

Problematika Formalisasi Pemberlakuan Syariat Islam dalam Konteks Ketatanegaraan Indonesia

Muntoha

Abstract

In discussing about how to overcome some obstructions of law enforcement the Islamic law formalization as an integrated part of positive law should be noted here seriously. Unfortunately, the strategic collision between the substantive and the formalism mainstream and the various schools have been bearing a problematic issue. Despite the fact of this problematic case, the national law building would require an integrated arrangement for law enforcement and law making process which meets the social needs of justice.

Pendahuluan

Urgensi sistem hukum nasional sebagaimana dinyatakan oleh Friedman, berfungsi untuk menyebarkan dan memelihara pengalokasian nilai-nilai yang oleh masyarakat dirasa benar.¹ Suatu sistem hukum nasional bagi Indonesia sebagai negara merdeka merupakan kebutuhan yang fundamental guna mewujudkan ketertiban dan kedamaian. Sementara itu, negara secara yuridis merupakan suatu personifikasi tertib hukum nasional.² Artinya, negara

merupakan penjelmaan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tingkah laku manusia untuk menjamin dan memberikan hak, keistimewaan, fungsi, kewajiban, status atau pendelegasian untuk terwujudnya ketertiban dan kepastian hukum dalam kehidupan masyarakat pada suatu negara.³

Dalam dataran empiris di Indonesia persoalan sistem hukum nasional ini masih menjadi problematika, mengingat banyaknya

¹Lawrence M. Friedman. 1975. *The Legal System, A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation. Hlm. 17.

²Hans Kelsen. 1961. *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. New York: Russel and Russel. Hlm. 181-182.

³Reed Dickerson. 1986. *The Fundamental of Legal Drafting*, Second Edition. Canada: Little Brown and Company. Hlm. 3.

sistem hukum yang diberlakukan sebelumnya. Hukum Islam merupakan salah satu sistem hukum yang ada dalam sistem hukum nasional. Hukum Islam ini masih sangat problematik ketika akan diadopsi dalam sistem hukum nasional.

Problematika itu muncul dengan alasan; Pertama, perbedaan strategi antara penganut aliran substantif dengan formalisme dalam memperjuangkan hukum Islam ke dalam hukum nasional; Kedua, alasan historis bahwa hukum Islam dalam konteks internal banyak sekali aliran-aliran yang mempunyai pemikiran berbeda dalam merespon kenyataan-kenyataan hukum yang ada di masyarakat; Ketiga, dilihat dari segi historis hukum Islam senantiasa "termarginalisasi" oleh kepentingan-kepentingan politik tertentu.

Legislasi Hukum Islam Versus Hukum Nasional

Hukum dan negara merupakan dua sisi mata uang (*two sides in one coin*) yang tak terpisahkan. Ide kedaulatan hukum merujuk pada hukum sebagai dasar wibawa suatu negara, dan hukum bersumber pada kesadaran hukum masyarakat. Sedangkan kedaulatan negara merujuk pada negara sebagai sumber wibawa sendiri, karena negara dianggap sebagai bentuk tertinggi

kesatuan hidup suatu bangsa.⁴ Aristoteles dalam masalah ini berpandangan bahwa yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik-buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga negara yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan ini telah terwujud, maka terciptalah suatu negara hukum, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Dalam negara seperti ini, keadilanlah yang memerintah dan harus terjelma di dalam negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap warga apa yang seharusnya ia terima.⁵

Konsepsi Aristoteles ini, berkaitan erat dengan keadilan yang harus dicapai oleh negara dalam penerapan hukumnya. Konstruksi pemikiran ini mengarah pada bentuk negara hukum dalam arti *ethis* dan sempit, karena tujuan negara semata-mata mencapai keadilan. Teori-teori yang mengajarkan hal demikian dinamakan "teori etis", sebab menurut teori ini, isi hukum semata-mata ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang adil dan tidak adil.⁶ Lebih lanjut para ahli yang menganut paham ini berpendapat bahwa hukum bukanlah semata-mata apa yang secara formal diundangkan

⁴Usep Ranawijaya. 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm. 182-183.

⁵Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh. 1983. *Asas-asas Hukum Tatanegara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm. 109.

⁶L. J. Van Apeldorn. 1971. "Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht." Edisi Bahasa Indonesia. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan ke-11. Jakarta: Paradnya Paramita. Hlm. 24.

oleh badan legislatif suatu negara. Hukum bersumberkan pada perasaan hukum para anggota masyarakat. Perasaan hukum adalah sumber dan merupakan penciptaan hukum. Negara hanya memberi bentuk pada perasaan itu dan hanya apa yang sesuai dengan perasaan hukum itulah yang benar-benar merupakan hukum.⁷

Atas dasar hal itulah dalam dinamika berlakunya hukum di Indonesia masih dalam keadaan plural, baik dari segi watak maupun asal sumbernya. Padmo Wahjono misalnya, mengidentifikasi tata hukum Indonesia saat ini masih terdiri dari:⁸

1. Hukum Barat dari warisan kolonial yang berwatak individualistik;
2. Hukum adat yang berwatak komunal;
3. Hukum Islam yang berwatak religius;
4. Hukum *Anglo Saxon* yang *case-lay*; dan
5. Hukum revolusi yang berwatak tradisionalistik.

Sedangkan *Indische Staatsregeling* (IS), mengklasifikasi sistem hukum yang masih berlaku di Indonesia sebagai berikut:⁹

1. Sistem hukum adat;
2. Sistem hukum Islam; dan
3. Sistem hukum Barat.

Kondisi pluralitas hukum di Indonesia yang seperti itu menjadi legal dalam sistem hukum nasional yang "Pancasila-Sentris", sehingga

dasar satu-satunya hukum nasional adalah Pancasila dan UUD 1945. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Wawasan Nusantara bahwa Pancasila adalah satu-satunya falsafah dan ideologi bangsa dan negara, yang melandasi, membimbing, dan mengarahkan bangsa menuju tujuannya,¹⁰ serta oleh MPRS/MPR Pancasila ditetapkan sebagai sumber dari segala sumber hukum.¹¹ Sedangkan UUD 1945 adalah ketentuan hukum tertinggi dalam tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia.¹²

Oleh karena itu, di masa Orde Baru garis politik pembangunan hukum dapat dijumpai dalam arah dan kebijaksanaan pembangunan di bidang hukum setiap Pembangunan Lima Tahun (PELITA) dalam (Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), sebagai berikut:

1. PELITA II (GBHN 1973)

Pembangunan di bidang hukum dalam negara hukum Indonesia adalah berdasarkan atas landasan sumber tertib hukum negara, yaitu cita-cita yang terkandung pada pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia yang dipadatkan dalam Pancasila dan UUD 1945.

⁷F. Isjwara. 1974. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Bina Cipta. Hlm. 99.

⁸Padmo Wahjono dalam Marzuki Wahid & Rumadi. 2001. *Fiqh Madzhab Negara; Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, Cetakan ke-1. Yogyakarta: LKiS. Hlm. 76

⁹Marzuki Wahid. *Ibid*. Hlm. 76.

¹⁰TAP MPR No. IV / MPR / 1973.

¹¹TAP MPRS No. XX / MPRS / 1966. *Op. Cit*.

¹²*Ibid*.

2. PELITA III (GBHN 1978)

Pembangunan di bidang hukum dalam negara hukum di Indonesia didasarkan atas landasan sumber tertib hukum seperti yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.

3. PELITA IV (GBHN 1983)

Pembangunan dan pembinaan hukum dalam negara hukum Indonesia adalah didasarkan atas Pancasila dan UUD 1945.

4. PELITA V (GBHN 1988)

Pembangunan hukum sebagai upaya untuk menegakkan keadilan, kebenaran, dan ketertiban dalam negara hukum Indonesia yang berdasakan Pancasila dan UUD 1945 diarahkan untuk meningkatkan kesadaran hukum, menjamin penegakan, pelayanan, dan kepastian hukum, serta mewujudkan tata hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan nasional.

Betapapun tegasnya garis politik pembangunan hukum nasional sebagaimana penjelasan GBHN di atas, secara realitas empirik untuk mewujudkan sistem hukum nasional mengalami berbagai kendala yang signifikan. Kendala-kendala itu dapat berasal dari:¹³Pertama, faktor internal yang berasal dari dalam bangsa Indonesia sendiri, berupa adanya pluralitas hukum yang hidup dan berkembang di Indonesia. Kedua, faktor eksternal yang berasal dari luar bangsa Indonesia berupa dinamika global dalam

percaturan antar bangsa di dunia, yang ikut menentukan politik hukum dalam membangun sistem hukum nasional. Dalam realitas operasional pun telah banyak terjadi berbagai penyimpangan hukum, bahkan muncul "tatanan dalam ketidaktertiban" atau "ketertiban dalam ketidaktertiban".¹⁴ Kondisi demikian menunjukkan suatu hal yang paradoks, di satu sisi Indonesia sebagai negara hukum, tetapi di sisi yang lain justru hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Di saat tuntutan demokratisasi di berbagai sektor kehidupan berbangsa dan bernegara pada era reformasi ini, sektor pembangunan hukum mutlak membutuhkan pembenahan secara integral baik dari segi penegakan supremasi hukum, juga dalam pembentukan dan penciptaan suatu produk hukum yang responsif terhadap dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat secara nasional. Suatu hal yang fenomenal sifatnya, semangat otonomi daerah yang berlebihan telah berdampak pada beberapa daerah yang berbasis Islam kuat mulai menuntut diberlakukannya syari'at Islam secara operasional implementatif, seperti: Daerah Istimewa Aceh, Sulawesi Selatan, Gorontalo, Riau, dan Kabupaten Cianjur. Hal ini tampak dengan jelas pada kasus penerapan hukuman "rajam" yang diberlakukan pada salah satu anggota Laskar Jihad Ahlus Sunnah Wal-Jama'ah sebagai wujud penegakan Syari'at Islam.¹⁵ Kasus ini menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum serta semakin menambah "kesemrawutan" hukum dalam sistem hukum

¹³Bagir Manan & Kuntana Magnar. 1987. *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armiko. Hlm. 10.

¹⁴Satjipto Raharjo. Dalam *Kompas*. 20 November 2000. Lihat Murjani. "Perkembangan Legislasi Hukum Islam dalam Pembentukan Hukum Nasional." *Tesis*. Magister Ilmu Hukum UII. Yogyakarta. 2002. Hlm.2.

¹⁵*Gatra*. No. 26 Tahun VII. 19 Mei 2001. Murjani. *Ibid*. Hlm. 3.

nasional, karena secara yuridis formal penerapan hukuman "rajam" tidak dikenal, bahkan dilarang oleh hukum positif Indonesia; sehingga menjadi persoalan yuridis dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia.

Persoalan antagonis dari kasus hukum di atas, menunjukkan belum terakomodasinya aspek-aspek hukum Islam secara komprehensif dalam sistem hukum nasional. Padahal kedudukannya baik secara filosofis maupun ideologis sangat kuat. Dalam falsafah Pancasila misalnya, spirit hukumnya adalah hukum yang mengandung dimensi ketuhanan atau tidak bertentangan dengan ajaran agama, menghargai dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, menjaga kesatuan dan persatuan, berwatak demokratis dan berintikan keadilan sosial. Dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa "negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa", dan ayat (2), "negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing, dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu". Jadi, kedudukan hukum Islam yang sangat kuat dalam sistem hukum nasional itu, bukan karena mayoritas penduduk Indonesia adalah beragama Islam, akan tetapi lebih didasarkan pada adanya hubungan antara negara yang menganut faham negara hukum dan negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Selama ini, garis kebijakan politik hukum terhadap legislasi hukum Islam ke dalam format hukum positif nasional, hanya sebatas pada hukum keluarga (*al-Akhwal as-Syakhshiyah*) yang hanya berlaku bagi umat Islam. Misalnya dengan lahirnya UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Kedua aturan hukum organik ini

diperkokoh dalam wadah peradilan dengan melahirkan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Kemudian INPRES No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, dan UU No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, serta yang paling mutakhir adalah UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Sedangkan aspek hukum lainnya yang bersifat publik, seperti hukum ketatanegaraan nyaris tidak terakomodasi ke dalam format hukum nasional, sehingga maraknya tuntutan formalisasi hukum Islam ke dalam format hukum positif menjadi suatu hal yang tidak terelakkan sebagaimana kasus penerapan hukuman "rajam" tersebut di atas.

Piagam Jakarta dan Gagasan Formalisasi Hukum Islam dalam Ketatanegaraan Indonesia

Di bidang hukum ketatanegaraan, ada keinginan dari berbagai ORMAS Islam, seperti Front Pembela Islam (FPI), Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), Gerakan Pemuda Islam (GPI), Pelajar Islam Indonesia (PII), Himpunan Mahasiswa Muslim Antar Kampus (HAMMAS), Perggerakan Islam untuk Tanah Air (PINTAR), Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Komite Indonesia Untuk Solidaritas Dunia Islam (KISDI), Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), Front Pemuda Islam Surakarta (FPIS), Ikatan Keluarga Muslim Internasional (IKMAL), dan beberapa partai politik (PARPOL) yang berasaskan Islam, antara lain PPP dan PBB. untuk memasukkan 'tujuh kata' Piagam Jakarta, yaitu "dengan kewajiban menjalankan 'syariat Islam' bagi pemeluk-pemeluknya" yang terdapat dalam "Piagam Jakarta" ke

dalam amandemen Pasal 29 UUD 1945 secara eksplisit.

Namun, selain tuntutan di atas juga ada kalangan ORMAS keagamaan seperti NU dan Muhammadiyah serta Forum Kebangsaan Pemuda Indonesia (FKPI) yang beranggotakan antara lain Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), Mahasiswa Budhis Indonesia (HIMABUDHIS), Pergerakan Mahasiswa Katolik Indonesia (PMKRI), Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama (IPNU), Ikatan Putra-putri Nahdlatul Ulama (IPPNU), dan kesatuan Mahasiswa Hindu Dharma Indonesia serta sederetan intelektual terkemuka, seperti Nurcholish Madjid, Goenawan Mohammad, Masdar F. dan Mas'udi, Faisal Basri, yang menolak masuknya "Piagam Jakarta" sebagai bagian dari amandemen terhadap Pasal 29 UUD 1945.

Pro kontra tentang "Piagam Jakarta" ini tentu berkaitan dengan masalah formalisasi syari'at Islam di Indonesia. Bagi kalangan yang sepakat dengan penerapan syari'at Islam secara formal di Indonesia, setidaknya memiliki problematika yang cukup serius¹⁶ Pertama, menyangkut problem historis. Secara historis, gagasan formalisasi syari'at Islam dalam politik kenegaraan merupakan gagasan yang sama sekali bukan baru. Kalangan Islam politik tempo dulu memperjuangkannya secara serius, sebagaimana terlihat dalam Piagam Jakarta, yang lantas menjadi tonggak historis bagi kalangan penuntut ide formalisasi syari'at Islam di Indonesia. Secara historis,

dihapuskannya tujuh kata dalam Piagam Jakarta, berarti pengorbanan besar umat Islam dalam konteks masa depan pluralisme. Hal ini bukan kekalahan melainkan "kemenangan" secara moral, yang menunjukkan bahwa umat Islam memiliki kontribusi besar dan niatan yang baik bagi terbentuknya sebuah bangsa, yang pada hakikatnya amat plural, walaupun mayoritas penduduknya Islam. Bagi kalangan yang kecewa terhadap 'perjalanan sejarah' beranggapan bahwa para pendiri bangsa dari kelompok Muslim telah mengkhianati aspirasi umat Islam, dengan menerima penghapusan tujuh kata dalam Piagam Jakarta yang ditandai dengan munculnya "Pemberontakan Kartosuwirjo" (DI/TII). Marginalisasi peran kalangan Muslim di dunia ketentaraan, dirambah dengan kebijakan militer yang sulit dipahami kelompok Islam yang ada di sayap tentara. Akibatnya cukup fatal, aksi-aksi militer yang dilakukan kelompok Islam yang kecewa—memiliki konsep negara Islam—merupakan catatan yang setiap saat mampu dijadikan alat untuk memukul balik setiap ide yang berbau "kanan". Cap "ekstrem kanan" merupakan penerapan syari'at Islam dalam konteks non politik. Tahun 1970-an dan 1980-an merupakan masa-masa di mana rezim Orde Baru mengumbar cap "ekstrem kanan" dan menyandingkannya dengan "ekstrem kiri" yang sama-sama berbahaya.

Kedua, problem ideologis, wacana ideologis yang ditawarkan kelompok Islam yang menghendaki formalisasi syari'at Islam dalam berpolitik pun tidak mudah untuk segera

¹⁶Kurniawan Zein, Sarifuddin HA (Ed.). 2001. *Syari'at Islam Yes Syari'at Islam No Dilema Piagam Jakarta dalam Amandemen UUD 1945*. Cetakan ke-1. Jakarta: Paramadina. Hlm. 94 – 96.

membuat banyak kalangan yakin dan mengungkapkan dukungannya, bahkan oleh (kebanyakan) kalangan ulama sekalipun. Islam (sebagai ideologi) biasanya dihadapkan dengan Pancasila sebagai ideologi negara. Islam versus Pancasila merupakan wacana yang sebenarnya kontraproduktif bagi kemajuan gerakan Islam sendiri. Penghadapan Islam dan Pancasila (dalam konteks ideologi) telah menyerap banyak energi dari gerakan Islam di Indonesia untuk saling "gontok-gontokan". Pemaksaan asas tunggal oleh rezim Orde Baru pada Papol dan Ormas (1985) merupakan pengalaman yang seharusnya mampu dijadikan pelajaran bagi semua. Syari'at Islam, secara ideologis, masih menimbulkan pro kontra yang berkepanjangan, baik secara internal umat Islam, maupun dengan pihak luar (non Islam). Dalam konteks internal, masih ada yang mempertanyakan secara substantif: Apakah patut kiranya Islam yang universal sifatnya diderivasikan (diturunkan) menjadi (ke dalam tataran) ideologi? Dengan kalangan luar, tawaran ideologi Islam tidak mudah untuk dipahami (oleh mereka).

Ketiga, Problem teknis praktis. Pertanyaan yang saat ini banyak dilontarkan kalangan awam berkaitan dengan tema ini adalah: Bagaimana teknis pelaksanaan syari'at Islam, apabila negara turut campur? Apakah perlu dibentuk polisi pengawas syari'at? Bayangan kerepotan segera mengilhami banyak kalangan, tatkala ide formalisasi syari'at Islam disebut.

Tiga problem di atas merupakan tantangan utama bagi para pengusul formalisasi syari'at Islam. Oleh sebab itu, ide yang selalu bergulir dan menjadi wacana yang tak pernah putus itu agaknya selalu 'terbentur' pada persoalan historis, ideologis, dan teknis praktis. Belum lagi resistensi berbagai kalangan yang belum dapat menerima ide itu untuk diterapkan secara politik. Indonesia bukan negara agama, tapi juga bukan negara sekular, setidaknya hal ini telah menjadi doktrin ketatanegaraan di Indonesia. Oleh sebab itu, ide-ide agama akan selalu bergerak untuk menemukan titik *equilibrium*nya di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, bahkan tanpa harus lewat jalan formalisasi agama dalam kehidupan politik. Dalam konteks ini, biasanya yang ditekankan adalah syari'at substantif, bukan syari'at formal, dimana negara harus *memback-up*nya.

Sedangkan bagi kalangan yang dengan jelas menolak secara tegas masuknya "Piagam Jakarta" dalam konstitusi, sedikitnya ada tiga alasan;¹⁷ Pertama, Pencantuman Piagam Jakarta akan membuka kemungkinan campur tangan negara dalam wilayah agama yang akan mengakibatkan *kemudharatan* baik agama itu sendiri maupun pada negara sebagai wilayah publik. Selain itu, pelaksanaan syari'at yang diatur oleh negara akan menimbulkan bahaya hipokrisi, karena ketaatan pada syari'at yang disebabkan oleh paksaan negara hanya merupakan ketaatan semu belaka. Agama pada intinya harus menjadi wilayah yang otonom dari negara.

¹⁷*Ibid.* Hlm. 203 - 204.

Kedua, usulan tersebut akan membangkitkan kembali prasangka-prasangka lama dari kalangan luar Islam mengenai 'negara Islam' di Indonesia. Prasangka ini jika dibiarkan, akan dapat mengganggu hubungan-hubungan antara kelompok yang pada ujungnya akan menimbulkan ancaman disintegrasi.

Ketiga, tujuh kata Piagam Jakarta berlawanan dengan visi negara nasional yang memperlakukan semua kelompok di negeri ini secara sederajat. Jika kewajiban melaksanakan syari'at Islam menjadi suatu ketetapan dalam konstitusi, maka hal itu akan menimbulkan tuntutan yang sama pada kelompok-kelompok agama lain. Oleh karena itu, kedudukan agama, termasuk Islam dalam negeri ini adalah sebagai inspirasi, bukan aspirasi, bagi pembentukan etika publik secara luas. Negara sebaiknya tidak mencampuri urusan pelaksanaan syari'at agama di lingkungan masing-masing kelompok. Hal ini disebabkan negara adalah institusi publik yang tidak mempunyai wewenang menjadi 'polisi syari'at'. Bagi mereka yang berpandangan demikian, tetap memandang bahwa rumusan dalam Pasal 29 UUD 1945 adalah tetap relevan untuk kehidupan berbangsa dan bernegara hingga sekarang ini. Dengan perkataan lain, sebenarnya masalah ini telah dikompensasikan dengan munculnya Pasal 29 UUD 1945.¹⁸ Namun, realitas empiris dalam perkembangan ketatanegaraan, implementasi legislasi

hukum Islam yang mendasarkan pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 itu sering terjadi ketegangan antara tuntutan normatif konstitusional dengan realitas yang berlaku dalam praktik penyelenggaraan negara, bahkan sering terjadi polemik yang berkepanjangan sepanjang menyangkut keabsahan interpretasinya.¹⁹

Kenyataannya apa yang terjadi dalam kasus penerapan hukuman "rajam" tersebut di atas memunculkan persoalan yuridis, karena hal itu terjadi sebagai akibat dari interpretasi sepihak oleh kelompok *Ahlus Sunnah Wal-Jama'ah* terhadap implementasi Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Dalam persepsi mereka penerapan hukuman "rajam" merupakan bagian dari ibadah yang wajib untuk dilaksanakan. Sedangkan interpretasi negara dalam mengimplementasikan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 itu sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan nasional. Dengan demikian, terjadilah *gap* antara apa yang diharapkan oleh pemerintah dengan realitas empirik yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.

Oleh karena itu, berdasarkan interpretasi negara terhadap Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, maka penerapan hukuman "rajam" sebagai hukum pidana positif dipandang illegal. Akan tetapi, di sisi lain pemerintah justru mengeluarkan kebijakan pemberlakuan "Syari'at Islam" kepada Daerah Istimewa Aceh melalui UU No. 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

¹⁸Andree Feillard. 1999. *NU Vis- a Vis Negara Pencarian Isi Bentuk dan Makna*. Yogyakarta: LKiS. Hlm. 41.

¹⁹Yusriil Ihza Mahendra. "Refleksi Penegakan Hukum, Demokrasi dan HAM di Indonesia." *Makalah Seminar* pada F. H. Unissula Semarang. 1996. Hlm. 1

Kebijakan nasional itu diperkuat dengan peraturan yang lebih tinggi *hierarchienya*, yaitu TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN, yang dalam salah satu ketetapannya tentang daerah Aceh bistr (a) disebutkan: "Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan RI dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur oleh undang-undang". Wujud undang-undang itu adalah UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Propinsi "Nanggroe Aceh Darussalam" (NAD) yang disahkan pada 9 Agustus 2001, setelah sebelumnya RUU NAD itu mendapatkan persetujuan dari DPR bersama pemerintah pada 19 Juli 2001.

Perspektif Hukum Formalisasi Hukum Islam

Kebijakan pemerintah yang memberlakukan "Syariat Islam" melalui UU No. 44 Tahun 1999, dan beberapa peraturan perundang-undangan lain sebagaimana telah dijelaskan di atas yang terkait dengan formalisasi pemberlakuan syariat Islam, merupakan kebijakan politik hukum terhadap legislasi hukum Islam. Akan tetapi, yang menjadi persoalan adalah dapatkah secara yuridis *syar'i* dalam institusi suatu negara yang tidak berdasarkan agama tertentu seperti Indonesia, memberlakukan syariat agama tertentu (*syariat Islamiyah*) berdasarkan *policy* pemerintah.

