

PERDA SYARIAT ISLAM: Jalan Lain Menuju Negara Islam?

Salah satu corak keagamaan yang khas bagi NU ialah kemampuannya menerapkan ajaran teks keagamaan yang bersifat sakral di dalam konteks budaya yang bersifat profan. NU dapat membuktikan bahwa universalitas Islam dapat diterapkan tanpa harus menyingkirkan budaya lokal. ...NU juga sejak awal mengusung ajaran Islam tanpa melalui jalan formalistik, lebih-lebih dengan cara membenturkannya dengan realitas secara formal, tetapi dengan cara lentur. NU berkeyakinan bahwa syariat Islam dapat diimplementasikan tanpa harus menunggu atau melalui institusi formal. NU lebih mengidealkan substansi nilai-nilai syariah terimplementasi di dalam masyarakat ketimbang mengidealisasikan institusi. Kehadiran institusi formal bukan suatu jaminan untuk terwujudnya nilai-nilai syariah di dalam masyarakat. Apalagi NU sudah berkesimpulan bahwa NKRI dengan dasar Pancasila sudah merupakan bentuk final bagi bangsa Indonesia.

(Pidato Iftitah KH. MA. Sahal Mahfudh, Rais 'Am PBNU pada Musyawarah Nasional dan Konferensi Besar NU, tanggal 27-30 Juli 2006 di Asrama Haji Sukilo Surabaya)

Saya sengaja mengutip agak panjang pidato KH. Sahal Mahfudh, Rais 'Am Pengurus Besar Nahdlatul Ulama, karena ungkapan tersebut bisa dimaknai sebagai



“sikap resmi”¹ NU dalam menyikapi fenomena munculnya Peraturan Daerah (Perda) di berbagai daerah. Pernyataan tersebut saya pandang begitu penting di tengah situasi yang didefinisikan sebagai munculnya kecenderungan Islamisasi melalui Perda. Hal ini merupakan

ajang kontestasi baru kekuatan kelompok-kelompok Islam untuk menunjukkan identitas dan *power* politiknya. Kini, kekuatan Islam tertentu di berbagai daerah berkonsentrasi merebut peluang Islamisasi melalui regulasi daerah.

Sampai di sini saya jadi teringat cerita seorang kawan redaktur majalah ternama di Jakarta. Dia cerita soal *cover story* majalahnya yang berjudul “Negara Syari’ah Tinggal Selangkah”. Dengan judul itu, kawan tadi mendapatkan telepon dari berbagai kelompok masyarakat pembacanya. Kelompok yang selama ini getol memperjuangkan penerapan syariat Islam di Indonesia mengatakan: “Kita merasa belum melakukan apa-apa *kok* negara syariah tinggal selangkah”, katanya sambil menanyakan kepada kawan tadi apa selangkah untuk menuju negara syariah itu. Singkatnya, kelompok ini merasa tersanjung atas

¹Kata “sikap resmi” sengaja diberi tanda petik karena saya tidak yakin bahwa sikap ini dirumuskan melalui rapat resmi PB NU. Barangkali ini lebih merupakan sikap pribadi seorang Rais 'Am. Namun, Rais 'Am dalam struktur NU begitu tinggi, sehingga sikap pribadinya bisa mencerminkan sikap institusi.

“prestasi” dari apa yang mereka perjuangkan selama ini.

Kelompok yang kontra formalisasi syariat Islam juga menelpon sang redaktur sambil menyampaikan terima kasih kepada majalah tersebut karena telah memberi *warning* atas fenomena yang dianggap mengancam keutuhan bangsa Indonesia. “Ini kecenderungan yang membahayakan”, kata si penelpon. Singkatnya, *cover story* itu dipandang sebagai peringatan yang mewakili kegundahan mayoritas umat Islam dan juga non Muslim.

Cerita di atas sengaja saya angkat bukan semata-mata untuk menunjukkan bagaimana sebuah *cover story* majalah bisa ditafsirkan secara berbeda (bahkan bertentangan) satu sama lain, tapi bagaimana fenomena ini telah menyedot energi intelektual banyak orang. Munculnya sejumlah Per-

da yang secara agak serampangan disebut Perda Syariat Islam (Perda SI) terbukti telah memicu kontroversi. Tidak kurang 56 anggota DPR melayangkan surat kepada Ketua DPR untuk segera menyurati Presiden agar memperbaiki dan mencabut semua Perda kabupaten/kota bernuansa syariat Islam. Pembentukan dan pemberlakuan Perda itu dinilai telah melanggar dan bertentangan dengan prinsip konstitusi dan Pancasila (*Kompas*, 14/6/06).

