi syariat Islam cukup massif dilakukan oleh pemerintah. Harus diakui bahwa penguatan posisi Islam itu adalah disebabkan oleh pergeseran

intensitasnya yang paling tinggi, antara lain dengan tuntutan dijadikannya Islam sebagai dasar ideologi negara atau agama resmi negara. *Ibid.*, hlm. 332.

³⁰ Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 355-356.

strategi politik umat Islam. Umat Islam tidak lagi eksklusif dengan mengelompok sendiri dalam partai-partai Islam. Tujuan politik mereka menjadi Islam substantif, bukan lagi Islam simbolis. Aktivis politik Islam dan umat Islam telah menempatkan diri dalam posisi inklusif. Inklusifitas ini memungkinkan umat Islam dapat bermain pada semua jalur, terutama birokrasi. Dalam menyuarakan aspirasi politiknya, mereka tidak lagi terkonsentrasi dalam partai Islam. Partai Islam malah tidak dipandang relevan lagi dalam pelebagaan hukum Islam. Partai Islam hanya akan mendatangkan ketakutan akan pendirian negara Islam. Sehingga, partai Islam justru tidak dapat berperan dalam pelebagaan hukum Islam, sesuatu yang sebenarnya adalah cita-citanya.³¹

Formalisasi syariat Islam oleh negara dapat dibenarkan karena, menurut Hatta, dalam negara Indonesia yang memakai semboyan Bhineka Tunggal Ika, tiap-tiap peraturan dalam kerangka syariat Islam yang hanya mengenai orang Islam dapat dimajukan sebagai Rencana Undang-Undang ke DPR, yang setelah diterima oleh DPR, mengikat umat Islam Indonesia. Dengan cara begitu, terdapat bagi umat Islam Indonesia suatu sistem syariat Islam yang diatur dalam Undang-Undang yang berdasarkan al-Qur'an dan Hadis yang sesuai pula dengan keperluan masyarakat Islam sekarang.³²

Secara konstitusional, formalisasi syariat Islam di Indonesia memiliki landasan hukum yang kuat. Kedudukan syariat Islam dalam sistem ketatanegaraan

³¹ Achmad Gunaryo, *Pergumulan ...*, *op. cit.*, hlm. 376.

³² Mohammad Hatta, *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945* (Jakarta: Tintamas, 1969), hlm. 28. dalam Endang Saifuddin Anshari, *Pigam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1959)* (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 60.

Indonesia mendapatkan jaminannya dalam konstitusi. Secara eksplisit hal ini disebutkan dalam Pasal 29 UUD 1945 yang memberikan jaminan kepada penduduk Indonesia untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya. Di sisi lain, sistem hukum Indonesia mengakui dan menghormati pluralisme hukum dalam masyarakat. Di sini terdapat sistem hukum Barat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum adat. Formalisasi syariat Islam, terutama di daerah-daerah di era Reformasi, lebih merupakan refleksi dari sebagian warga negara yang menuntut jaminan konstitusionalnya dalam menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaannya.³³

Gambaran perkembangan formalisasi syariat Islam dalam dinamika kekuasaan politik di Indonesia dapat dilihat dalam daftar di bawah ini. Daftar ini hanya menampilkan peraturan perundang-undangan yang signifikan terkait kebutuhan umat Islam sehingga merupakan kategori akomodasi legislatif dalam klasifikasi Bahtiar Effendy. Daftar ini tidak memuat akomodasi struktural, infrastruktural, maupun kultural yang jumlahnya sangat banyak itu. Sedangkan sifat pemerintahan dinilai menggunakan indikator bekerjanya pilar-pilar demokrasi sebagaimana yang digunakan oleh Mahfud MD.

1. Pemerintahan kesultanan-kesultanan Muslim Nusantara yang tidak menggunakan sistem demokrasi
 - a. Penerapan syariat Islam dilakukan dengan leluasa di dalam negerinya masing-masing.

³³ Muntoha, "Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syariah" *Disertasi* Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008, hlm. 406.

2. Pemerintahan Hindia-Belanda, yang tidak bersifat demokratis karena kepentingan kolonialismenya yang merupakan perpanjangan tangan pemerintahan Kerajaan Belanda di Eropa
 - a. Staatsblad 1882 No. 152 yang mengatur *raad agama* di Jawa dan Madura
3. Pemerintahan militer Jepang yang otoriter dan kejam
 - a. Mempertahankan eksistensi peradilan agama melalui UU No. 14 Tahun 1942 tentang pembentukan *Gunsei Hooiin* (Pengadilan Pemerintah Balatentara)
 - b. Pendirian *Syumubu*, kantor agama (Islam) oleh pemerintah pendudukan Jepang di Jawa sebagai cikal bakal Kementerian Agama Republik Indonesia
 - c. Pendirian Masyumi dan Hizbullah
4. Pemerintahan Demokrasi Liberal yang demokratis
 - a. Ketetapan pemerintah Nomor 1/S.D./1946 tentang pendirian Kementerian Agama
 - b. Peradilan Agama dipindahkan pengelolaannya ke Kementerian Agama dengan Penetapan Pemerintah No. 5/SD/1946
 - c. UU No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.
5. Pemerintahan Demokrasi Terpimpin yang otoriter

- a. Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.
6. Pemerintahan Orde Baru yang otoriter
 - a. Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman 1970 yang mengakui peradilan agama sebagai salah satu lingkungan peradilan di Indonesia
 - b. UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
 - c. UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional
 - d. UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
 - e. Kompilasi Hukum Islam (Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991)
 7. Pemerintahan Era Reformasi yang demokratis
 - a. UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji
 - b. UU Nomor 38 tahun 1999 yang diganti dengan UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
 - c. UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf
 - d. UU Nomor 7 Tahun 1992 diganti dengan UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan yang menyuburkan perkembangan bank syariah
 - e. UU Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara
 - f. UU No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal.

- g. UU No. 44 Tahun 1999, UU No. 18 Tahun 2001, dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang mengizinkan pemberlakuan syariat Islam di Aceh
- h. Lahirnya peraturan-peraturan daerah bernuansa syariat akibat berlakunya otonomi daerah

Dari daftar di atas, terlihat bahwa konfigurasi politik suatu pemerintahan di Indonesia tidak berkorelasi dengan kuantitas peraturan perundang-undangan terkait syariat yang dikeluarkannya. Konfigurasi politik demokratis tidak selalu memperbanyak formalisasi syariat Islam. Buktinya, pemerintahan Demokrasi Liberal tidak banyak melakukan formalisasi syariat Islam, padahal saat itu aspirasi tentang dasar negara Islam sedang bebas dikemukakan di dalam Konstituante. Baru di era Reformasi inilah, cukup massif formalisasi syariat Islam dilakukan oleh pemerintah. Sebaliknya, konfigurasi politik otoriter tidak selalu menghambat formalisasi syariat Islam. Banyak pemerintahan tidak demokratis di masa lalu yang akomodatif terhadap kepentingan Islam, seperti pemerintahan zaman kesultanan-kesultanan, pemerintahan militer Jepang, dan periode akhir pemerintahan Orde Baru. Pemerintahan otoriter yang tidak banyak memberlakukan syariat Islam adalah pemerintahan Demokrasi Terpimpin.

