

RELASI NEGARA DAN AGAMA DI INDONESIA

Oleh:

Hasyim Asy'ari*

Dalam satu dasawarsa belakangan ini, sepanjang tahun 2000-2011, Indonesia diguncang oleh serangkaian peristiwa bom. Pemboman itu secara massif terjadi secara tersebar di sejumlah tempat. Oleh pihak kepolisian diidentifikasi pelaku bom masih saling terkait dengan peristiwa-peristiwa terdahulu, seperti gerakan Negara Islam Indonesia (NII), jaringan kekerasan bersenjata Aceh, kerusuhan Maluku dan Poso, dan kelompok Islam garis keras. Jaringan pelaku bom juga diidentifikasi berbasis ideologi Islam garis keras. Kekerasan bom di Indonesia itu diidentifikasi telah mengalami regenerasi dan modifikasi gerakan dan ideologi, baik dalam arti pelaku yang semula berkelompok dan berjejaring, kini telah bermodifikasi menjadi pelaku individu. Demikian pula dalam penyebaran ideologi kekerasan telah menyebar hingga tingkat individual yang semakin sulit diidentifikasi karena tersebar berserakan. Kondisi ini telah membawa "Indonesia menjadi medan perang" (Kompas, 2 Mei 2011). Perang dalam arti yang sesungguhnya yang melibatkan sarana kekerasan, dan perang dalam arti perbenturan ideologi antara Pancasila berhadapan dengan liberalisme sekaligus Islam garis keras.

Dalam konteks ideologi, Pancasila pada praktik politik kenegaraan sepanjang era Orde Baru, telah mengalami

"penyimpangan". Di satu pihak diakui bahwa Pancasila adalah pandangan hidup resmi dalam berbangsa dan bernegara di Indonesia, namun di sisi lain Orde Baru telah memperlakukan Pancasila hanya sebagai "alat pemukul" bagi pihak yang kritis terhadap negara (Arief Budiman (ed.), 1992: 121-149). Dalam konteks itu, pasca Orde Baru masyarakat cenderung enggan mendasarkan diri pada Pancasila, bahkan Pancasila cenderung telah ditinggalkan sebagai pandangan hidup dalam berbangsa dan bernegara. Bahkan kurikulum pendidikan di Indonesia juga telah "meminggirkan" Pancasila dari ranah pendidikan (Kompas, 6 Mei 2011).

Apakah warga muslim Indonesia selalu bersikap demikian ekstrem terhadap negara? Tentu saja tidak, karena masih ada warga muslim lainnya yang bersikap moderat dan jumlahnya lebih besar.

Relasi Negara dan Agama: Pengalaman Indonesia dan Perbandingan

Titik konflik yang menonjol di Indonesia di antaranya diwarnai oleh relasi negara dan agama. Konflik ini dapat melibatkan antara otoritas negara versus warga negara, dan konflik antar warga negara. Persoalan ini dapat diruntut dari bagaimana relasi antara negara dan agama, serta pandangan masyarakat terhadap negara dan agama. Relasi antara negara dan

agama memiliki beberapa kecenderungan (Luthfi Assyaukanie, 2009; Musdah Mulia, 2009; & Abdul Aziz, 2011).

Pertama, negara berdasar agama, pada negara ini terjadi bersatunya pemegang otoritas negara dan agama (*waliyul amri kalifatullah sayyidin panatagama, caesaro papisme*). Negara dan pemegang otoritas negara dijalankan berdasarkan agama tertentu. Pada model negara ini terdapat dua kemungkinan, yaitu warga negara diwajibkan memeluk agama resmi negara dan kemungkinan lainnya warga diberi kebebasan untuk memeluk agama sesuai keyakinannya.

Kedua, agama sebagai spirit bernegara, pada model ini negara tidak secara formal menganut agama tertentu, namun nilai-nilai agama menjadi spirit penyelenggara dan penyelenggaraan negara, dan terdapat jaminan dari negara terhadap warga negara untuk memeluk agama tertentu dan beribadat berdasarkan keyakinan agamanya itu.

Ketiga, negara sekuler, pada negara model ini terdapat pemisahan otoritas negara dan agama, atau secara ekstrem negara tidak mengurus agama dan demikian juga agama tidak berkaitan dengan negara.

Lalu Indonesia berada pada model yang mana? Dalam pandangan saya, Indonesia cenderung berada pada model kedua, yaitu agama sebagai spirit bernegara. Indonesia tidak menganut kepada agama tertentu, namun negara berdasar kepada prinsip ketuhanan, dan negara memberikan jaminan kebebasan beragama kepada warganya.

