

## Politik Hukum Formalisasi Syariat Islam Di Indonesia

**Muhammad Ainun Najib**

*Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia  
Jl. Cik Ditiro No. 1, Yogyakarta Email: madainnajib@gmail.com*

**Abstract:** The implementation of Islamic law in Indonesia is strongly influenced by the interests of the authorities that can not be separated from the poleksosbud context. To discuss it, the problem formulation is as follows: (1). How does the dynamics of political configuration between various governments in Indonesia have formalized the Islamic Shari'a? (2). What is the legal policy reality about the formalization of Islamic Shari'ah in Indonesia? Data from this study are traced and collected through literary sources, then analyzed inductively and comparably. This study concludes as follows. (1) Formalization of Islamic Shariah in Indonesia is experiencing ups and downs. (2) Formalization of Islamic Shari'a was more influenced by relations between state and Islam. This is related to the character of Islamic struggle and the interests of the authorities.

Pemberlakuan syariat Islam di Indonesia sangat dipengaruhi oleh kepentingan penguasa yang tidak terlepas dari konteks poleksosbud pemberlakuannya. Untuk mengupasnya, dibuat rumusan masalah sebagai berikut: (1). Bagaimana dinamika konfigurasi politik antara berbagai pemerintahan di Indonesia telah memberlakukan syariat Islam? (2). Bagaimana realitas politik hukum formalisasi syariat Islam di Indonesia? Data dari penelitian ini ditelusuri dan dikumpulkan melalui sumber-sumber kepustakaan, kemudian dianalisa secara induktif dan komparatif. Penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut. (1) Formalisasi syariat Islam di Indonesia mengalami pasang-surut. (2) Formalisasi syariat Islam ternyata lebih dipengaruhi oleh hubungan negara dan Islam. Hal ini terkait watak perjuangan pihak Islam dan kepentingan pihak penguasa.

**Kata Kunci:** *Formalisasi Syariat Islam, Konfigurasi Politik, dan Hubungan Negara dan Islam.*

## Pendahuluan

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 sava*) 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.<sup>1</sup>

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

---

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

dan formalisasi syariat Islam. Kondisi ini telah menempatkan kelompok Islam politik<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.

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 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

---

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

<sup>3</sup> 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, *Usaba-Usaba Mendirikan Negara Islam dan Pelaksanaan Syariat Islam di Indonesia* (Jakarta: Misaka Galiza, 2008), hlm. 281-436.

(*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh penguasa negara.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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. 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh...*, hlm. 40-41.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

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.<sup>7</sup>

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? Bagaimana dinamika konfigurasi politik antara berbagai pemerintahan, yang pernah berkuasa di Indonesia, telah memberlakukan syariat Islam? Bagaimana realitas politik hukum formalisasi syariat Islam di Indonesia?

### **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. Saat itu, syariat Islam bisa dengan leluasa diterapkan atas dukungan para penguasa Muslim.<sup>8</sup>

### **Syariat Islam pada Masa Kolonialisme Belanda**

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

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 4-5.

<sup>8</sup> Alaidin Koto dkk., *Sejarah Peradilan Islam*, cet. ke-2 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 197-198.

langsung oleh kekuasaan militer-politik pemerintah Hindia-Belanda sebagai bagian dari pemerintah kerajaan Belanda.

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.<sup>9</sup>

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-Belanda<sup>10</sup> 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 dengan hukum adat; (2) proyek westernisasi dan bahkan Kristenisasi yang nyata dan langsung; (3) proses kolonialisme di berbagai bidang semakin intensif dan massif.<sup>11</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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, *Azus-Azus Hukum Tata Negara Indonesia* (Dian Rakyat, 1983), hlm. 19.

<sup>11</sup> M. Mahfudz MD (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 58.

Indonesia. Dalam kerangka itu, Belanda menggunakan beberapa politik hukum, seperti dengan politik hukum *receptie in complexu* dan politik hukum *receptie*.<sup>12</sup>

### **Syariat Islam pada Masa Pendudukan Pemerintah Militer Jepang**

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 dunia II. Selain itu, mereka tampak 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.

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.<sup>13</sup> Pada gilirannya, Jepang tidak hanya membuat kaum nasionalis lebih mendominasi persoalan persiapan kemerdekaan Indonesia, tetapi juga menguatkan polarisasi nasionalis sekuler

<sup>12</sup> Dikutip oleh Sukron Kamil dkk., *Syariah Islam...*, hlm. 99.

<sup>13</sup> Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, alih bahasa Ihsan Ali Fauzi (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 84.

versus Islam politik. Hal ini tampak dari perdebatan keras tentang dasar negara yang berlangsung dalam rapat-rapat BPUPKI.<sup>14</sup>

Setelah masa sidang pertama, 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. 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. Pada intinya, piagam ini mengesahkan Pancasila sebagai dasar negara dengan perubahan sila ketuhanannya menjadi “Percaya kepada Tuhan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya.”<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

## **Syariat Islam di Indonesia dalam Kekuasaan Politik Pemerintah Orde Lama**

### **Periode Demokrasi Liberal**

Penyelenggaraan Pemilu pertama tahun 1955 untuk parlemen dan Majelis Konstituante memperlihatkan konfigurasi riil kekuatan politik di Indonesia saat itu. Empat besar pemenang Pemilu saat itu adalah PNI, Masyumi, NU, dan PKI.

---

<sup>14</sup> Zainal Abidin Amir, *Peta Islam Politik Pasca-Soebarto* (Jakarta: LP3ES, 2003), hlm. 33.

<sup>15</sup> Bahtiar Effendy, *Islam...*, hlm. 88.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 89-90.

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 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.<sup>17</sup> Menghadapi kenyataan buntunya sidang Konstituante tentang dasar negara, 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.

### **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

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 105-109.

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.<sup>18</sup>

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-menarik antara tiga kekuatan politik tersebut: Presiden Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI.<sup>19</sup>

### **Formalisasi Syariat Islam di Era Orde Lama**

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.<sup>20</sup> Pada tanggal 3 Januari 1946, Kementerian Agama dibentuk dan H.M. Rasjidi dipercaya sebagai orang pertama yang memegang jabatan menteri baru ini.<sup>21</sup>

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. Pemandahan ini diharapkan akan memperbaiki segala hal yang terkait penegakan proses peradilan. Tetapi, harapan ini ternyata

---

<sup>18</sup> Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1987), hlm. 349-357.

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum...*, hlm. 129.

<sup>20</sup> Agussalim Sitompul, *Usaba-Usaba...*, hlm. 81-82.

<sup>21</sup> Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1959)* (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 58-59.

mengecewakan. Menurut Lev,<sup>22</sup> 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.

### **Syariat Islam di Indonesia dalam Kekuasaan Politik Pemerintah 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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

---

<sup>22</sup> 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. 85-86.

<sup>23</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum...*, hlm. 195.

<sup>24</sup> Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 239-240.

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 pornografi; penyelesaian kasus Darul Arqam dan kelompok Pandeglang;<sup>25</sup> sosialisasi Kompilasi Hukum Islam (KHI), dan lain-lain.

### **Syariat Islam di Indonesia dalam Kekuasaan Politik Pemerintah Era Reformasi**

Reformasi telah membuka jalan bagi demokrasi dan Islamisasi ruang publik sekaligus. Gelombang demokrasi pasca-tumbangannya 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.<sup>26</sup> 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 (MMI), dan lain-lain, memperlihatkan hal itu. Kelompok-kelompok ini mendesak dicantumkannya 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

<sup>25</sup> Abdul Aziz Thaba, *Islam...*, hlm. 278-279.

<sup>26</sup> Sukron Kamil dkk., *Syariah Islam...*, hlm. xxi.

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.<sup>27</sup>

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. Berbagai peraturan perundang-undangan bernuansa syariat yang muncul antara lain: UU Pengelolaan Zakat, UU Penyelenggaraan Haji, UU Wakaf, berbagai peraturan tentang ekonomi syariah, UU Jaminan Produk Halal, UU Pemerintahan Aceh, serta Peraturan-Peraturan Daerah bernuansa syariat.

### **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.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 108-109.

<sup>28</sup> 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.

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.<sup>29</sup> 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 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

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.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Bahtiar Effendy, *Islam...*, hlm. 125-126.

<sup>30</sup> Michael R.J. Vatikotis, *Indonesian Politics Under Soeharto: Development and Pressure of Change* (New York: Routledge, 1993), hlm. 132-133 dalam Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan*

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 kelompok Islam bukanlah lagi suatu ancaman.<sup>31</sup>

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 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.<sup>32</sup>

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

---

*Agama dari Peradilan “Pupuk Bawang” Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 166-167.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 167.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 376.

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.<sup>33</sup>

## Penutup

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.

Formalisasi syariat Islam oleh negara sehingga menjadi hukum negara ternyata lebih dipengaruhi oleh hubungan negara dan Islam. 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 pelebagaan syariat Islam akan dianggap sebagai batu loncatan untuk membentuk negara Islam. Hal ini akan mengingkari

---

<sup>33</sup> Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Democracy Project--Yayasan Abad Demokrasi, 2011), hlm. 341.

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.

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-'alamin*.

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

- 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)
- Anshori, Ahmad Yani, "Islam dan Negara-Bangsa: Studi Perjuangan ke Arah Negara Islam di Indonesia Pascakemerdekaan," *Disertasi*, Program Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006
- 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)
- Effendy, Bahtiar, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, alih bahasa Ihsan Ali Fauzi (Jakarta: Paramadina, 1998)
- Gunaryo, Achmad, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006)
- Hadisoeperto, Hartono, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Edisi III (Yogyakarta: Liberty, 1993)
- 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)
- Koto, Alaidin, dkk., *Sejarah Peradilan Islam*, cet. ke-2 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012)

- Lev, D.S., *Peradilan Agama Islam di Indonesia: Suatu Studi tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, alih bahasa Zaini Ahmad Noeh (Jakarta: Intermedia, 1980)
- MD., M. Mahfudz (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993)
- , *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012).
- Noer, Deliar, *Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1987)
- Pradjodikoro, Wirjono, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia* (Dian Rakyat, 1983)
- Sitompul, Agussalim, *Usaha-Usaha Mendirikan Negara Islam dan Pelaksanaan Syariat Islam di Indonesia* (Jakarta: Misaka Galiza, 2008)
- Thaba, Abdul Aziz, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996)
- Wahid, Marzuki dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Syariat Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LKIS, 2001)