Kenyataan ini tidak sejalan dengan teori Moh Mahfud MD tentang hubungan kausalitas antara konfigurasi politik dengan karakter produk hukum. Teori Mahfud MD mengatakan bahwa negara yang konfigurasi politiknya demokratis akan mempunyai karakter produk hukum yang responsif/populistik, sedangkan negara yang konfigurasi politiknya otoriter maka produk hukumnya

berkarakter ortodoks/konservatif/elitis. Memang ada pendefinisian yang berbeda tentang karakter produk hukum yang dimaksud oleh Mahfud MD dengan karakter produk hukum dalam studi ini. Di dalam studi ini, karakter produk hukum responsif didefinisikan sebagai produk perundang-undangan yang sesuai harapan kelompok Islam politik. Semakin banyak aspirasi kelompok Islam politik diakomodasi oleh negara, maka semakin responsif/populis pula produk hukum dari pemerintah yang bersangkutan.

Studi ini menyimpulkan bahwa formalisasi syariat Islam oleh negara sehingga menjadi hukum negara ternyata lebih dipengaruhi oleh hubungan Islam dan negara. Hal ini terkait watak perjuangan pihak Islam dan kepentingan pihak penguasa terhadap Islam. Dari segi watak perjuangan Islam, ketika Islam cenderung berwatak formal, yang diperjuangkan oleh kelompok Islam politik, formalisasi sulit dilakukan karena pelembagaan syariat Islam akan dianggap sebagai batu loncatan untuk membentuk negara Islam. Hal ini akan mengingkari identitas politik Indonesia yang mendasar, yaitu ke-bhinneka-an dan persatuan nasional. Negara Islam dikhawatirkan akan menganaktirikan warga non-Muslim. Namun, apabila Islam cenderung berwatak kultural, yang lebih memperhatikan substansi daripada bentuk negara, sehingga tidak mempersoalkan dasar negara Pancasila dan ke-bhinneka-an, formalisasi syariat Islam lebih mudah dilakukan dan lebih massif, terutama di akhir Orde Baru dan di era Reformasi ini. Hal ini karena Islam kultural tidak dianggap merusak negara Pancasila yang menyamakan status semua anak bangsa. Analisis ini mengonfirmasi temuan Bahtiar Effendy bahwa keharmonisan hubungan antara negara dan Islam dengan banyaknya

akomodasi syariat Islam banyak berutang budi pada munculnya intelektualisme Islam baru. Intelektualisme ini berlangsung di tahun 1970-an dan bertujuan mentransformasikan pemikiran dan praktik politik Islam di Indonesia dari formalisme-legalisme menjadi substansialisme.

Dari segi kepentingan pihak pemerintah, formalisasi syariat Islam setidaknya mempunyai tujuan politis, administratif, dan kontesktualisasi syariat Islam. Beberapa contoh kasus formalisasi syariat Islam yang mempunyai tujuan politis untuk mempertahankan kekuasaan adalah sebagai berikut. (1) Pemerintahan militer Jepang dalam rangka mencari legitimasi lebih memberikan konsesi-konsesi terhadap tuntutan kelompok-kelompok Islam, bukannya terhadap kelompok-kelompok sekuler, apalagi kelompok aristokrat priayi (bangsawan). Konsesi-konsesi itu mencakup pembentukan Kantor Urusan Agama (*Shumubu*), pembentukan Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi), dan pembentukan Hizbullah yang merupakan organisasi militer untuk pemuda Muslim. (2) Pemerintah Orde Baru mengakomodasi berlakunya sejumlah aspek syariat Islam seperti Undang-Undang Peradilan Agama, Kompilasi Hukum Islam (KHI), dan lain-lain. Beberapa pengamat menilai hal ini untuk menaikkan posisi pemerintahan Soeharto dalam rangka memenangkan Pemilu 1993. (3) Pemerintah Indonesia era Reformasi telah memberlakukan serangkaian Undang-Undang yang memberlakukan syariat Islam di Aceh, seperti UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan yang terakhir UU No. 11 Tahun

2006 tentang Pemerintahan Aceh. Berkaca dari kasus lepasnya Timor Timur, pemerintah Indonesia akan memberikan apa saja kepada Aceh, selain kemerdekaan. Dengan ini, pemerintah memilih kebijakan pemberlakuan syariat Islam, untuk memenuhi aspirasi ulama dan untuk mencegah kemerdekaan Aceh.

Beberapa kasus formalisasi syariat Islam terkait dengan tugas administrasi oleh pemerintah, sehingga dapat dianggap netral agama. (1) Pemerintah Hindia-Belanda pernah mengeluarkan *bijblad* bahwa wakaf tanah harus memberi tahu kepada pemerintah agar tidak terkena perubahan dan rencana pembangunan yang dibuat oleh pemerintah. (2) Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah memperkuat eksistensi wakaf di Indonesia. Dilihat dari wujud wakaf di Indonesia dan kepentingan masyarakat, perwakafan tanah mendapat perhatian dalam Pasal 49. (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk lebih merupakan instrumen pemerintah untuk mengelola data kependudukan selain juga untuk memberikan kepastian hukum bagi umat Islam dalam perkawinannya.

Tujuan formalisasi syariat Islam selain tujuan politis dan administratif ternyata juga untuk kontekstualisasi syariat Islam menyesuaikan kondisi Indonesia (Nusantara) di zaman modern (berkemajuan). Beberapa kasus menunjukkan hal ini. (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, Rujuk mengharuskan pencatatan peristiwa nikah, talak, dan rujuk untuk menjamin kepastian hukum. (2) Undang-Undang Perkawinan 1974 mempunyai ketentuan yang maju dibandingkan dalam fiqh klasik: penentuan usia minimum untuk perkawinan, pendaftaran perkawinan, prinsip perkawinan yang monogami, tetapi

poligami tidak dilarang dengan syarat tertentu, perceraian dapat dituntut baik oleh suami atau istri, perceraian hanya dapat dilakukan melalui pengadilan, dan lain-lain. (3) KHI memperkenalkan ahli waris baru yang selama ini tidak dikenal dalam fiqh klasik yaitu ahli waris pengganti sebagaimana diatur dalam Pasal 185 (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menentukan benda wakaf tidak hanya benda tidak bergerak tetapi termasuk benda bergerak seperti uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa, dan lain-lain.