Membicarakan relasi agama dan negara dalam konteks Indonesia pada perkembangan awalnya tidak mungkin melupakan tokoh-tokoh semacam Snouck Hurgronje, van den Berg dan Hazairin. Dalam beberapa penelitian awal mereka tentang praktik hukum di Indonesia dapat ditemukan beberapa hal yang menarik untuk dikaji.

Dalam beberapa praktik hukum masyarakat ditemukan praktik yang berdasarkan kepada syari'ah Islam. Masyarakat bertindak dalam praktik hukum, seperti perkawinan, waris, jual beli dan beberapa lainnya menggunakan syari'ah Islam sebagai dasar hukumnya (Abdurrahman Wahid et.al., 1990: 229-231). Adat (perilaku keseharian) masyarakat pada beberapa tempat di Indonesia banyak ditentukan oleh aturan Islam.

Dari hal inilah muncul teori *receptio in complexu* oleh van den Berg (Abdurrahman Wahid et.al., 1990: 229-231). Berg menganggap bahwa syari'ah Islam telah diambil sebagai pegangan masyarakat dalam mengatur berbagai aspek kehidupan mereka. Syari'ah Islam menjadi sendi dasar bagi sebagian besar hukum adat masyarakat Indonesia, terutama yang berada pada busur Melayu Muslim, yaitu wilayah nusantara yang menggunakan bahasa Melayu sebagai pengantar dan pernah memiliki pengalaman dipimpin oleh kerajaan-kerajaan Islam. Pada masyarakat Melayu Muslim ini antara hukum adat dengan syari'ah Islam tidak terdapat pemisahan sama sekali. Dalam pepatah Minangkabau dikenal dengan sebutan: "*Adat basandi syara', syara' basandi*

kitabullah. Syara' mangata, adat mamakai' (Abdurrahman Wahid et.al., 1990: 243-246).

Berbeda dengan Berg, bagi Snouck Hurgronje, syari'ah Islam baru berlaku dalam masyarakat bila telah diadatkan. Syari'ah Islam, menurut Hurgronje, baru dapat diterima dan diberlakukan dalam masyarakat bila telah diterima oleh adat masyarakat setempat. Dengan kata lain syari'ah Islam baru berlaku bila tidak bertentangan dengan adat. Pada akhirnya, dengan menggunakan konsepsi hukum modern, Hurgronje menganggap bahwa adat baru dapat berlaku jika tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dibuat oleh negara. Inilah yang kemudian dikenal dengan teori *receptio*.

Tentunya dapat dipahami adanya perbedaan antara dua orang ahli Islam dari Belanda tersebut. Di satu pihak van den Berg ingin melihat praktik hukum masyarakat pada kondisi senyatanya. Sementara Snouck Hurgronje di pihak lain, dalam merekonstruksi berlakunya syari'ah Islam di Indonesia memiliki motif-motif politik tertentu. Melihat kenyataan bahwa syari'ah Islam di sejumlah tempat di Indonesia telah mendarah daging dalam praktik hukum masyarakat dan tentu saja ini—dalam batas-batas tertentu—tidak menguntungkan penguasa kolonial Belanda, maka sebagai salah seorang penasehat penguasa Belanda, Hurgronje berkeyakinan bahwa satu-satunya jalan untuk memangkas hubungan erat antara syari'ah dan hukum adat adalah dengan cara memisahkan wilayah dunia dari wilayah agama.

Teori Snouck Hurgronje nampaknya lebih diterima oleh penguasa kolonial Belanda. Syari'ah Islam yang tidak mengenal pemisahan antara "pesan ketuhanan" dengan "peran kemanusiaan", bahkan justru peran kemanusiaan harus dilakukan sesuai dengan pesan ketuhanan, dilihat oleh Snouck Hurgronje dapat membawa potensi revolusioner yang dapat membahayakan kekuasaan kolonial Belanda. Dengan demikian, tanpa melakukan pemisahan antara keduanya, tidak mungkin bisa mematahkan berlakunya syari'ah Islam di nusantara.

Pengambilan teori Snouck Hurgronje ini masih dilanjutkan hingga kini dengan serangkaian pengaturan hukum dalam bentuk perundang-undangan formil yang diadopsi dari warisan kekuasaan Belanda secara konkordansi. Syari'ah Islam hanya memiliki wilayah pengaturan selama ditentukan dan diberikan kewenangan oleh undang-undang resmi buatan negara. Sementara di wilayah lain, pengaturan hukum masih menjadi kewenangan hukum negara yang tidak mengadopsi syari'ah Islam, dalam hal ini hukum penguasa kolonial Belanda.

