

Pelebagaan norma hukum Islam dalam peraturan daerah di Indonesia

Sirajuddin M

STAIN Bengkulu

The main problem of this paper is how political policy direction of local government and community response to the institutionalization of norms of Islamic law in Indonesia's local regulations. This paper uses the theoretical framework of thought which divides three Islamic groups, namely ideological Islamic group, moral-ethical Islamic group, and the middle way of Islam. In this paper, the direction of government policy was oriented towards the third Islamic group's concept which institutionalizes the Shari'a as a rule of formal government, but most of the only aspects of private law only, while the response of the majority of the community is oriented in a second Islamic group which requires the institutionalization of religious ethical values which the terms of Shari'ah institutionalized in the national legal system. Therefore, the results of surveys and responses among Indonesian thinkers more inquire the existence of the institutionalization of norms of Islamic law than accept it. However, if any should be institutionalized, they would prefer the public aspects of Shari'a which should be institutionalized and implemented.

Keywords: *Shari'a; Local regulations; Government; Society*

Pendahuluan

Keterlibatan negara dalam mengurus masalah syariat sebagai norma hukum dalam sebuah negara semakin *intens* dilakukan, terutama pada masa awal abad ke-20. Hal itu terjadi ketika sedang muncul proses pembentukan negara-negara di dunia Islam, bersamaan dengan berakhirnya dominasi kolonialisme Barat di negara-negara Muslim seperti Mesir, Turki, Sudan, Maroko, Pakistan, Malaysia dan Aljazair (Muhammad, 2003: 54).

Negara-negara Muslim ini mengalami kesulitan dalam mengembangkan hubungan yang memungkinkan (*viable*) antara syariat dan negara. Perdebatan terhadap syariat bukan hanya

di negara mayoritas Muslim, tetapi justru merambah dan mendapatkan perhatian di negara-negara sekuler. Terlebih lagi, migrasi Muslim telah membawa perdebatan ini ke Benua Eropa, Amerika Utara, dan Amerika Selatan (Efendi, 1998: 2).

Perdebatan ini juga merambah ke dalam pentas perpolitikan Indonesia hingga dewasa ini. Perdebatan ini diusung oleh berbagai tokoh baik secara individu maupun kelompok, institusi pemerintah atau non pemerintah – termasuk partai politik– dan alirannya (Wahid, 2002: vi). Menariknya, organisasi-organisasi kemasyarakatan (Ormas) besar –seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah– justru tidak mendukung gerakan penegakan atau pelebagaan syariat Islam dewasa ini (Gunaryo, 2006: 321).

Kerangka teoritik

Dalam perjalanannya, pelebagaan syariat Islam di Indonesia sejak runtuhnya rezim Orde Baru muncul kembali ke permukaan yang ditandai dengan adanya upaya mengembalikan Piagam Jakarta yang berarti kembalinya syariat Islam sebagai asas bernegara. Namun semangat tersebut ditentang oleh kekhawatiran sebagian kelompok Islam, karena banyaknya ketentuan-ketentuan dalam syariat Islam yang dianggap tidak sejalan dengan asas demokrasi. Perbedaan ini dapat dimaklumi, sebab dilihat dari orientasi keberagamaan, masyarakat Indonesia dapat terbagi ke dalam tiga kelompok: *Pertama*, kelompok yang menjadikan Islam sebagai ideologi yang manifestasinya berbentuk pelebagaan syariat Islam. *Kedua*, kelompok yang hanya berorientasi pada moral etik beragama, tanpa harus ada formalisasi syariat Islam. Kelompok ini beralasan bahwa formalisasi syariat Islam sesungguhnya merupakan langkah mundur dalam berdemokrasi. Menurut kelompok ini, formalisasi syariat Islam kurang strategis dan efektif. Dalam konteks Negara yang berdasar Pancasila, meskipun Undang-undang Otonomi Daerah telah diberlakukan, namun tidak berarti setiap daerah berhak menetapkan politik hukum sendiri berdasar atas kecenderungan dominasi satu kelompok atau etnis tertentu. *Ketiga*, kelompok yang mengambil jalan tengah, yaitu mendukung penerapan formalisasi syariat Islam, tetapi hanya yang bersifat privat saja (Wahid, 2002: vi).