E. Formalisasi Syariat Islam dalam Negara Pancasila

Fenomena maraknya formalisasi syariat Islam di periode akhir Orde Baru dan di era Reformasi tentu menggembirakan kelompok Islam politik namun juga merisaukan kelompok lainnya. Fenomena ini mengundang kewaspadaan mengingat tidak adanya batasan sejauhmana negara mengurus persoalan agama di Indonesia. Selama ini, hanya dikemukakan bahwa negara Indonesia yang berasas Pancasila bukanlah negara agama, tetapi juga bukan negara sekuler. Kekhawatiran terhadap condongnya negara ke arah sektarianisme layak diungkapkan mengingat tidak adanya batasan itu. Bagaimanapun, Indonesia disepakati sebagai negara “semua untuk semua” sehingga tidak boleh ada penindasan atau pengingkaran terhadap eksistensi kelompok minoritas seraya keberpihakan kepada kelompok mayoritas. Pengungkapan kekhawatiran itu memang pernah diungkapkan, misalnya oleh kelompok Kristen ketika pembahasan RUU Peradilan Agama 1989. Sebenarnya keberatan mereka terhadap RUU tersebut tidak berkaitan dengan substansinya. Akan tetapi, hal itu lebih terkait dengan sikap traumatis mereka

terhadap Islam politik di masa lalu. Ketiadaan konsep yang menyeluruh mengenai posisi agama (tidak hanya Islam) dalam negara, bersamaan dengan tumbuhnya perhatian negara terhadap Islam belakangan ini, memperburuk kekhawatiran kelompok-kelompok minoritas, terutama Kristen, menyangkut tempat mereka dalam Republik ini di masa depan.³⁴

Sebagai pembela kesetaraan status semua warga negara, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) juga mengingatkan bahaya negara jika mengarah ke sektarianisme. Menurut pengamatannya, bukti paling mencolok yang menunjukkan penetrasi negara yang makin mendalam dalam kehidupan keagamaan mencakup pemberlakuan UU Peradilan Agama, dikeluarkannya keputusan bersama tingkat menteri mengenai Bazis, pembentukan ICMI, pendirian BMI, penyelenggaraan Festival Istiqlal, pengajaran bahasa Arab dalam jaringan televisi negara, dan perhatian pemerintah terhadap tuntutan sebagian kelompok Muslim berkenaan dengan pemberian label halal-haram bagi makanan kemasan. Bagi Gus Dur, akibat-akibat lebih lanjut dari praktik-praktik tersebut bisa sangat merusak. Yang dipertaruhkan adalah prinsip-prinsip pluralisme dan persatuan nasional.³⁵

Di Indonesia, belum ada “kesepakatan yang dinegosiasikan” (*negotiated settlement*) di kalangan para elite religio-politik negeri ini mengenai bagaimana agama dan negara harus berhubungan secara tepat. Keadaan ini menyulitkan untuk menaksir masa depan hubungan politik antara Islam dan negara. Tanpa sebuah

³⁴ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara...*, *op. cit.*, hlm. 341.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 377-378.

model atau rumusan yang diterima secara nasional, proses saling pengaruh religio-politik itu dapat berlangsung hampir tanpa batas. Dan jika itu yang terjadi, maka akan muncul ketegangan-ketegangan, mengingat Indonesia adalah sebuah negara dengan satuan sosial-keagamaan yang sangat beragam.³⁶

³⁶ *Ibid.*, hlm. 383-386.

BAB V

PENUTUP

Penulis telah menyelesaikan penelitian dan analisis terhadap politik hukum formalisasi syariat Islam di Indonesia dalam berbagai pemerintahan. Dalam bab ini, penulis ingin memberikan kesimpulan dan saran atau rekomendasi yang bermanfaat bagi kehidupan bernegara dan beragama khususnya dalam konteks formalisasi syariat Islam di Indonesia.

A. Kesimpulan

Dari pemaparan yang terdapat pada bab-bab sebelumnya, penulis membuat kesimpulan sebagai berikut untuk menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah tesis ini:

1. Dinamika Konfigurasi politik antara berbagai pemerintahan dalam memberlakukan syariat Islam di Indonesia

Penerapan atau formalisasi syariat Islam di Indonesia mengalami pasang-surut sesuai model hubungan negara dan agama yang diterapkan oleh berbagai pemerintahan yang pernah berkuasa di Indonesia. Pemerintahan kerajaan-kerajaan Islam yang berbentuk negara-agama tentu bisa dengan leluasa menerapkan syariat Islam. Sementara Pemerintahan kolonial Belanda dan pemerintahan militer Jepang yang tidak beragama Islam telah membatasi penerapan syariat Islam di kalangan penguasa dan penduduk pribumi sesuai kepentingan kolonialisme. Pemerintahan Republik Indonesia, yang mendasarkan diri pada Pancasila dan bukan merupakan negara agama atau negara sekuler, telah melakukan formalisasi syariat Islam dengan berbagai dinamikanya. Formalisasi syariat Islam terjadi cukup massif di

akhir-akhir Orde Baru dan di era Reformasi seiring dengan meningkatnya komunitas Islam kultural.

Sebelum datangnya kolonialisme bangsa Eropa, umat Islam telah memerankan peran dominan dalam perpolitikan di kerajaan-kerajaan Islam Nusantara. Pemerintahan saat itu tentu saja bukan demokrasi yang menghendaki partisipasi rakyat sebagai pihak yang dianggap berkuasa. Kekuasaan ada di tangan pihak keluarga kerajaan. Merekalah yang menentukan sejahtera atau tidaknya kehidupan rakyat. Mereka juga yang menjadi penentu jenis aturan apa yang diterapkan di negaranya. Kebetulan secara umum, syariat Islam diterapkan oleh penguasa Muslim sebagai konsekuensi bentuk negara-agama. Pada saat itu kerajaan-kerajaan Islam memberlakukan hukum Islam mazhab Syafi'i. Jika terdapat hukum adat, maka hukum adat yang masih dilestarikan adalah hukum adat yang tidak bertentangan dengan hukum Islam. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah semboyan atau petiti adat, seperti terlihat pada petiti adat Minangkabau: *Adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah*.

Kedatangan kolonialisme Barat mengurangi kekuasaan politik kerajaan-kerajaan Islam tersebut, juga mengurangi kekuasaan hukum Islam. Belanda pada periode awal kekuasaannya memilih sikap tidak mencampuri (netral) urusan keagamaan pribumi. Para penghulu dibiarkan mengurus sendiri proses-proses peradilan atas perkara-perkara perkawinan dan kewarisan orang-orang Islam dengan menggunakan hukum Islam. Awalnya penerapan hukum Islam didasarkan teori *receptio in complexo* yang digagas oleh Solomon Keyser kemudian diperkuat oleh Christian van den Berg. Tujuan politik hukum ini adalah, terutama dalam

bidang hukum perdata, agar pemerintah kolonial Hindia-Belanda menetapkan kebijakan bahwa hukum yang diterapkan menganut agama masing-masing pemeluknya dan tidak didasarkan atas hukum adat.

Keinginan keras untuk tetap berkuasa di Indonesia mengharuskan pemerintah Hindia-Belanda untuk menemukan politik (menguasai) Islam yang tepat, mengingat sebagian besar penduduk beragama Islam. Kedatangan Snouck Hurgronje pada akhir abad ke-19 berhasil memberi solusi. Analisisnya tentang Islam mendorong pemerintah kolonial untuk bersikap netral terhadap ibadah agama, di samping bertindak tegas terhadap setiap kemungkinan perlawanan politik orang-orang Islam fanatik. Dalam soal politik hukum Islam, C. Snouck Hurgronje menggagas teori *receptie* yang kemudian lebih disistematisir oleh C. van Vollenhoven dan Ter Harr. Inti teori ini adalah bahwa hukum agama (Islam), khususnya di bidang perdata, baru dapat diterapkan jika hukum tersebut telah diserap dan menjadi hukum adat. Dengan teori ini, pemerintah melakukan marginalisasi hukum Islam dengan menaikkan kedudukan hukum adat yang partikular itu. Lebih jauh, berbagai macam partikularisme itu dapat diadu satu sama lain dengan politik *divide et impera*. Dengan ini, dapat dikatakan bahwa hukum adat ikut berperan dalam mempertahankan dan menghidupkan kembali tiang-tiang konservatisme dan kontrol represif pemerintah kolonial terhadap masyarakat Indonesia.