Menapaki zaman pascakolonial, Indonesia mengalami suatu perdebatan panjang yang tak kunjung usai berkaitan dengan persoalan Islam dan negara. Perdebatan antar elemen masyarakat pada saat merumuskan bentuk negara Indonesia, dan perdebatan seputar "apa" yang akan dijadikan dasar bagi negara, apakah Indonesia akan menjadi negara berdasarkan agama, ataukah Indonesia akan bercorak negara-bangsa (*nation state*) merupakan

gambaran betapa masalah Islam dan negara merupakan persoalan yang sensitif untuk diperdebatkan (Bahtiar Effendy, 1998). Untuk memecah kebuntuan dalam serangkaian perdebatan itu, akhirnya diselesaikan dengan menerima Indonesia sebagai negara-bangsa dan Pancasila sebagai dasarnya. Perdebatan ini masih berlanjut dan berkepanjangan dalam Sidang Konstituante, yang diakhiri dengan pembubaran Konstituante dan memberlakukan kembali UUD 1945 oleh Soekarno atas desakan kalangan militer Angkatan Darat (Herbert Feith and Lance Castles, (eds.), 1988 & Adnan Buyung Nasution, 1995).

Serangkaian deskripsi historis tersebut menunjukkan bahwa Indonesia telah memilih bercorak sebagai negara-bangsa, dan meninggalkan cita-cita sebagai negara berdasarkan atas agama tertentu, dalam hal ini Islam. Sampai batas-batas tertentu upaya menolak munculnya negara Islam di Indonesia dan berlakunya syari'ah Islam, merupakan langkah awal sekularisasi hukum di Indonesia (Noer Iskandar Al-Barsany, 1992: 81-93).

Pada sejumlah negara yang berpenduduk mayoritas muslim terdapat beberapa bentuk praktik syari'ah Islam. Dengan maksud untuk memudahkan klasifikasi dapat ditemukan dua corak utama praktik syari'ah Islam (Mohammad Fajrul Falaakh, 1994).

Pertama, negara yang menempatkan syari'ah sebagai hukum negara. Negara macam ini menganggap bahwa syari'ah yang bersumber pada Al-Qur'an dan Sunnah sudah cukup lengkap dan memadai untuk

mengatur kehidupan masyarakat. Terhadap berbagai masalah yang muncul dalam masyarakat, negara cukup dengan merujuk kembali kepada aturan normatif yang terkandung di dalam dua sumber tadi.

Arab Saudi dan Sudan dapat ditunjuk sebagai contoh negara dalam kategori ini. Namun begitu, seperti di Arab Saudi muncul persoalan penafsiran terhadap teks Al-Qur'an dan Sunnah, karena di Arab Saudi lebih menekankan pada madzhab Hanbali-Wahabi. Jadi ada semacam persoalan intern di kalangan umat Islam Arab Saudi, yaitu dalam praktik syari'ah Islam lebih tunduk kepada madzhab yang dominan. Sementara dalam praktik-praktik hukum tertentu, seperti masalah perburuhan dan real estate, hukum yang digunakan adalah peraturan hukum yang dibuat oleh raja.

Di Sudan ada kecenderungan berlakunya syari'ah Islam dibarengi dengan munculnya represifitas yang cukup tinggi oleh pihak penguasa terhadap pihak yang berbeda pendapat dengan penguasa negara (Abdullahi Ahmed An-Naim, 1994). Mahmoud Mohammed Toha, seorang ulama reformis yang memiliki sejumlah gagasan pembaharuan pemahaman syari'ah terpaksa harus tewas di tiang gantungan rezim Ja'far Numeiry, hanya karena pandangannya berbeda dengan pendapat resmi ulama negara.

Kedua, negara yang hanya menempatkan syari'ah hanya sebagai bagian pelengkap saja dari hukum negara. Hukum yang berlaku hampir semuanya tidak bersumber dari syari'ah Islam, yaitu Qur'an dan Sunnah secara tekstual-formalistik. Syari'ah Islam di negara kategori

macam ini hanya digunakan untuk mengatur hal-hal yang sifatnya privat. Sementara di bidang lain yang bersifat publik tidak tersentuh sama sekali oleh pengaturan syari'ah. Dapat dikatakan, pada negara macam ini sekularisasi dalam arti pemisahan antara wilayah pengaturan agama dan pengaturan negara benar-benar terjadi.