Akar historis pelebagaan hukum Islam

Syariat Islam sejak kedatangannya ke Nusantara hingga saat ini merupakan hukum yang hidup (*living law*), tidak hanya pada tataran simbol, melainkan juga pada tataran praktis. Hal

tersebut bukan semata-mata sebagai sebuah tanda bahwa mayoritas pemeluk agama di Indonesia adalah agama Islam, melainkan syariat Islam dalam realitas alaminya di beberapa daerah sudah menjadi tradisi (adat) yang terkadang dianggap sakral. Fenomena ini dapat dilihat di Minangkabau dengan semboyan “*Adat Basandi Syara’, Syara’ Basandi Kitabullah/ Syara’ Mangato adat Mamakai*” (Salmadanis dan Samad, 2003:1).

Untuk kasus Indonesia, ditinjau dari perspektif *religio-politis*, syariat Islam dan Negara adalah dua entitas yang sepanjang sejarah Indonesia senantiasa terlibat pergumulan dan ketegangan abadi dalam memposisikan relasi agama (syariat Islam) dan Negara, antara proyek sekularisasi dan Islamisasi negara dan masyarakat. Ketegangan ini terjadi dalam dua tataran penting yang berbeda, yakni: *pertama*, tataran *scholastik* atau bersifat *teoritik-idealistik*. Perdebatan ini mencuat ke permukaan pada akhir tahun 1930-an antara Ir. Sukarno dan Mohammad Natsir. *Kedua*, tataran *realistik politik* atau *ideology-empiric*. Polemik ini terjadi ketika merumuskan dasar konstitusi negara Indonesia modern pasca-kolonial yang berlangsung dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), 28 Mei – Juni 1945 dan 10-17 Juli 1945, dan dalam sidang-sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 18 sampai 22 Agustus 1945, dalam rangka penyusunan dan pengesahan UUD 1945.

Perdebatan ini, paling tidak melahirkan dua kelompok pemikiran utama, yakni *nasionalis sekuler* dan *nasionalis Islam* atau *golongan kebangsaan* dan *golongan agama* yang terlibat polemik cukup panjang dalam merancang bentuk negara Indonesia yang akan dimuat dalam Pembukaan UUD 1945 (Halim, 2008). Dari data ini dipahami bahwa perdebatan itu sudah dimulai sejak masa sebelum kemerdekaan yang walaupun ketika itu masih berada pada tataran *ideology-empiric*.

Selaras dengan terjadinya perubahan pola-pola interaksi antara pusat-pusat kekuasaan dan gerakan organisasi sosial umat Islam, maka kebijakan negara kaitannya dengan proses transformasi nilai-nilai Islam ke dalam hukum nasional secara berangsur-angsur beranjak menuju kebijakan akomodatif dengan terakomodasinya sebagian aspirasi umat Islam di bidang hukum Islam, terutama bidang manajemen ibadah dan muamalah sedangkan bidang jinayah (*criminal law/ budud*) masih bersifat *oposisional*. Sementara disisi lain, di kalangan umat Islam juga terjadi pergeseran paradigma dari *formalistik* ke *substansialistik* pada tahun 1970

dengan tema modernisme Islam sebagaimana diusung Cak Nur. Paradigma pemikiran modernis seperti ini berbanding lurus dengan modernisasi pembangunan yang diinginkan oleh penguasa Orde Baru dalam merancang pola pembangunan nasional.

Perbedaan paradigma pemikiran itu terlihat jelas ketika terjadi interaksi antara pusat-pusat kekuasaan (*power points*) baik di tingkat infrastruktur maupun suprastruktur di tengah-tengah masyarakat seperti partai politik, pemerintah, TNI, ormas keagamaan/lembaga swadaya masyarakat, masyarakat muslim dan non-muslim serta media massa dalam proses legislasi hukum Islam di Indonesia.

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto misalnya beberapa produk hukum seperti UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama merupakan contoh terbaik untuk melihat bagaimana pola-pola interaksi dan dinamika konflik dan akomodasi yang muncul pada masa Orde Baru, dan mengundang perdebatan yang cukup sengit. Selanjutnya, implementasi syariat Islam di Indonesia secara formal termaktub dalam peraturan perundang-undangan tingkat pusat antara lain; PP No. 28 tentang Perwakafan, UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam yang mengatur Perkawinan, UU No. 38 Tahun 1999 tentang zakat, UU No. 41 Tahun 2004 tentang wakaf, dan UU No. 7 tahun 1992 tentang Bank Indonesia yang menugasi BI menyiapkan peraturan dan fasilitas penunjang untuk operasionalisasi Bank Syariah.

Arah kebijakan politik pemerintah yang bersifat akomodatif terhadap pelembagaan syariat Islam merupakan wujud implementasi prinsip-prinsip demokrasi yang dilandasi paling tidak lima prinsip utama yaitu; *pertama*, adanya hak yang sama dan tidak dibedakan antara rakyat satu dengan rakyat lainnya; *kedua*, partisipasi efektif dan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan yang diambil; *ketiga*, adanya pengertian yang tercerahkan (*enlightened understanding*) yang menunjukkan bahwa rakyat mengerti terhadap keputusan negara; *keempat*, adanya kontrol akhir yang diagendakan oleh rakyat (*final control on the agenda by the demos*); *kelima*, *inclusiveness*, yaitu suatu pertanda bahwa yang berdaulat adalah seluruh rakyat (Ibrahim, 2008:62-63).

Dalam masalah demokrasi, para pakar hampir semua sepakat bahwa titik sentral dalam demokrasi adalah rakyat. Oleh karenanya, hal ini sejalan dengan apa yang disitir oleh M.C.

Burkens, antara lain bahwa demokrasi harus memperhatikan hak-hak minoritas dan adanya asas keterbukaan. Selanjutnya sebagaimana dijelaskan oleh E. Barker bahwa demokrasi tidak lain adalah “pemerintahan rakyat”, yang kemudian diartikan sebagai “pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat (Fatkhurohman, 2002: 46).

Berangkat dari penjelasan di atas, maka dapat dipahami bahwa hubungan dan tolak-tarik antara kekuasaan negara/politik dengan rakyat pada dasarnya dapat dikaji dari perspektif demokrasi. Dalam konsepsi ini dibangun suatu teori demokrasi elitis dimana partai-partai politik berlomba untuk mendapatkan suara massa pemilih. Sehingga dalam konfigurasi politik demokratis, pemerintah, lembaga perwakilan rakyat dan partai politik merupakan lembaga yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakat dengan cara merumuskan kebijakan secara demokratis dan bekerja secara proporsional. Idealnya harapan-harapan rakyat tersebut diakomodir oleh wakil-wakilnya yang terpilih dalam proses pemilihan wakil rakyat baik tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Pelebagaan norma hukum Islam dalam peraturan daerah

Dalam pembuatan atau memproduksi peraturan, para elit politik hendaknya memperhatikan asas-asas yang berlaku, yang secara umum bertujuan mensejahterakan rakyat. Salah satu peraturan yang bermaksud mengimplementasikan asas tersebut adalah pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Sedangkan asas-asas materi muatan peraturan perundangan-undangan yang harus dijadikan pedoman adalah pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhineka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan (Ekatjahjana, 2008: 148). Adapun fungsi peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dirumuskan dalam pasal 136.

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan.

- b. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksudkan di sini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat (Farida Indra S, 2007: 232).

Dalam penyusunan Perda, langkah memberikan kerangka hukum terhadap upaya untuk mengatasi permasalahan sosial atau mengarahkan perilaku subjek hukum ke arah tujuan tertentu telah disepakati dalam sistem perencanaan legislasi. Hal itulah yang memberikan tempat yang sangat penting terhadap Perda sebagai produk regulasi.

Sejak reformasi digulirkan, beberapa daerah di Indonesia memproduksi perda-perda bernuansa syariat, baik di Sumatera, Jawa, Kalimantan, maupun Sulawesi (Fanani, 2008:154). Di Sumatera misalnya, selain Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang terkenal dengan *Qanun-qanun*-nya terdapat juga di propinsi lainnya, seperti Propinsi Sumatera Barat Kota Solok, perda tentang Kewajiban Membaca Alquran (No. 10/2001); dan perda tentang Pakaian Muslimah (No. 6/2002). Padang Pariaman, perda tentang Pencegahan Penindakan dan Pemberantasan Maksiat (No. 2/2004). Kota Padang, Instruksi Walikota tentang Kewajiban Berbusana Muslimah (No. 451.442/BINSOS-III/2005). Sementara itu, di Propinsi Bengkulu tepatnya di Kota Bengkulu, perda tentang Larangan Pelacuran dalam Kota Bengkulu (No. 24/2000); Instruksi Walikota tentang Program Kegiatan Keimanan (No. 3/2004). Sementara Propinsi Riau memiliki Surat Gubernur tentang Pembuatan Papan Nama Arab (No. 003.1/UM/08.01.2003) dan di Sumatera Selatan perda tentang Pemberantasan Maksiat (No. 13/2004). Untuk daerah Kalimantan terdapat di Kota Banjarmasin dengan perda tentang Larangan Kegiatan pada Bulan Ramadhan (No. 4/2005).

Di Jawa, tidak kurang dari 30 perda bernuansa syariat telah lahir, namun Garut, Kota Tangerang, dan Cianjur merupakan DATI II yang paling sering disebut terkait dengan perda bernuansa syariat di Jawa. Garut memiliki perda Kesusilaan (No. 6/2000), perda Pengelolaan ZIS (No. 1/2003) dan SK Bupati tahun 2000 tentang Busana Muslimah bagi seluruh Karyawati. Kota Tangerang memiliki perda tentang Pelarangan Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol (No. 7/2005) dan Pelarangan Pelacuran (No. 8/2005).

Sementara Cianjur memiliki perda Pengelolaan Zakat (No. 7/2000) dan Pakaian Seragam Muslimah (Edaran No. 061/2896/ORG).

Mewakili daerah timur Indonesia, Sulawesi tidak ketinggalan dalam menerbitkan berbagai perda yang bernuansa syariat. Di Propinsi Sulawesi Selatan misalnya, Kab. Enrekang telah menerbitkan perda tentang Busana Muslimah dan Baca Tulis Alqur'an (BTA) (No. 6/2005), sementara Kabupaten Bulukumba sejauh ini telah mengeluarkan empat perda yaitu tentang Larangan Penertiban dan Penjualan Minuman Keras (No. 3/2002), tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq dan Sedekah (No. 2/2003), tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah (No. 5/2003), tentang Pandai BTA bagi Siswa dan Calon Pengantin. Sementara di Propinsi Gorontalo terdapat perda tentang Pencegahan Maksiat (No. 10/2003) dan di Kota Gorontalo tentang Wajib Baca Tulis Alquran (BTA) bagi Siswa yang Beragama Islam (No. 22/2005) (Fanani, 2008:158).

Qodri Azizy mengatakan, perkembangan hukum nasional pasca reformasi mencakup tiga elemen sumber hukum yang mempunyai kedudukan sama dan seimbang: hukum Adat, hukum Barat dan hukum Islam. Ketiganya berkompetisi bebas dan demokratis, bukan pemaksaan. Pada era reformasi seperti sekarang ini akan terbuka lebar terjadinya kompetisi saling mempengaruhi budaya masyarakat dan dalam waktu yang bersamaan ada kesempatan pula bagi masyarakat untuk menentukan pilihannya -sebagai perwujudan HAM- termasuk untuk menentukan jenis atau model hukum yang akan dipakai (Azizy, 2002: 176).

Fenomena perda bernuansa syariat merupakan dampak dari perubahan sistem politik kenegaraan dan pemerintahan. Sistem politik yang otoritarian berubah menjadi demokratis. Sistem pemerintahan yang sentralistik berubah menjadi desentralistik. Perubahan-perubahan tersebut berdasarkan tuntutan masyarakat dan telah ditampung dalam Amandemen UUD 1945. Disahkannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Pengaturan Anggaran Daerah dan Pusat menjadikan Pemerintah Daerah lebih otonom. Otonomi daerah inilah yang mengakibatkan munculnya perda-perda yang banyak bernuansa syariat. Para politisi Muslim menjadi motor penggerak lahirnya perda-perda tersebut.

Perda-perda tersebut merupakan perkembangan baru hukum Islam di Indonesia pasca reformasi. Namun demikian, banyak masalah yang perlu segera dicarikan jawabannya terkait

perda-perda yang -harus diakui- bernuansa sektarian itu karena menganut prinsip eksplisitasi syariat. Sejarah politik hukum Islam di Indonesia cenderung menghindari gaya seperti ini dan lebih memilih ke model perjuangan substantif (Fanani, 2008:159).

Selama ini, upaya untuk menghindari diri dari pola eksplisitasi syariat memang telah dilakukan para pakar mengingat pola ini sangat mudah untuk jatuh pada reduksionisme syariat seperti yang dialami perda-perda tersebut. Sekedar contoh, karya-karya Qodri Azizy dalam bukunya *Eklektisme Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, 2004; Busthanul Arifin dalam bukunya *Membangun Hukum Islam di Indonesia*, 1999; Masdar F. Mas'udi dalam tulisannya yang dimuat dalam Jawa Pos, 22 Juli 2001 dengan judul "Keadilan Dulu Baru Potong Tangan"; dan Sudirman Tebba dalam bukunya *Islam Pasca Orde Baru*, 2001 merupakan karya-karya terdepan dalam persoalan ini.

Analisis pelebagaan norma hukum Islam dalam perda-perda syariat

Munculnya perda-perda bernuansa syariat yang oleh banyak pengamat dipandang bersifat artifisial itu, dapat dikatakan bahwa wacana hukum Islam di Indonesia mengalami kemunduran. Syariat yang mestinya menyangkut semua hal justru direduksi menjadi persoalan sosial, pakaian, dan keterampilan Baca Tulis Alquran. Padahal, pengentasan kemiskinan, pembukaan lapangan kerja, dan penanganan tegas korupsi juga merupakan bagian dari syariat dan bahkan lebih mendesak bagi bangsa Indonesia saat ini (R. William, April 2003). Persepsi masyarakat tentu lebih positif seandainya yang di-perda-kan itu adalah pengentasan kemiskinan, pemberantasan korupsi, dan penanganan pengangguran yang jelas-jelas menjadi masalah krusial bagi semua warga.

Munculnya perda-perda bernuansa syariat di berbagai tempat tersebut tidak diragukan lagi telah menciptakan kondisi sedemikian rupa sehingga mempengaruhi alam pikiran masyarakat dan tentu saja telah memunculkan berbagai respons. Boleh jadi, yang terjadi adalah apa yang disebut dengan persepsi aktif namun juga bisa berbentuk persepsi pasif. Persepsi aktif terjadi apabila alam pikiran masyarakat melahirkan reaksi tertentu terkait dengan perda-perda tersebut. Reaksi ini cepat atau lambat mempengaruhi situasi dan kondisi berikutnya, dan demikianlah seterusnya. Persepsi pasif terjadi apabila masyarakat tidak merespons perda-perda itu dengan aksi tertentu.

Dalam Survei LSI di 33 Propinsi mulai 28 Juli hingga 3 Agustus 2006 dengan jumlah responden 700 orang dihasilkan pandangan bahwa negara ini bukanlah negara agama, melainkan negara Pancasila. Survei dengan responden yang berlatar belakang plural itu menunjukkan bahwa mayoritas responden menolak diberlakukannya Perda bernuansa syariat. Menurut survei tersebut, 69,6% responden memilih Pancasila sebagai landasan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sementara hanya 11,5% yang setuju dengan model Negara Islam seperti di Timur Tengah dan hanya 3,5% yang menghendaki negara sekuler Barat. Itulah maknanya, tidaklah heran apabila sebanyak 64,3% responden memilih hukum nasional (bukan hukum syariat Islam) dan tidak kurang dari 61,4% responden merasa khawatir bahwa penerapan Perda bernuansa syariat dapat memicu perpecahan bangsa (<http://www.Isi.co.id/artikel.php>).

Dalam kerangka demokrasi, setiap individu maupun kelompok memiliki kesempatan yang sama dalam kehidupan beragama, maka suara-suara minoritas non-muslim terkait dengan munculnya perda-perda bernuansa syariat pantas dipertimbangkan. Mendengarkan suara minoritas merupakan syarat mutlak suatu bangsa modern yang memegang pola negara-bangsa (*nation-state*). Mempertimbangkan suara minoritas akan menghindarkan suatu bangsa dari ancaman anarkisme dan tirani mayoritas.

Di samping itu, tindakan ini juga dapat mencegah usaha memisahkan diri kelompok minoritas. Jika situasi mendesak, atas nama demokrasi, suatu bangsa dapat memberikan hak-hak veto pada minoritas agar tidak terjadi kesewenang-wenangan mayoritas atas minoritas. Persepsi masyarakat minoritas atas perda-perda bernuansa syariat nyaris kurang mendapat perhatian para pakar-pakar hukum Islam pasca reformasi di Indonesia. Padahal untuk konteks Indonesia, persoalan ini sangat mendesak untuk dijawab sebelum semuanya terlambat. Semestinya aplikasi syariat ke dalam sistem hukum nasional mempertimbangkan aspirasi minoritas non-muslim. Muslim Indonesia sudah semestinya mencari strategi yang lebih bijak dalam aplikasi syariat di bumi Indonesia.

Fenomena perda syariat yang diusung oleh beberapa daerah tersebut, mengindikasikan kembalinya perjuangan penerapan syariat Islam secara formal dalam institusi negara/pemerintahan, walaupun pengalaman kebangsaan Muslim Indonesia mengajarkan bahwa dalam perjuangan menghidupkan kembali Piagam Jakarta dalam Amandemen UUD 1945

selalu mengalami kegagalan dan tidak didukung oleh arus besar kelompok Islam. Selama ini, gerakan formalisasi/pelebagaan syariat lebih dimotori oleh kelompok Islam Syariat (Fanani, 2008: 164). Beberapa daerah di Jawa Barat (Cianjur, Tasikmalaya, Garut, dan lain-lain) dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) telah berhasil memberlakukan syariat Islam. Daerah-daerah tersebut dengan dinamika yang berbeda merupakan representasi dari gerakan Islam di negeri ini, di samping terdapat beberapa daerah di propinsi lain (Nashir, 2007).

Para peneliti memiliki ragam pandangan mengenai perda-perda bernuansa syariat di Indonesia. Di antara mereka ada yang berpendapat bahwa perda-perda syariat cenderung mengabaikan hak-hak perempuan di sejumlah wilayah di Indonesia dan juga ada yang berpendapat bahwa perda syariat menyalahi prosedur demokrasi, sebab partisipasi masyarakat kecil dan justru peran eksekutif begitu besar dalam pelahirannya, sehingga materi-materi perda bernuansa syariat itu kurang mencerminkan persoalan riil dan krusial masyarakat, bahkan terjebak dalam tampilan kulit syariat, dan belum menampilkan substansi syariat. Sementara itu, ada peneliti yang menyebutkan bahwa penerapan syariat Islam justru mendapat respons yang positif dari kalangan masyarakat luas. Penerapan syariat itu bukan hanya mencakup aspek hukum privat saja tetapi juga aspek publik yang bertujuan seperti Intruksi Bupati Pandeglang No 09 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat Profesi (Abdullah dkk, 2008: 371-375).

Sejalan dengan itu, terdapat dua jenis informasi yang bertentangan terkait sikap non-Muslim terhadap perda-perda itu. Sebagian menolaknya, sementara sebagian yang lain mendukungnya. Informasi yang menolak di antaranya adalah kasus yang dilansir oleh *Wahid Institute* tentang Ibu Maria, seorang bidan desa di Garuntungan, Rindang, Bulukumba yang Nasrani. Ia menggerutu karena dipermalukan dengan disodori jilbab oleh panitia ketika pertemuan di Balai Desa setempat. *Wahid Institute* menambahkan bahwa sesungguhnya masih banyak Ibu Maria lain di Bulukumba dan mungkin juga di daerah lain yang memiliki perda bernuansa syariat (<http://www.republika.co.id>. 24 Juni 2007). Terkait dengan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa sekalipun Indonesia bukanlah negara agama, tetapi Indonesia juga bukanlah negara sekuler, karena falsafah hidup bangsa Indonesia adalah Pancasila yang di dalam sila pertamanya disebutkan “Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Sementara itu, terdapat informasi yang menyatakan bahwa non-Muslim justru mendukung terbentuknya perda-perda syariat, bahkan banyak dukungan yang datang dari para pejabat pemerintah daerah. Warga non-Muslim di Bulukumba yang berjumlah sekitar 2,5% justru mendukung perda-perda syariat. Namun demikian, perda-perda bernuansa syariat di berbagai daerah masih dipandang sebagian orang dengan pesimistis, sehingga mereka beranggapan bahwa kemungkinan besar perda-perda syariat hanya akan berlangsung sementara (Fanani, 2008: 161). Ada beberapa alasan terkait sikap pesimistis tersebut, antara lain: *Pertama*, perda-perda tersebut tidak menyentuh langsung kebutuhan mendesak masyarakat. Seperti pemberantasan kemiskinan, penyediaan lapangan kerja, pemberantasan KKN, penanganan pendidikan dan lainnya. Dengan demikian, walaupun dengan keberadaan beberapa perda, namun kesejahteraan terus merosot, maka euforia perda syariat dengan sendirinya akan menurun.

Kedua, perda-perda tersebut belum tampak efektif terutama menyangkut perilaku para pengelola pemerintah. Mereka banyak menghasilkan perda bernuansa syariat, tetapi kolusi, korupsi dan nepotisme terus dipraktikkan. Masyarakat akan berpikiran bahwa perda-perda itu sangat mungkin hanyalah rekayasa elite untuk mendulang suara konstituen Muslim dan tidak berdasarkan niat tulus. *Ketiga*, perda-perda tersebut tidak didukung oleh nalar publik (*civic reason*). Hanya persoalan yang bersifat substansial (*esoteris*) yang akan menyentuh nalar publik. Persoalan yang bersifat *eksoteris* akan jauh dari *public reason* dan berpotensi mempertajam perbedaan serta keragaman.

Mencermati fenomena perda yang bernuansa syariat sebagaimana diuraikan di atas, maka hubungan masyarakat Muslim Indonesia dengan negara selalu menarik untuk dikaji. Apabila fenomena perda bernuansa Syariat dikaji dengan menggunakan teori fungsi konflik sosial dari Goege Simmel yang diperluas oleh Lewis A. Coser (Fanani, 2008: 158), penulis dapat mengatakan bahwa arah kebijakan pelembagaan syariat Islam dalam Peraturan Daerah lebih bersifat eksplisitasi syariat, sehingga arah kebijakan ini dapat memicu adanya sebuah ketegangan dan kekhawatiran sebagian besar kalangan bangsa terhadap eksistensi kebersamaan dan kesatuan RI. Sebab, pelembagaan syariat Islam itu lebih berorientasi eksplisitasi syariat yang kurang menyentuh masalah-masalah krusial yang dihadapi bangsa Indoensia, yakni kemiskinan, pemberantasan korupsi, dan penegakan hukum lainnya, bahkan penulis melihat bahwa

peraturan-peraturan daerah lebih bersifat sosial dan mengurus penyakit masyarakat, sehingga kurang mendapat apresiasi dari kalangan masyarakat, bahkan kecenderungannya sebagian besar menolak pelembagaan syariat Islam.

Dalam masalah perda syariat, arah kebijakan pemerintah daerah sekarang berorientasi pada paham kelompok Islam yang ketiga yang berkeinginan melembagakan Syariat sebagai peraturan formal pemerintahan, tetapi sebagian besar hanya pada aspek hukum privatnya saja, sementara itu respons sebagian besar kalangan masyarakat berorientasi pada kelompok Islam yang kedua yang menghendaki pelembagaan nilai-nilai etik agama yang mana term-terma syariat dilembagakan dalam sistem hukum nasional tanpa harus memperjuangkan bentuknya, yang penting nilai-nilai etiknya terlembaga dan terlaksana. Seandainya pun harus dilembagakan, mereka menghendaki aspek publik syariat yang harus dilembagakan dan dilaksanakan seperti pemberantasan tindak pidana pencurian harta negara yang dilakukan para pengambil kebijakan, yang lebih terkenal dengan sebutan “tindak pidana korupsi”.

Penutup

Munculnya perda-perda bernuansa syariat seringkali bersifat artifisial, sehingga wacana hukum Islam di Indonesia mengalami kemunduran. Syariat yang mestinya dapat mengakomodir semua permasalahan justru direduksi menjadi persoalan sosial, pakaian, dan keterampilan Baca Tulis al-Qur'an. Padahal, masalah pengentasan kemiskinan, pembukaan lapangan kerja, dan penanganan tegas terhadap tindak pidana korupsi merupakan bagian dari syariat dan bahkan lebih mendesak bagi bangsa Indonesia saat ini.

Dalam hal ini, penulis melihat bahwa arah kebijakan pemerintah daerah ternyata berorientasi pada paham kelompok Islam yang ketiga yang berkeinginan melembagakan syariat sebagai peraturan formal pemerintahan, tetapi sebagian besar peraturannya yang bersifat hukum privat bukan hukum publik, sementara itu respons sebagian besar kalangan masyarakat lebih berorientasi pada kelompok Islam yang kedua yang menghendaki pelembagaan nilai-nilai etik agama yang mana term-term syariat dilembagakan dalam sistem hukum nasional tanpa harus memperjuangkan bentuknya, yang penting nilai-nilai etiknya terlembaga dan terlaksana. Karena itu, hasil survei dan respons kalangan pemikir Indonesia lebih banyak mempertanyakan eksistensi pelembagaan syariat Islam daripada menerimanya.

Daftar pustaka

- Abdullah, Irwan dkk. *Agama dan Kearifan Lokal dalam Tantangan Global*. Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM dan Pustaka Pelajar, 2008.
- Azizy, Qodri. *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*. Yogyakarta: Gama Media, 2002.
- Efendi, Bahtiar. *Islam dan Negara Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina, 1998.
- Ekatjahjana, Widodo. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Teknik Penyusunannya*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- Fanani, Muhyar. *Membumikan Hukum Langit: Nasionalisasi Hukum Islam dan Islamisasi Hukum Nasional Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2008
- Farida Indra S, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Fatkurohman, "Tendensitas Pergeseran Kehidupan Demokrasi di Indonesia", dalam *Widya Yuridika*, Vol. 10 No. 2, 2002.
- Gunaryo, Acmad. *Pergumulan Politik dan Hukum Islam*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta dan Pascasarjana IAIN Walisongo: Semarang, 2006.
- Halim, Abdul. *Politik Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Balitbang dan Diklat Depag RI, 2008.
- <http://www.Isi.co.id/artikel.php?id=462>, diakses tanggal 3 November 2010.
- <http://www.republika.co.id>. 24 Juni 2007 diakses pada tanggal 3 Oktober 2010
- Ibrahim, Anis. *Legislasi dan demokrasi; Interaksi Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum Di Daerah*. Malang: TRANS Publishing, 2008
- Liddle, R. William, "New Pattern of Islamic Politics in Democratic Indonesia". *Asia Program Report*. No. 10 (April 2003). www.csi.edu/topics/pubs/asiarpt_110.pdf
- Muhammad, Rusjdi Ali. *Revitalisasi Syariat Islam di Aceh*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2003.
- Nashir, Haedar. *Gerakan Islam Syariat: Reproduksi Salafiah Ideologis di Indonesia*. Rizaluddin Kurniawan (ed.) Yogyakarta: Pusat Studi Agama dan Peradaban (PSAP), dan RM Books, 2007.
- Salmadanis dan Samad, Duski. *Adat Basandi Syarak; Nilai dan Aplikasinya Menuju Kembali ke Nagari dan Surau*. Jakarta: Kartina Insan Lestari, 2003.
- Wahid, Marzuki. *Syariat Islam: Antara Pemberlakuan, Formalisasi dan Politisasi, Bacaan Kritis atas Wacana dan Gerakan "Syariat Islam" Pasca Orde Baru*. Yogyakarta: Syarikat, 2002.