Di tengah perdebatan teori *receptio in complexo* dan teori *receptie*, keluar Staatsblad 1882 No. 152 yang mengatur *raad agama* di Jawa dan Madura. Staatsblad inilah, yang oleh kalangan pengadilan agama sampai saat ini, dianggap

sebagai pengakuan resmi (bukan pembentukan) pemerintah kolonial terhadap keberadaan pengadilan agama dan hukum Islam di Indonesia.

Kedatangan Jepang di zaman perang dunia kedua membuat kelompok-kelompok Islam berhasil meraih beberapa keuntungan. Berbeda dengan pemerintah kolonial Belanda, pemerintah militer Jepang mengaliansikan diri mereka dengan para pemimpin Islam dengan tujuan memenangkan perang. Kelompok Islam dimanfaatkan untuk menggalang dukungan rakyat mendukung pemerintahan Jepang. Jepang tampak lebih bersedia untuk memberikan konsesi-konsesi terhadap tuntutan kelompok-kelompok Islam, bukannya terhadap kelompok-kelompok nasionalis sekuler, apalagi kelompok aristokrat priayi (bangsawan). Konsesi-konsesi itu mencakup (1) pembentukan Kantor Urusan Agama (Shumubu) sebagai cikal bakal Kementerian Agama di zaman kemerdekaan Indonesia; (2) pembentukan Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi) yang kemudian menjadi partai politik setelah kemerdekaan; dan (3) pembentukan Hizbullah, organisasi militer untuk pemuda Muslim.

Namun di akhir kekuasaannya, sikap pemerintah Jepang berubah mendekat kepada kelompok nasionalis sekuler. Pada gilirannya, Jepang tidak hanya membuat kaum nasionalis lebih mendominasi persoalan persiapan kemerdekaan Indonesia, tetapi juga menguatkan polarisasi nasionalis sekuler versus Islam politik. Hal ini tampak dari perdebatan keras tentang dasar negara Indonesia yang berlangsung dalam rapat-rapat BPUPKI.

Setelah mengadakan diskusi dan perdebatan panjang dengan argumentasi dan kepentingan masing-masing, akhirnya pada 22 Juni 1945 panitia sembilan

BPUPKI mencapai kompromi politik atau kesepakatan kebangsaan (*gentlement agreement*) antara kelompok nasionalis sekuler dengan kelompok Islam politik. Kesepakatan kebangsaan tertuang dalam bentuk yang populer disebut Piagam Jakarta. Pada intinya, piagam ini mengesahkan Pancasila sebagai dasar negara dengan perubahan sila ketuhanannya menjadi “Percaya kepada Tuhan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya.”

Namun, sebelum kesepakatan itu diberlakukan pada 18 Agustus 1945, sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, keberatan muncul dengan adanya permintaan dari warga Indonesia Timur supaya beberapa unsur dari Piagam Jakarta (yakni kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya, Islam sebagai agama negara, dan persyaratan bahwa presiden harus seorang Muslim) dihapus. Kalangan Islam kemudian mengalah demi persatuan nasional. Sementara sebagai gantinya, unsur teologi monoteistik dimasukkan ke dalam sila pertama Pancasila. Dengan demikian, sila pertama berbunyi “Ketuhanan Yang Mahaesa.”

Di zaman Demokrasi Liberal (1945-1959) yang demokratis, kontestasi partai-partai politik terjadi secara bebas sehingga seringkali menjatuhkan pemerintah yang berkuasa melalui mosi tidak percaya di parlemen. Sedangkan di dalam Majelis Konstituante, kembali terjadi perdebatan di antara partai-partai tentang dasar negara. Perdebatan itu mempunyai andil besar dalam membawa Majelis Konstituante ke jalan buntu. Dalam diskursus ini, kalangan Islam politik, yang diwakili terutama oleh Masyumi dan NU, menyatakan kembali aspirasi-aspirasi ideologi-politik yang dikemukakan pada masa pra-kemerdekaan, yaitu

pendirian negara yang berdasarkan Islam. Sementara di luar jalur konstitusional, muncul upaya-upaya pemberontakan untuk menjadikan Islam sebagai dasar negara atau mendirikan negara Islam. Pemberontakan beberapa kali telah dilakukan oleh gerakan-gerakan DI (Darul Islam) dengan TII-nya (Tentara Islam Indonesia) yang beroperasi antara lain di Jawa Barat, Sulawesi Selatan, dan Aceh.

Semangat perjuangan kubu Islam politik tidak surut pasca “kekalahan politik” dalam memperjuangkan Piagam Jakarta karena upaya mereka akhirnya membuahkan hasil dengan diterimanya usulan pendirian Kementerian agama. Pemerintah mengeluarkan Ketetapan Nomor 1/S.D./1946 tentang pendirian Kementerian agama.

Setelah berdirinya Kementerian Agama, peradilan agama dipindahkan pengelolaannya ke Kementerian Agama dengan Penetapan Pemerintah No. 5/SD/1946. Dikeluarkan juga UU No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk yang sebenarnya merupakan langkah rasionalisasi dalam administrasi pengadilan agama. UU ini menghendaki pemisahan pendaftaran nikah, talak, dan rujuk yang selama ini dilakukan oleh Pengadilan Agama. Selain itu, juga ada tuntutan pemisahan jabatan antara penghulu kepala dan Ketua Pengadilan Agama.

Periode Demokrasi Terpimpin bermula dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959. Pada periode Demokrasi Terpimpin ini, kekuatan politik Islam jelas di bawah hegemoni pemerintahan Soekarno yang menampilkan diri sebagai penguasa yang otoriter. NU menyesuaikan kembali orientasi politiknya dan menerima Manipol-Usdek-nya Soekarno. NU menjadi

imam umat Islam setelah dibubarkannya Masyumi. Pemerintah Soekarno dalam rangka kewaspadaan nasional dan dalam Demokrasi Terpimpin dianggap perlu mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Pemerintahan Orde Baru awalnya berlanggam libertarian yang sebenarnya adalah langgam transisi untuk mencari format tetap politik Orde Baru. Sejak format baru perpolitikan Orde Baru ditentukan pada 1969/1971, Indonesia mengalami kembali konfigurasi politik otoriter yang birokratis. Program pembangunan nasional yang menitikberatkan pada ekonomi harus diamankan dengan stabilitas nasional sebagai prasyaratnya. “Stabilitas nasional” inilah yang diwujudkan dengan pemerintahan otoriter Orde Baru. Pemerintah Orde Baru dengan langgam politik otoriternya telah melakukan formalisasi beberapa aspek hukum Islam menjadi hukum negara, seperti UU Perkawinan 1974, UU Peradilan Agama 1989, dan KHI 1991. Dengan langgam politik yang otoritarian, Orde Baru jelas memiliki pengaruh yang cukup kuat terhadap politik syariat Islam ini. Penerapan syariat Islam jelas bergantung pada restu pemerintah yang sangat berkuasa itu, sebagaimana yang terjadi di zaman kerajaan-kerajaan Islam terdahulu.

Formalisasi syariat Islam di era Orde Baru didukung oleh keharmonisan hubungan antara Islam dan negara. Keharmonisan ini banyak berutang budi pada munculnya intelektualisme Islam baru. Secara tegas kelompok Islam tidak lagi mencita-citakan terbentuknya negara Islam. Mereka menjadi Islam kultural yang bergerak di bidang dakwah, pendidikan, seni, dan lain-lain tanpa harus terlibat

dalam politik. Mereka berkiprah dalam rangka pembangunan sebuah sistem sosial-politik yang sesuai dengan prinsip-prinsip nilai-nilai politik Islam, seperti keadilan, musyawarah, egalitarianisme, dan partisipasi. Hal ini didasarkan atas pemahaman mereka terhadap ajaran-ajaran Islam dan kondisi masyarakat Indonesia yang mejemuk. Dari sisi negara, telah menghilang mitos pembangkangan umat Islam. Hubungan akomodatif Islam dan negara melalui dua arah: dari negara ke Islam yang berupa akomodasi kepentingan-kepentingan Islam, dan dari Islam ke negara berupa dukungan kepada rezim yang berkuasa.

Setelah jatuhnya Orde Baru yang otoriter, Reformasi telah membuka jalan bagi demokrasi dan Islamisasi ruang publik sekaligus. Gelombang demokrasi pasca-tumbangnya rezim Soeharto memungkinkan semua kalangan, termasuk kelompok Islam fundamentalis, berani menyuarakan aspirasi mereka secara lebih terbuka dan vulgar. Saat itu muncul desakan dicantumkannya kembali tujuh kata “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya” dalam amandemen Pasal 29 UUD 1945. Perjuangan islamisasi negara melalui parlemen (MPR) ini akhirnya gagal, karena tidak didukung mayoritas kekuatan politik di dalamnya. Namun, islamisasi ruang publik akhirnya kembali didorong di daerah-daerah lewat otonomi daerah.

Di era Reformasi, meskipun gagasan tentang negara berdasar agama (Islam) ditolak dalam proses amandemen UUD 1945, formalisasi syariat Islam ternyata massif dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Kenyataan ini melanjutkan fenomena akomodasi kepentingan Islam di akhir-akhir Orde Baru. Bedanya, sekarang hal itu dilakukan di era demokratis ketika

kekuasaan pemerintah tidak dominan menentukan segala sesuatu, dan ketika demokratisasi diterapkan di daerah-daerah melalui otonomi daerah. Beberapa peraturan perundang-undangan yang diundangkan seperti, UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji, UU Nomor 38 tahun 1999 yang diganti dengan UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, UU Nomor 7 Tahun 1992 diganti dengan UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan yang menyuburkan perkembangan bank syariah, UU Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, UU No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal, UU No. 44 Tahun 1999, UU No. 18 Tahun 2001, dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang mengizinkan pemberlakuan syariat Islam di Aceh, dan Perda-Perda bernuansa syariat akibat berlakunya otonomi daerah

2. Faktor politis yang mempengaruhi dinamika formalisasi syariat Islam di Indonesia

Formalisasi syariat Islam oleh negara sehingga menjadi hukum negara ternyata lebih dipengaruhi oleh hubungan Islam dan negara. Hal ini terkait watak perjuangan pihak Islam dan kepentingan pihak penguasa. Dari segi watak perjuangan Islam, ketika Islam cenderung berwatak formal, yang diperjuangkan oleh kelompok Islam politik, formalisasi sulit dilakukan karena pelembagaan syariat Islam akan dianggap sebagai batu loncatan untuk membentuk negara Islam. Hal ini akan mengingkari identitas politik Indonesia yang mendasar, yaitu ke-bhinneka-an dan persatuan nasional. Negara Islam dikhawatirkan akan menganaktirikan warga non-Muslim. Namun, apabila Islam cenderung berwatak

kultural, yang lebih memperhatikan substansi daripada bentuk negara, sehingga tidak mempersoalkan dasar negara Pancasila dan ke-bhinneka-an, formalisasi syariat Islam lebih mudah dilakukan dan lebih massif, terutama di akhir Orde Baru dan di era Reformasi ini. Hal ini karena Islam kultural tidak dianggap merusak negara Pancasila yang menyamakan status semua anak bangsa.

Dari segi kepentingan pihak pemerintah, formalisasi syariat Islam setidaknya mempunyai tujuan politis, administratif, dan kontesktualisasi syariat Islam. Beberapa contoh kasus formalisasi syariat Islam yang mempunyai tujuan politis untuk mempertahankan kekuasaan adalah sebagai berikut. (1) Pemerintahan militer Jepang dalam rangka mencari legitimasi lebih memberikan konsesi-konsesi terhadap tuntutan kelompok-kelompok Islam, seperti pembentukan Kantor Urusan Agama (*Shumubu*), pembentukan Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi), dan pembentukan Hizbullah. (2) Pemerintah Orde Baru mengakomodasi berlakunya sejumlah aspek syariat Islam seperti Undang-Undang Peradilan Agama, Kompilasi Hukum Islam (KHI), dan lain-lain. Beberapa pengamat menilai hal ini untuk menaikkan posisi pemerintahan Soeharto dalam rangka memenangkan Pemilu 1993. (3) Pemerintah Indonesia era Reformasi telah memberlakukan serangkaian Undang-Undang yang memberlakukan syariat Islam di Aceh. Berkaca dari kasus lepasnya Timor Timur, pemerintah Indonesia akan memberikan apa saja kepada Aceh, selain kemerdekaan.

Beberapa kasus formalisasi syariat Islam terkait dengan tugas administrasi oleh pemerintah, sehingga dapat dianggap netral agama. (1) Pemerintah Hindia-

Belanda pernah mengeluarkan *bijblad* bahwa wakaf tanah harus memberi tahu kepada pemerintah agar tidak terkena perubahan dan rencana pembangunan yang dibuat oleh pemerintah. (2) Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah memperkuat eksistensi wakaf di Indonesia. (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk lebih merupakan instrumen pemerintah untuk mengelola data kependudukan selain juga untuk memberikan kepastian hukum bagi umat Islam dalam perkawinannya.

Tujuan formalisasi syariat Islam selain tujuan politis dan administratif ternyata juga untuk kontekstualisasi syariat Islam menyesuaikan kondisi Indonesia. Beberapa kasus menunjukkan hal ini. (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, Rujuk mengharuskan pencatatan peristiwa nikah, talak, dan rujuk untuk menjamin kepastian hukum. (2) Undang-Undang Perkawinan 1974 mempunyai ketentuan yang maju dibandingkan dalam fiqh klasik: penentuan usia minimum untuk perkawinan, pendaftaran perkawinan, prinsip perkawinan yang monogami, tetapi poligami tidak dilarang dengan syarat tertentu, dan lain-lain. (3) KHI memperkenalkan ahli waris baru yang selama ini tidak dikenal dalam fiqh klasik yaitu ahli waris pengganti (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menentukan benda wakaf tidak hanya benda tidak bergerak tetapi termasuk benda bergerak seperti uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa, dan lain-lain.

B. Rekomendasi

Uraian berikut ini akan menawarkan sejumlah saran atau rekomendasi berdasarkan penelitian dan analisis yang telah dilakukan.

1. Melihat kondisi Indonesia yang majemuk, revitalisasi Islam kultural perlu dilakukan. Islam hendaknya berkiprah dalam rangka pembangunan sistem sosial-politik yang sesuai dengan prinsip-prinsip nilai-nilai politik Islam, seperti keadilan, musyawarah, egalitarianisme, dan partisipasi, tidak terlalu menonjolkan atau mensakralkan simbol-simbol atau kelembagaan-kelembagaan Islam yang sebenarnya bersifat duniawi (profan) itu. Prinsip-prinsip nilai politik Islam di atas tentu lebih dapat diterima oleh segenap elemen bangsa Indonesia, dan sesuai dengan visi Islam, yakni *rahmat lil-‘ālamīn*.
2. Perlu diadakan “kesepakatan yang dinegosiasikan” (*negotiated settlement*) di kalangan para elite religio-politik negeri ini mengenai bagaimana negara dan agama harus berhubungan secara tepat. Mengingat Indonesia bukan negara sekuler dan menjamin pelaksanaan agama oleh penduduknya, batasan sejauhmana negara mengurus persoalan agama di Indonesia harus jelas. Tanpa sebuah model atau rumusan yang diterima secara nasional, proses saling pengaruh negara dan agama dapat berlangsung hampir tanpa batas. Dan jika itu yang terjadi, maka akan muncul ketegangan-ketegangan, mengingat Indonesia adalah sebuah negara dengan satuan sosial-keagamaan yang sangat beragam.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Fachry. dan Bachtiar Effendy, *Merambah Jalan Baru Islam, Rekonstruksi Pemikiran Islam Orde Baru*. Bandung: Mizan, 1984
- Ali, Muhammad Daud. *Asas-Asas Hukum Islam*,. Jakarta : Rajawali Press, 1990
- Ali, Muhammad D. *Hukum Islam dan Peradilan Agama*. Jakarta: Rajawali Press, 1997
- Ali, Mohammad Daud. *Hukum Islam dan Peradilan Agama*, cet. II. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002
- Amal, Taufik Adnan dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik Syariat Islam: dari Indonesia hingga Nigeria*,. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004
- Amir, Zainal Abidin *Peta Islam Politik Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES, 2003
- Anshari, Endang Saifuddin. *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1959)*. Jakarta: Gema Insani Press, 1997
- Anshari, Mahmud al- *Penegakan Syariat Islam: Dilema Keumatan di Indonesia*. Jakarta: Inisiasi Press, 2005
- Antonio, Muhammad Syafi'i. *Bank Syari'ah dari Teori ke Praktik*. Jakarta: Gema Insani Press, 2001
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- Atjeh, Aboebakar (ed.), *Sedjarah Hidup K.H.A. Wahid Hasjim dan Karangan Tersiar*. Jakarta: 1957
- Azra, Azyumardi. "Syariat Islam dalam Bingkai *Nation State*," dalam Komaruddin Hidayat dan Ahmad Gaus (ed.), *Islam, Negara, dan Civil Society, Gerakan dan Pemikiran Islam Kontemporer*. Jakarta: Paramadina, 2005
- Azra, Azyumardi. "Islam Politik dan Islam Kultural: Islam Masa Pasca-Soeharto," dalam Subhan (Peny.), *Indonesia dalam Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Lembaga Studi Agama dan Filsafat. LSAF, 1999

- Arifin, Bustanul. *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia : Akar Sejarah dan Perspeknya*,. Jakarta: Gema Insani Press, 1996
- Baker, Anton. *Metode-Metode Filsafat*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986
- Baqir, Haidar. "Republik Islam Iran; Revolusi Menuju Teodemokrasi," dalam M. Imam Aziz dkk, *Agama, Demokrasi, dan Keadilan*. Jakarta: Gramedia, 1993
- Basyar, M. Hamdan (ed.), *Aceh Baru: Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008
- Benda, H.J. *Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang*. Jakarta: Pustaka Jaya, 1980
- Benda, Harry J. *The Crescent and the Rising Sun*. Bandung: The Hague, 1958
- Bisri, Cik Hasan. *Peradilan Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*. Bandung: Rosdakarya, 1997
- Boland, B.J. *Pergumulan Islam di Indonesia*, alih bahasa Safroedin Bahar. Jakarta: PT Grafiti Pers, 1985
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Vii. Jakarta: Gramedia, 1982
- Burns, Peter. *The Leiden Legacy: Concept of Law in Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1999
- Depag RI, *Kenang-Kenangan Seabad Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta: CV. Ade Cahya, 1985
- Departemen Agama RI, *Peradilan Agama di Indonesia: Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-Undanganya*, cet ke-3. Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 2001
- Djaelani, Abdul Qadir. *Peta Sejarah Perjuangan Politik Umat Islam di Indonesia*. Surabaya: CV Tri Bakti, 1996
- Djumala, Darmansjah. *Soft Power Untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013
- Djunaidi, Achmad dan Thobieb Al-Asyhar, *Menuju Era Wakaf Produktif: Sebuah Upaya Progresif untuk Kesejahteraan Umat*. Jakarta: Mitra Abadi Press, 2006

- Effendi, Djohan dan Ismed Natsir (eds.), *Pergolakan Pemikiran Islam: Catatan Harian Ahmad Wahib*. Jakarta: LP3ES, 1981
- Effendy, Bahtiar. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina, 1999
- Effendy, Bahtiar. *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Democracy Project--Yayasan Abad Demokrasi, 2011.
- Effendy, Bahtiar. *Teologi Baru Politik Islam: Pertautan Agama, Negara, dan Demokrasi*. Yogyakarta: Galang Press, 2001
- Fauzi, Nasrullah Ali. (ed.), *ICMI: Antara Status Quo dan Demokratisasi*. Bandung: Mizan, 1995
- Fauzia, Amelia. dkk., *Islam di Ruang Publik: Politik Identitas dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah, 2011
- Feillard, Andree. *NU vis-a-vis Negara*, alih bahasa Lesmana. Yogyakarta: LKiS, 1999
- Fuad, Mahsun. *Hukum Islam Indonesia*,. Yogyakarta: LKIS, 2004
- Gadjahnata. (ed.), *Masuk dan Berkembangnya Islam di Sumatera Selatan*. Jakarta: UI Press, 1986
- Gibb, HAR. *Aliran-Aliran Modern Dalam Islam*, alih bahasa Mahnun Husein,. Jakarta: Raja Grafika Persada, 1993
- Gunaryo, Achmad *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- Hadisoepipto, Hartono. *Pengantar Tata Hukum Indonesia* , Edisi III. Yogyakarta: Liberty, 1993
- Haidar, Ali. *Nahdlatul Ulama.dan Islam di Indonesia: Pendekatan Fiqh dalam Politik*.. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998
- Halim, Abdul. *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo, 2002
- Hamid, Ahmad Farhan. *Jalan Damai Nanggroe Endatu: Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*. Jakarta: Suara Bebas, 2006

- Ḥarrānī, Ibnu Taimiyyah al- *As-Siyāsah Asy-Syar‘iyyah fī Iṣlāh Ar-Rā‘ī wa Ar-Ra‘iyyah*, cet. ke-4. Mesir: Dār al-Kitāb al-‘Ilmiyyah, 1988
- Hasan, Noorhaidi. *Laskar Jihad: Islam, Militansi, dan Pencarian Identitas di Indonesia Pasca-Orde Baru*, alih bahasa Hairus Salim. Jakarta: LP3ES, 2008
- Hazairin, *Hukum Kewarisan Bilateral Menurut Al-Qur’an dan Hadits*. Jakarta: Tinta Mas, 1982
- Hazairin, *Tujuh Serangkai tentang Hukum*. Jakarta: Tintamas, 1982
- Huda, Ni’matul. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media, 2014
- Huijbers, Theo *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1982
- Husaini, Adian dan Nuim Hidayat, *Islam Liberal: Sejarah, Konsepsi, Penyimpangan, dan Jawabannya*. Jakarta: Gema Insani Press, 2003
- Ichtijanto, “Pengembangan teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia”, dalam Tjun Suryaman, *Hukum Islam di Indonesia Perkembangan dan Pembentukan*. Bandung: Rosdakarya, 1991
- Irianto, Sulistyowati & Shidarta. (ed) *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009
- Kamil, Sukron. dkk., *Syariah Islam dan HAM: Dampak Perda Syariah terhadap Kebebasan Sipil, Hak-Hak Perempuan, dan Non-Muslim*. Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah dan KAS, 2007
- Khomeini, Imam *Al-Hukūmah Al-Islāmiyyah*. ttp.: Al-Harākah Al-Islāmiyyah fī Irān, 1389 H
- Koto, Alaidin. dkk., *Sejarah Peradilan Islam*, cet. ke-2. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012
- Kusuma, Candra. *Penelitian Interdisipliner tentang Hukum*. Jakarta: Epistema Institute, 2013.
- Lev, D.S. *Peradilan Agama Islam di Indonesia: Suatu Studi tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, alih bahasa Zaini Ahmad Noeh. Jakarta: Intermasa, 1980

- Lukito, Ratno. *Pergumulan antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*. Jakarta: INIS, 1998
- Lukman. "Sejarah Ekonomi Islam: Perkembangan Panjang Realitas Ekonomi Islam," dalam *Menjawab Keraguan Berekonomi Syari'ah*. Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2008.
- M, Sahid H. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia: Studi Formalisasi Syariat Islam*. Surabaya: Pustaka Idea, 2016
- MD, Muh. Mahfud *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999
- MD., Moh. Mahfud, *Karakter Produk Hukum Zaman Kolonial*,
- MD, M. Mahfudz (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 1993
- MD, Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.
- Maarif, Ahmad Syafii. *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*. Jakarta: LP3ES, 1985
- Maarif, Ahmad Syafii. *Islam dan Politik: Teori Belah Bambu Masa Demokrasi Terpimpin*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996
- Madjid, Nurcholish. "Keharusan Pembaharuan Pemikiran Islam dan Masalah Integrasi Ummat," dalam Nurcholish Madjid et al., *Pembaharuan Pemikiran Islam*. Jakarta: Islamic Research Center, 1970
- Makin, Al-, *Antara Barat dan Timur: Batasan, Dominasi, Relasi, dan Globalisasi*. Yogyakarta: Suka Press, 2017
- Manan, Abdul. *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*.(Jakarta: Kencana, 2006
- Mangkusasmito, Prawoto. *Pertumbuhan Historis Rumus Dasar Negara dan Sebuah Projeksi*. Jakarta: Hudaya, 1970
- Mardani, *Hukum Bisnis Syariah*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014
- Marzuki, Muharam. dkk., *Islam untuk Disiplin Ilmu Hukum*. Dirjen Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 2002
- Maududi, Abul A'la al-. *Islamic Law and Constitution*. Lahore: tnp., 1967

- Maududi, Abul A'la Al- *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, alih bahasa Asep Hikmat. Bandung: Mizan, 1990
- Mawardiyy, Abul Ḥasan al- *Al-Aḥkām Aṣ-Ṣulṭāniyyah*. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, t.t.
- Mūsā, Kāmil. *al-Madkhal ilā al-Tasyrī' al-Islāmī*. t.t.p.: Mu'assasat al-Risālah, t.t.
- Mūsā, Muḥammad Yūsuf. *al-Madkhal li Dirāsat al-Fiḥ al-Islāmī*. Kairo: Dār al-Kitāb al-'Arabī, t.t.
- Nashir, Haedar. *Islam Syariat: Reproduksi Salafiyah Ideologis di Indonesia*. Bandung: Mizan, 2013
- Nasution, Adnan Buyung. *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992
- Natsir, Mohammad. "Arti Agama dalam Negara," *Capita Selecta*. Jakarta: Bulan Bintang, 1973
- Noer, Deliar. *Administrasi Islam di Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 1983
- Noer, Deliar. *Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965*. Jakarta: Grafiti Pers, 1987
- Nurhasim, dkk., *Konflik Aceh: Analisis Atas Sebab-Sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan, dan Upaya Penyelesaian*. Jakarta: Proyek Pengembangan Riset Unggulan/Kompetitif LIPI, 2003
- Nurudin, Amiur dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, 2004
- P., M. Arskal Salim G. "Islam dan Relasi Agama-Negara di Indonesia," dalam Abdul Mun'im D.Z.(ed.), *Islam di Tengah Arus Transisi*. Jakarta: Kompas, 2000
- Pradjodikoro, Wirjono. *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*. Dian Rakyat, 1983
- Qurafī, Syihāb al-Dīn Abū al-'Abbās Aḥmad bin Idrīs al- *Syarḥ Tankīḥ al-Fuṣūl fī Ikhtisāral-Maḥṣūl fī al-Uṣūl*. Beirut: Dār al-Fikr, 1973
- Rachman, Budhy Munawar- *Islam Pluralis: Wacana Kesetaraan Kaum Beriman*. Jakarta: Paramadina, 2004

- Raffles, T. S. *The History of Java*, Vol. II. Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1978
- Rahman, Fazlur. *Islam*, alih bahasa Ahsin Mohammad. Chicago: The University of Chicago, 1975
- Ramulyo, Mohammad Idris. *Azas-Azas Hukum Islam Sejarah Timbul Dan Perkembangannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 1997
- Ricklefs, M.C. *Mengislamkan Jawa: Sejarah Islamisasi di Jawa dan Penentangannya dari 1930 sampai Sekarang*, alih bahasa FX Dono Sunardi & Satrio Wahono. Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2013
- Roeder, O.G. *Anak Desa: Biografi Presiden Soeharto*. Jakarta: Gunung Agung, 1976
- Rofiq, Ahmad. *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 2001
- Rosyidi, A. Rahmat dan M. Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia..* Bogor: Ghalia Indonesia, 2006
- Sadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara*. Jakarta: UI Press, 1993
- Saidi, Ridwan. "Dinamika Kepemimpinan Islam Orde Baru," dalam M. Amin Rais (ed.), *Islam dan Politik, Islam dan Negara Indonesia*. Jakarta: Siliwangi, 1992
- Salim, Arskal. et.al., *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. ISEAS, 2003
- Salim, Arskal dkk., *Syariat Islam: Pandangan Muslim Liberal*, Burhanuddin. (ed.). Jakarta: Jaringan Islam Liberal-The Asia Foundation, 2003
- Sasroatmodjo, Arso. dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1976
- Satori, Akhmad. *Sistem Pemerintahan Iran Modern*. Yogyakarta: RausyanFikr Institute, 2012
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat-Rapat Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR*, Buku Kedua Jilid IIIC
- Shihab, Alwi. *Membendung Arus, Respon Gerakan Muhammadiyah Terhadap Penetrasi Kristen di Indonesia..* Bandung: Mizan, 1998

- Shihab, Alwi. "Piagam Jakarta: Kisah Tujuh Kata Sakral," dalam *Syariat Islam Yes, Syariat Islam No: Dilema Piagam Jakarta dalam Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Paramadina, 2001
- Sitompul, Agussalim. *Usaha-Usaha Mendirikan Negara Islam dan Pelaksanaan Syariat Islam di Indonesia*. Jakarta: Misaka Galiza, 2008
- Sjadzali, Munawir. "Reaktualisasi Ajaran Islam," dalam Iqbal Abdurrauf Saimina (ed.), *Polemik Reaktualisasi Ajaran Islam*. Jakarta: Pustaka Panjimas, 1988
- Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Vol. I. Jakarta: Panitia Penerbitan Di Bawah Bendera Revolusi, 1964
- Steenbrink, Karel A. *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19*. Jakarta: Bulan Bintang, 1984
- Sosroatmojo, Arso dan Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1976
- Sulaiman, M. Isa *Aceh Merdeka: Ideologi, Kepemimpinan, dan Gerakan*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2000
- Suminto, A. *Politik Islam Pemerintah Hindia-Belanda: Het Kantoor voor Inlandshe zaken*. Jakarta: LP3ES, 1985
- Sumitro, Warkum. *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*. Malang: Bayumedia, 2005
- Sunanto, Musyrifah. *Sejarah Islam Klasik; Perkembangan Ilmu Pengetahuan Islam*, cet. ke-4. Jakarta: Kencana, 2004
- Sunny, Ismail *Hukum Islam dalam Hukum Nasional*,. Jakarta : Universitas Muhammadiyah Jakarta, 1989
- Suyuti, Jalaluddin as- *Al-Asybah wa an Nazair*,. Beirut-Lebanon: Dar al-Fikr, 1415 H / 1995 M
- Syaltūt, Maḥmūd. *al-Islām 'Aqīdah wa Syarī'ah*. Kairo: Dār al-Qalam, 1966
- Syamsuddin, Din. *Islam dan Politik Era Orde Baru*. Jakarta: Logos, 2001
- Syarifuddin, Amir. *Garis-garis Besar Fiqh*. Jakarta: Kencana, 2003
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh*, jilid 1. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997

- Taimiyyah, Ibnu. *As-Siyāsah Asy-Syar‘iyyah fī Iṣlāh Ar-Rā‘ī wa Ar-Ra‘iyyah*, cct. IV.. Mesir: Dār al-Kitāb al-‘Arabiy, 1979
- Thaba, Abdul Aziz. *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996
- Tiba, Sofyan I. *Referendum Aceh dalam Pantauan Hukum*. Banda Aceh: Gua Hira’, 1999
- Tjokrowinoto, Moeljarto. *Beberapa Pokok Pikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia*. Yogyakarta: Seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, 1968
- Usman, Rachmadi. *Hukum Perwakafan di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2013
- Vatikotis, Michael R.J. *Indonesian Politics Under Soeharto: Development and Pressure of Change*. New York: Routledge, 1993
- Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: t.p., 1959-1960
- Yusuf, M. Syukri (ed.), *Eksistensi Mahkamah Syar‘iyah dalam Rangka Pelaksanaan Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*. Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2003
- Yusuf, Slamet Effendy. *Dinamika Kaum Santri, Menelusuri Jejak dan Pergolakan Internal NU*. Jakarta: Rajawali, 1993
- Wahid, Marzuki dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Syariat Islam di Indonesia*. Yogyakarta: LKIS, 2001
- Wheare, K. C. *The Modern Constitutions*. Oxford University Press, 3-rd Impression, London-New York-Toronto, 1975
- Wignjosebroto, Soetandyo. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Huma, 2002
- Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-Kelemahannya*. Jakarta: Yayasan Idayu, 1976

Sumber Selain Buku

- Gaffar, Afan. "Islam dan Politik dalam Era Orde Baru: Mencari Bentuk Artikulasi yang Tepat," *Jurnal Ulumul Qur'an* Vol. IV, No. 2, Tahun 1993
- Maarif, Ahmad Syafi'i. "Menawarkan Substansi Syariat Islam", wawancara Zuhairi Misrawi dengan Ahmad Syafi'i Maarif, *Tashwirul Afkar*, Edisi No. 12 Tahun 2002
- Kamseno, Sigit. "Komprehensivisme Din al-Islam: Kritikus Konsep Kulturalisme dan Strukturalisme Islam", *Jurnal Politik Islam*, Vol. 1, No.2, 2006.
- Rahardjo, M. Dawam. "Zakat dalam Perspektif Sosial Ekonomi," dalam *Pesantren*, nomor 2/vol. III/1986
- Wahid, M. dan Nurrohman, "Dimensi Fundamentalisme dalam Politik Formalisasi Syariat Islam: Kasus Nanggroe Aceh Darussalam," dalam *Tashwirul Afkar* Edisi No. 13 Tahun 2002
- Abdullah, Abdul Ghani. "Badan Hukum Syarak Kesultanan Bima", *Disertasi*. Jakarta: IAIN Syarif Hidayatullah, 1987
- Amir bin Mu'allim, "Yurisprudensi Peradilan Agama: Studi Pemikiran Hukum Islam di Lingkungan Pengadilan Agama se-Jawa Tengah dan Pengadilan Tinggi Agama Semarang, 1991-1997" *Disertasi* IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2003
- Anshori, Ahmad Yani. "Islam dan Negara-Bangsa: Studi Perjuangan ke Arah Negara Islam di Indonesia Pascakemerdekaan," *Disertasi* Program Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2006
- Muntoha, "Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syariah" *Disertasi* Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008
- Putuhena, M. Shaleh. "Haji Indonesia: Suatu Kajian Sejarah tentang Perjalanan dan Pengaruhnya pada Pertengahan Pertama Abad XX", *Disertasi* IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2003.