Turki sebagai pewaris terakhir dari kekhalifahan Islam dapat ditunjuk dalam hal ini. Hampir semua produk hukum Turki merupakan konkordansi dari hukum Perancis. Sementara syari'ah hanya menempati pengaturan dalam wilayah hukum keluarga, seperti perkawinan, perceraian dan pewarisan.

Relasi Negara dan Agama di Indoonesia

Seluruh praktik penyelenggaraan negara tidak saja mempunyai dimensi kepentingan sesaat, akan tetapi hendaklah memiliki pandangan yang jauh ke depan. Kepentingan ke depan itu harus selalu didasarkan pada pertimbangan kepentingan pelaksanaan nilai-nilai ajaran Islam, karena pelaksanaan ajaran Islam pada dasarnya tidak hanya penting bagi umat Islam saja akan tetapi bermanfaat bagi keluhuran sifat dasar kemanusiaan.

Secara umum pembuatan peraturan perundangan-undangan di Indonesia harus mengacu kepada kaidah "kebijakan pemimpin terhadap rakyatnya harus berdasarkan pada kemaslahatan" (*tasharraf al imam 'ala raiyyah manuuthun bi al mashlahah*). Secara lebih khusus lagi, sesuai dengan dasar filosofi ajaran Islam (*maqashid al syari'at*), maka semua

peraturan perundang-undangan hendaklah dapat memperkuat lima tujuan diturunkannya syari'at (*maqashid al syari'at*) (Imam Abu Ishaq Ibrahim, 2004).

Pertama, hifz al din. Setiap kegiatan didasarkan untuk kepentingan pemeliharaan ajaran Islam, oleh karena kehidupan itu baru bernilai apabila selalu didasarkan kepada ajaran Islam. Setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan hakikat ajaran Islam malah justru semua undang-undang haruslah bertujuan memperkuat komitmen semua umat beragama terhadap ajaran agamanya. Oleh karena itu pertimbangan untuk kepentingan syari'at haruslah ditempatkan di atas segala-galanya. Semua peraturan perundang-undangan hendaklah yang dapat memudahkan orang beribadah oleh karenanya tidak boleh ada yang bertentangan dengan ajaran Islam (*Q.S. Ali 'Imran [3]:83*). Mengingat agama yang dianut oleh mayoritas rakyat Indonesia adalah Islam, maka setiap undang-undang hendaklah memberi kemudahan bagi umat Islam untuk mengamalkan ajaran agamanya, dan pada saat yang sama juga memberikan kemudahan bagi umat lainnya dalam mengamalkan ajaran agamanya. Bertolak pada pemikiran tersebut, setiap undang-undang tidak boleh bertentangan dengan semangat spiritual yang hidup di dalam masyarakat Indonesia.

Kedua, hifz al nafs. Setiap pelaksanaan ajaran Islam harus selalu memelihara kelangsungan hidup manusia, oleh karena itu tidak dibenarkan upaya-upaya kehidupan yang justru berakibat hilangnya keberadaan manusia. Seluruh peraturan

perundang-undangan harus dapat menjaga kelangsungan kehidupan dan melindungi kehormatan umat manusia. Tidak dibenarkan adanya undang-undang yang merendahkan martabat manusia karena manusia diciptakan Allah dalam bentuk yang sempurna (Q.S. Al Tin [95]: 4); (Q.S. Al Isra' [17]: 33).

Ketiga, hifz al nasl. Seluruh perundang-undangan harus dapat memelihara kelangsungan berketurunan, oleh karena itu tidak dibenarkan adanya upaya pembunuhan atau pemutusan keturunan atas dasar alasan apapun juga. Serta tidak dibenarkan aktifitas perusakan lingkungan hidup karena dapat mengancam eksistensi kelangsungan hidup manusia. Seluruh produk perundang-undangan hendaklah bertujuan memuliakan manusia (Q.S. Al Isra' [17]: 31).

Keempat, hifz al mal. Seluruh perundang-undangan hendaklah dapat memelihara kepemilikan harta, baik kepemilikan harta yang sempurna (*milk taam*) maupun kepemilikan tak sempurna (*milk naaqish*) dan hak-hak kepemilikan kebendaan termasuk hak cipta maupun budaya bangsa. Islam menegaskan adanya kepemilikan perorangan dan kepemilikan *syirkah*, namun harta yang dimiliki itu memiliki nilai ibadah dan sosial yang ditunaikan melalui zakat, infak dan shadaqah (Q.S. Al Hijr [15]: 20).