Tak kalah gesit, sejumlah anggota DPR

yang lain membuat bantahan atas argumen 56 koleganya. Menurut kelompok ini, tidak ada yang salah dengan Perda-Perda itu, tidak melanggar konstitusi, tidak menyakiti minoritas, dan tidak mengancam keutuhan bangsa. Perda-Perda itu ditetapkan melalui mekanisme demokrasi yang benar, karenanya Perda-Perda itu merupakan cermin dari kehendak masyarakat. Sikap 56

anggota DPR itu dianggap berlebihan, bahkan ada gejala Islamopohia. Kelahiran Perda seperti itu tak lebih sebagai upaya memperkuat pencarian bentuk hukum yang berkembang di Indonesia. Karena itu, pimpinan DPR diimbau untuk tidak melayani permintaan 56 anggota DPR yang meminta pencabutan Perda di berbagai daerah. Karena Perda pada hakikatnya merupakan wujud aspirasi rakyat yang diartikulasikan anggota

DPRD sebagai wakil rakyat dalam skala lokal. Demikian kurang lebih silang argumen yang muncul. Ketua MPR, Hidayat Nurwahid, dalam sebuah wawancara juga menuduh orang yang tidak suka syariat berlindung di balik Pancasila (Majalah *Tempo* edisi 17/XXXV/19-25 Juni 2006).

Saya sepenuhnya bisa memahami argumen masing-masing kelompok, baik yang pro maupun kontra. Meski begitu, saya melihat ada hal-hal yang terkadang *mislead-*



ing dengan istilah Perda SI itu sendiri. Apa sesungguhnya yang dimaksud dengan Perda SI? Orang bisa bermacam-macam menjawab pertanyaan ini. Secara umum, Perda SI sering dimaknai sebagai Perda yang dicurigai diambil dari ketentuan-ketentuan legal syariat Islam, baik yang bersifat tekstual maupun substansi ajarannya.

Namun demikian, pengertian tersebut sebenarnya belum bisa menjelaskan secara rinci berbagai jenis Perda yang menjadi perdebatan. Saya ingin membuat klasifikasi berbagai jenis Perda yang biasa disebut Perda SI dalam tiga kategori. *Pertama*, jenis Perda yang terkait dengan moralitas masyarakat secara umum. Meski menyangkut moral, namun Perda jenis ini sebenarnya menjadi konsen semua agama. Perda jenis ini terutama diwakili oleh Perda anti pelacuran, perzinahan yang ada hampir di semua daerah yang istilah generiknya Perda anti kemaksiatan. Memang di sini ada "bau Islam" seperti penggunaan istilah "maksiat" yang sangat tipikal Islam, namun isunya bukan tipikal Islam. Menyangkut Perda-Perda jenis ini tidak bisa digempur hanya dengan mempermasalahkan aspek keislamannya. Untuk Perda jenis ini sudut permasalahannya bukan terletak di situ, tapi apakah Perda jenis ini bisa menyelesaikan problem atau justru menambah masalah; apakah bisa menjamin keadilan atau justru membuka peluang kesewenang-wenangan.

Kedua, jenis Perda yang terkait dengan *fashion* dan mode pakaian lainnya seperti keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian lainnya di tempat-tempat tertentu. Perda jenis ini juga banyak sekali muncul di berbagai daerah. Berbeda dengan yang pertama, Perda *fashion* ini jelas sangat tipikal

Islam sehingga orang akan dengan mudah mengidentifikasi sebagai Perda SI. Siapapun akan mengatakan bahwa dalam jilbab ada kepentingan untuk menunjukkan identitas keislaman.

Ketiga, jenis Perda yang terkait dengan "keterampilan beragama", seperti keharusan bisa baca tulis Al-Qur'an sebagaimana terdapat di Indramayu, Bulukumba (Sulsel) dan sebagainya. Pada tingkat tertentu, Perda keharusan belajar di Madrasah Diniyah Awwaliyah dapat digolongkan sebagai Perda "ketrampilan beragama". Perda jenis ini juga sangat tipikal Islam sehingga tampak sekali kepentingan Islam mendominasi munculnya Perda tersebut. Perda keterampilan baca tulis Al-Qur'an dan diniyah ini dikaitkan dengan dengan aktifitas lain. Ketrampilan baca tulis Al-Qur'an menjadi syarat untuk nikah, naik pangkat bagi PNS, bahkan untuk memperoleh pelayanan publik. Sedangkan ijazah diniyah dijadikan sebagai syarat untuk dapat meneruskan jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Anak SD yang akan melanjutkan ke SMP harus menyertakan ijazah diniyah.

Tiga jenis Perda inilah yang diperdebatkan sebagai Perda SI. Apa yang bisa kita maknai dari fenomena tersebut? Apakah ini indikasi bahwa Islam sedang menggeliat untuk tampil sebagai pengatur sistem kehidupan? Atau ini merupakan strategi baru aktifis pengusung "ideologi Islam" setelah berulang kali gagal memperjuangkan ideologinya melalui "pusat"? Berbagai kemungkinan bisa saja muncul, namun yang jelas kecenderungan membuat Perda yang bernuansa Islam bukan sesuatu yang datang secara tiba-tiba. Fenomena ini harus dilihat sebagai kelanjutan dari

perjuangan ideologi Islamisme yang tampaknya tidak pernah mati.

Pertanyaan yang paling mendasar, mengapa harus ada sebuah Perda dengan berlandaskan satu agama tertentu. Bukankah pemerintah dan juga DPR(D) merupakan lembaga publik yang harus mencerminkan nalar publik, bukan kelompok? Bisa dijelaskan, kemungkinan ada pertimbangan subyektif di dalamnya, yakni karena mayoritas penduduknya memeluk agama tersebut, katakanlah Islam. Namun bisa dikejar lagi, bukankah sebuah Perda seharusnya diperuntukkan bagi seluruh masyarakat dan tidak mengatur secara parsial atau hanya berlaku bagi kelompok tertentu?

Banyak orang mengatakan munculnya gerakan Islamisasi melalui Perda karena kegagalan gerakan pada tingkat nasional. Analisis ini boleh jadi benar. Namun kalau dilihat lebih jeli, ideologi Islamisme sebenarnya tidak sepenuhnya gagal di tingkat nasional. Meski ideologi Islamisme gagal menjadikan Islam sebagai dasar negara atau setidaknya gagal mengembalikan teks "Piagam Jakarta" dalam konstitusi, namun di tingkat nasional muncul sejumlah regulasi yang sebenarnya merupakan cermin dari ideologi Islam. Saya akan menunjukkan beberapa undang-undang menyangkut Islam pada uraian berikut.

Dalam sejarah pergumulan politik hukum Islam di Indonesia, setidaknya ada lima level penerapan hukum Islam. Lima level ini seperti dosis orang minum obat. Semakin tinggi levelnya, semakin tinggi dosisnya. Arskal Salim (2002) merumuskan lima level tersebut sebagai berikut. *Level*



pertama, penerapan masalah-masalah hukum keluarga, seperti perkawinan, perceraian dan kewarisan. Jenis hukum Islam yang terkait dengan *al-ahwâl asy-syakhshiyah* ini begitu lama dan kuat menancap di bumi Indonesia. *Level kedua*, urusan-urusan ekonomi dan keuangan, seperti perbankan Islam dan zakat. Untuk kedua level ini kita bisa melihat sejumlah undang-undang seperti UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan yang kemudian dinaikkan statusnya menjadi UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perwakafan, UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (PA) yang kemudian diubah menjadi UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama yang menambahkan kompetensi PA untuk mengadili sengketa ekonomi syariah (pasal 49), UU Nomor 7

Tahun 1992 jo UU Nomor 10 Tahun 1998 dan UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Sistem Perbankan Nasional yang mengizinkan beroperasinya Bank Syariah, Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji, dan UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Level ketiga, praktik-praktik (ritual) keagamaan, seperti kewajiban mengenakan jilbab bagi wanita Muslim, ataupun pelanggaran resmi hal-hal yang bertentangan dengan ajaran Islam seperti alkohol, perjudian, dan sebagainya. Ujung dari regulasi pada level ini adalah masalah moralitas. Jika level pertama dan kedua regulasi yang muncul di tingkat nasional, level ketiga ini lebih banyak diatur melalui Perda-Perda meskipun aturan-aturan di tingkat nasional juga bisa ditemui. Rencana Undang-Undang Antipornografi dan Pornoaksi yang sekarang masih digodok di DPR pada tingkat tertentu bisa dimasukkan pada level ini.

Level keempat, penerapan hukum pidana Islam, terutama bertalian dengan jenis-jenis sanksi yang dijatuhkan bagi pelanggar. Islamisasi Indonesia memang belum menembus level ini. Saya menduga kuat, ke arah inilah perjuangan Islamisasi itu diarahkan. Kalau di Aceh Islamisasi melalui Perda (*qanun*) sudah sampai ke level ini, sehingga bukan tidak mungkin daerah-daerah lain akan melakukan eksperimen yang sama. Meski demikian ada gejala yang menarik di Desa Padang Bulukumba Sulawesi Selatan. Eksperimen syariah di Bulukumba bahkan menembus desa. Sebanyak 12 desa dijadikan areal

percontohan penerapan syariah Islam sejak awal 2005. Sedemikian kondangnya nama Bulukumba di mata pendukung syariah, sampai Kongres Umat Islam Sulawesi Selatan III, Maret 2005, pun digelar di sana. Desa Padang berani menerapkan pidana *hudud* melalui Peraturan Desa (Perdes). Isinya, aturan tentang delik perzinahan (cambuk 100 kali), *qadzaf* alias menuduh zina (cambuk 80 kali atau dilimpahkan ke polisi), minuman keras (cambuk 40 kali), dan pidana *qishash* (balasan setimpal) bagi tindak penganiayaan. (Majalah *Gatra* edisi 24 beredar Senin, 1 Mei 2006)

Level kelima, penggunaan Islam sebagai dasar negara dan sistem pemerintahan. Level ini merupakan puncak tertinggi dari ideologi Islamisme yang senantiasa menjadi impian pengusung ideologi ini. Oleh karena itu, bila perjuangan pada level tertentu bisa berhasil, maka level di atasnya menjadi agenda berikut. Hal ini akan terus bergerak sebelum level puncaknya berhasil.

Apa yang bisa kita maknai dari kenyataan itu? Sebagian analisis politik boleh saja mengatakan hal itu merupakan bentuk akomodasi negara terhadap Islam. Namun bagi saya ini bukan sekadar masalah akomodasi. Saya mempunyai dugaan kuat bahwa akomodasi seperti tidak akan pernah berhenti hingga sampai pada titik puncaknya, menjadikan Islam sebagai dasar negara. Boleh saja orang menganggap pikiran ini terlalu berlebihan, namun membiarkan kenyataan seperti ini tanpa *warning* juga merupakan kebebalan ideologis.

Ada sebagian orang yang mengatakan, munculnya Perda-Perda yang bernuansa syariah Islam tidak perlu dikhawatirkan dan hal itu tidak perlu dihubungkan

dengan negara Islam. Bukankah negara juga menjamin umat Islam untuk menjalankan syariat agamanya? Pertanyaan tersebut dapat dijawab dalam beberapa level masalah. *Pertama*, anggapan bahwa Perda-Perda tersebut sama sekali tidak mengandung masalah adalah anggapan yang terlalu gegabah, karena dalam beberapa hal Perda-Perda tersebut telah mengandung kesalahan pada tingkat konsepsi dan aplikasi.

Kesalahan konsepsi terletak pada anggapan bahwa syariat Islam tidak akan bisa tegak kalau tidak disandarkan pada institusi negara. Bila argumen ini diteruskan sebenarnya sama dengan mengatakan bahwa Islam tidak akan sepenuhnya bisa sempurna kalau tidak "disertubuhkan" dengan negara. Konsepsi demikian jelas mengecilkan arti agama, karena meniscayakan agama yang kita yakini bersumber dari Tuhan, wahyu, kebenarannya mutlak dan seterusnya, harus bersandar pada institusi temporer, negara. Bagaimana mungkin sesuatu yang mutlak begitu membutuhkan sesuatu yang relatif, bahkan yang mutlak seolah tidak sempurna keberadaannya kalau tidak disandarkan pada yang relatif. Saya berkeyakinan, institusi negara terlalu kecil untuk menjadi sandaran kebesaran agama. Kesempurnaan Islam tidak ditentukan oleh dukungan negara.

Sedangkan pada tingkat aplikasi, Perda-Perda tersebut telah menimbulkan perasaan tertekan pemeluk agama lain. Dominasi itu potensial menimbulkan perasaan "tidak enak" yang bisa mengganggu keseimbangan kehidupan beragama

di Indonesia. Ibarat rumah, Indonesia seolah telah dikapling oleh kelompok-kelompok dominan di wilayah tertentu.

Kedua, umat Islam akan tetap bisa menjalankan syariat agamanya dengan baik meski tidak ditegakkan melalui Perda atau UU. Bahkan, jika Islam sudah diterjemahkan dalam UU maupun Perda, pada dasarnya ia tidak bisa dikatakan sebagai hukum Islam lagi. Hukum Islam sudah terdegradasi nilainya menjadi aturan-aturan sekuler. Oleh karena itu, formalisasi syariat Islam pada dasarnya merupakan sekularisasi syariat Islam. *Ketiga*, negara memang menjamin masyarakatnya untuk menjalankan syariat. Namun, hal ini tidak berarti syariat baru bisa dilakukan setelah diundangkan. Islam sudah lebih dulu ada sebelum ada negara Indonesia. Karena itu, adalah pikiran naif jika kesempurnaan Islam karena dukungan negara.

Meski begitu, saya tetap menghargai jika ada orang atau sekelompok orang yang mencita-citakan formalisasi syariat, bahkan terus memperjuangkan ideologi negara Islam. Namun begitu, saya tetap tenang jika NU masih istiqamah memperjuangkan Islam secara kultural sebagaimana tercermin dalam pidato Kiai Sahal seperti dikutip di awal tulisan. Lebih dari itu, NU tidak boleh disandera oleh kelompok yang hendak melakukan formalisasi agama dalam tubuh negara. ❖

Rumadi

Redaktur Jurnal Tashwirul Afkar dan Peneliti
The WAHID Institute Jakarta