Dalam kajian *Fiqh Siyasa* (teori ketatanegaraan Islam), legislasi atau kekuasaan legislatif yang juga disebut dengan *al-Sulthah al-Tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut doktrin Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam surat al-An'am (QS.6:57): "Menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah". Akan tetapi, dalam wacana *Fiqh Siyasa*, istilah *al-Sulthah al-Tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*al-Sulthah al-Tanfidziyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-Sulthah al-Qadha'iyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-Sulthah al-Tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para *mujtahid* dan ahli fatwa (*Mufthi*) serta para pakar dalam berbagai bidang, yang hanya memiliki kewenangan dan tugas sebatas pada menggali pemahaman terhadap sumber-sumber syariat Islam, yaitu Alqur'an dan Sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalam kedua sumber syariat Islam itu.²⁰ Jadi, tidak sampai pada kewenangan untuk menetapkan pemberlakuannya, karena kewenangan untuk

²⁰Abdul Wahab Khallaf. 1977. *Al-Siyasa al-Syar'iyah*. Cairo: Dar al-Anshar. Hlm. 42.

itu semata-mata mutlak menjadi wewenang Allah.

Sedangkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, proses pembuatan hukum (legislasi) dapat dilihat dalam INPRES No. 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU/RPP.²¹

Simpulan

Sistem hukum nasional Indonesia merupakan kebutuhan yang fundamental guna mewujudkan ketertiban dan kedamaian, namun untuk mewujudkannya masih mengalami berbagai kendala yang signifikan. Banyaknya sistem hukum yang diberlakukan di Indonesia merupakan salah satu problem utama. Tuntutan formalisasi hukum Islam ke dalam format hukum positif menjadi suatu hal yang tidak terelakkan.

Untuk itu, pembangunan hukum mutlak membutuhkan pembenahan secara integral baik dari segi penegakan supremasi hukum, juga dalam pembentukan dan penciptaan suatu produk hukum yang responsif terhadap dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat secara nasional. □

²¹Marzuki Wahid dan Rumadi. *Op. Cit.* Hlm. 165.

Daftar Pustaka

- Abdul Wahab Khallaf. 1977. *Al-Siyasah al-Syar'iyah*. Cairo: Dar al-Anshar.
- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh. 1983. *Asas-asas Hukum Tatanegara*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Andree Feillard. 1999. *NU Vis- a Vis Negara Pencarian Isi Bentuk dan Makna*. Yogyakarta: LKIS
- Bagir Manan & Kuntana Magnar. 1987. *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armiko
- F. Isjwara. 1974. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Bina Cipta
- Hans Kelsen. 1961. *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. New York: Russel and Russel
- Kurniawan Zein, Sarifuddin HA (Ed.). 2001. *Syari'at Islam Yes Syari'at Islam No Dilema Piagam Jakarta dalam Amandemen UUD 1945*. Cetakan ke-1. Jakarta: Paramadina
- L. J. Van Apeldorn. 1971. "Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht." Edisi Bahasa Indonesia. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan ke-11. Jakarta: Paradnya Paramita
- Lawrence M. Friedman. 1975. *The Legal System, A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation
- Padmo Wahjono dalam Marzuki Wahid & Rumadi. 2001. *Fiqh Madzhab Negara; Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, Cetakan ke-1. Yogyakarta: LKIS
- Reed Dickerson. 1986. *The Fundamental of Legal Drafting*, Second Edition. Canada: Little Brown and Company.
- Satjipto Raharjo. Dalam *Kompas*. 20 November 2000.
- Usep Ranawijaya. 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Yusril Ihza Mahendra. "Refleksi Penegakan Hukum, Demokrasi dan HAM di Indonesia." *Makalah Seminar* pada F. H. Unissula Semarang. 1996
- Gatra*. No. 26 Tahun VII. 19 Mei 2001.
- TAP MPR No. IV/MPR/1973.
- TAP MPRS No. XX/MPRS/1966