Kelima, hifz al aql. Peraturan perundang-undangan hendaklah memuliakan manusia sebagai makhluk Allah yang mulia yang memiliki akal sehat dengan kemampuan berfikir yang baik dan benar, terbebas dari hedonisme dan materialisme,

jauh dari pragmatis serta menjunjung tinggi akhlak mulia, sehingga segenap kehidupan manusia menjadi aman dan bahagia (Qs. 17:70). Hal ini dapat terwujud manakala akal pikirannya positif, tidak terkotori pengaruh narkoba dan obat-obat terlarang dan mampu menyikapi semua hal secara dewasa.

Berdasarkan kepada prinsip-prinsip tersebut, maka produk peraturan perundangan hendaklah dapat: (1) melindungi semua golongan; (2) berkeadilan; (3) sesuai dengan agama/keyakinan/kepercayaan masyarakat yang disahkan keberadaannya di Indonesia; (4) sesuai dengan nilai-nilai kepatutan dan budaya masyarakat yang tidak bertentangan dengan agama; (5) selalu memiliki wawasan ke depan.

Penyerapan hukum Islam dalam hukum nasional adalah suatu keniscayaan, karena sebagian besar masyarakat Indonesia beragama Islam di mana ada bagian-bagian dari hukum Islam yang dapat terlaksana secara paripurna memerlukan peranan dan dukungan negara. Oleh karena itu, penyerapan hukum Islam dalam hukum nasional dapat diwujudkan sejalan dengan semangat bhineka tunggal ika dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini disebabkan karena hukum Islam adalah semuanya membawa kemaslahatan bagi umat manusia dan alam semesta, sehingga tidak akan terjadi diskriminasi terhadap warga negara yang berbeda budaya maupun agama.

Pola penyerapan itu dapat dilakukan dalam tiga hal yaitu formal, substansial, dan

esensial, tergantung pada materi dan ruang lingkup berlakunya.

Pertama, pola formal (*rasmiah*). Formal artinya penyerapan hukum Islam pada hukum nasional secara formal. Ada bagian-bagian hukum Islam yang harus diserap dalam hukum nasional secara formal dan hanya berlaku bagi umat Islam, seperti zakat, wakaf, peradilan agama, dan haji.

Kedua, substansial (*dzatiah*). Ajaran Islam adalah ajaran universal (*rahmatan lil alamin*), untuk itu NU berupaya agar nilai-nilai ajaran Islam dapat dirasakan kemaslahatannya bukan hanya oleh bangsa Indonesia saja akan tetapi oleh seluruh umat manusia. Karena sistem sosial politik bangsa Indonesia belum memungkinkan berlakunya ajaran Islam secara formal, maka memperjuangkan nilai-nilai substansi dalam peraturan perundang-undangan, seperti masalah pornografi, perjudian, penyalahgunaan narkoba dan lain-lain.

Ketiga, esensial (*ruhiah*). Hal ini terkait dengan kebinekaan bangsa Indonesia dan mendukung tegaknya NKRI. Karena itu dalam penerapan syariah, perlu menggunakan pola *tadriji* untuk menghindari penolakan masyarakat yang berakibat kontraproduktif bagi perkembangan sosialisasi syariah pada masa depan. Hukum Islam yang belum memungkinkan diterapkan, diupayakan untuk memasukkan esensi Hukum Islam ke dalam perundangan yang berlaku di Indonesia. Seperti dalam hukum pidana Islam, belum perlu mendorong berlakunya hukum *jinayat* Islam secara formal ataupun substansial, tetapi mengupayakan

terserapnya esensi hukum *jinayah*. Misalnya pidana terhadap pelaku zina (*ghairu muhson*) yang dalam KUHP tidak dianggap sebagai pidana harus diperjuangkan menjadi delik pidana dengan hukuman *ta'zir*.

Relasi negara dan Islam di Indonesia diwarnai oleh ketegangan dan moderasi. Dengan demikian relasi negara dan Islam di Indonesia tidak selalu ditempuh melalui jalur ketegangan yang berwatak kekerasan, namun ketegangan itu dapat dikelola secara kreatif melalui jalur moderasi dan toleransi.

* Hasyim Asy'ari, S.H., M.Si., Ph.D. adalah Dosen Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang