

STUDIA ISLAMIKA

INDONESIAN JOURNAL FOR ISLAMIC STUDIES

Volume 16, Number 2, 2009



**POLITICAL BACKGROUND OF ISLAMIC EDUCATIONAL INSTITUTIONS
AND THE REACH OF THE STATE IN SOUTHEAST ASIA**

Takeshi Kohno

YOUTH AND POP CULTURE IN INDONESIAN ISLAM

Claudia Nef Saluz

NEW TREND OF ISLAMIC EDUCATION IN INDONESIA

Jamhari Makruf

STUDIA ISLAMIKA

Indonesian Journal for Islamic Studies

Vol. 16, No. 2, 2009

EDITORIAL BOARD:

M. Quraish Shihab (UIN Jakarta)

Taufik Abdullah (LIPI Jakarta)

Nur A. Fadhil Lubis (IAIN Sumatra Utara)

M.C. Ricklefs (National University of Singapore)

Martin van Bruinessen (Utrecht University)

John R. Bowen (Washington University, St. Louis)

M. Atho Mudzhar (UIN Jakarta)

M. Kamal Hasan (International Islamic University, Kuala Lumpur)

M. Bary Hooker (Australian National University, Australia)

Virginia Matheson Hooker (Australian National University, Australia)

EDITOR-IN-CHIEF

Azyumardi Azra

EDITORS

Jajat Burhanuddin

Saiful Mujani

Jamhari

Fu 'ad Jabali

Oman Fathurahman

ASSISTANT TO THE EDITORS

Ady Setiadi Sulaiman

Testriono

ENGLISH LANGUAGE ADVISOR

Dick van der Meij

ARABIC LANGUAGE ADVISOR

Masri el-Mahsyar Bidin

COVER DESIGNER

S. Prinka

STUDIA ISLAMIKA (ISSN 0215-0492) is a journal published by the Center for the Study of Islam and Society (PPIM) UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta (STT DEPPEN No. 129/SK/DITJEN/PPG/STT/1976). It specializes in Indonesian Islamic studies in particular, and South-east Asian Islamic Studies in general, and is intended to communicate original researches and current issues on the subject. This journal warmly welcomes contributions from scholars of related disciplines.

All articles published do not necessarily represent the views of the journal, or other institutions to which it is affiliated. They are solely the views of the authors. The articles contained in this journal have been refereed by the Board of Editors.

STUDIA ISLAMIKA has been accredited by The Ministry of National Education, Republic of Indonesia as an academic journal (SK Dirjen Dikti No. 83/Dikti/Kep/2009).

Book Review

Menantang Negara Sekuler: Upaya Islamisasi Hukum di Indonesia

Muhammad Adlin Sila

Arskal Salim, *Challenging the Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia*. (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2008), xiv + 256.

Abstract: *The book by Arskal Salim is one of the scholarly works which examines the relation between religion [Islam] and state, in particular the dynamics of its relation in contemporary Indonesia. The main focus of the discussion concerns with islamization of law in modern Indonesia, which consists of three points: constitutionalization, nationalization, and localization. The first two points refer to how shari'ah (Islamic law) is integrated into state constitution and implemented in act. The last part refers to the way the shari'ah (Islamic law) is made as the foundation of issuing regional regulation (peraturan daerah) or qanun in Aceh, which regulate citizens' right and obligation in regional level.*

The thesis of this book is that the Islamization of law in Indonesia proceeds in a compromised way, and even adapted into the secular law system. Since Indonesian independence of 1954, the integration of shari'ah into national law system has been signed by the struggle between its supporters and opponents who come from secular-nationalist groups. Therefore, although in recent years this effort of integrating shariah into national law shows some significant progress, it always ends up in compromise.

Arskal begins the discussion of this book with an illustration of implementation of Ottoman Kingdom's millet system in the 14 and 15th century. This system gave autonomy to Muslim, Christian, and Jewish to rule them by implementing their restrictive religious law in accordance to their religion. Each of them is at liberty to rule their community. Yet, the time is now changing. Every Muslim country has its own way to accommodate sharia or to reject it. In Indonesia, the idea to implement shari'ah in natio-

nal law is contradictory to the principle of nation-state. It is worried that Islamization of law is not the ultimate purpose but short term purpose to Islamize the state of Indonesia. The Islamic movements indicate that they have an agenda of establishing Islamic state, rather than just implementing *sharī'ah* in Muslims life.

The point is that even though the state ideology Pancasila is considered as being neutral to any religions, it [the Pancasila] is in fact not secular in the purest sense of meaning. Such ambiguous nature of Pancasila makes Indonesia in two contradictory domains: irreligious state and non-secular state as well. This constitutional inconsistency, or dissonance in Arskal's term, is expressed in the implementation of *sharī'ah*. This process results in the rise of legal tension in one hand, and contradiction in the other. This arises when regional regulation (Perda) do not conform to the national law which is higher in its legal position.

Taking the zakat act as an example, this book argues that the integration of *sharī'ah* into national law brought about some controversies in its implementation, for both Muslims and non-Muslims. With the act of zakat, the government officers are obliged to expend money around 2,5 percent to pay their zakat. To this case, Arskal argues that it is a result of merely human *ijtihad* (interpretation) or rationalization of religion (*fikh*), rather than the Islamic core doctrine.

In addition, this book also analyzes the process of issuing the *sharī'ah* (*qanun*) in Aceh. Aceh is the only one region in Indonesia that is permitted by the central government to issue Perda based on sharia. What is interesting of the Aceh case is the relationship between the Ulama Consultative Assembly (Majelis Permusyawaratan Ulama/MPU)—referring to Perda number 3/2000 and *qanun* number 9/2000—and executive and legislative body in the making draft of law in Aceh. The task of MPU is to initiate legal draft, meanwhile the House of representative (DPRD) of Aceh is responsible to ratify it.

In discussing institutionalization of sharia in bureaucracy, it seems that political law approach is dominant in this book, while sociological perspective in understanding the institutionalization of law in modern organization or institution does not appear. The institutionalization of zakat in the Department of Religious Affairs or institutionalization of Islamic law (*qanun*) in Aceh should be approached from sociological point of view, as it will examine for instance the role of actors in struggling the ideal values to be put into practice.

Menantang Negara Sekuler: Upaya Islamisasi Hukum di Indonesia

Muhammad Adlin Sila

Arskal Salim, *Challenging the Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia*. (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2008), xiv + 256.

تتسم ديناميكية سياسية إسلامية في إندونيسيا بموجة المد والجزر، وفي العقود الماضية كانت العلاقة بين الإسلام والدولة تتسم بالصراع الشديد حتى وصلت إلى الصراع الدمى، فليس من الغرابة إذن، إذا كانت ديناميكية سياسية إسلامية في إندونيسيا تثير اهتمام المثقفين لدراساتها. والكتاب للمؤلف Arskal Salim من بعض المؤلفات التي تسعى للنظر في العلاقة بين الإسلام والدولة، خاصة في ديناميكية تطورها في إندونيسيا المعاصرة.

تركز الدراسة التي قام بها Arskal Salim على أسلمة القانون التي تتم في ثلاث عمليات وهي عملية الدستور وعملية التأميم وعملية الموضعة، وعمليات الألفية والثانية تهدف إلى جعل الشريعة الإسلامية جزءاً لا يتجزأ من دستور الدولة الذي يتمثل في القوانين على المستوى القومي. والعملية الثالثة تهدف إلى جعل الشريعة الإسلامية مصدراً لتقنين القوانين المحلية Perda أو *qanun* في آشييه، التي تحكم على الحقوق والواجبات للمواطنين في الأقاليم.

والفرضية التي قدمها Arskal Salim أن أسلمة القانون في إندونيسيا (في مسيرتها) تظل تصل إلى تفاهم بل تنازل إلى نظام القانون العلماني، ومنذ تأسيس دولة إندونيسيا المعاصرة عام ١٩٤٥، أن عملية التكامل بين الشريعة الإسلامية بين نظام القانون القومي تتسم دائماً بالصراع بين المؤيدين والمعارضين، خاصة الراضين من قبل مجموعة القوميين العلمانيين. خلاصة القول، بالرغم أن هناك ما يشير إلى تقدم ملحوظ في السنوات القليلة الماضية، إلا الكفاح من أجل إدخال الشريعة الإسلامية في القانون القومي تظل تنتهي إلى حل الوسط.

يبدأ المؤلف كتابه بوصف تطبيق نظام "ميليت" *millet* عند خلافة الأتراك العثمانية في القرن الرابع عشر والخامس عشر الميلادي حيث تمنح فرصة للإسلام والنصراني واليهودي وأتباع الأديان الأخرى في تنظيم أنفسهم وتقنين الأحكام

الدينية المقيدة بكل من أنصار الأديان المذكورة. ولكل من أصحاب الأديان حرية في تنظيم مجموعاتهم طبقاً لقوانينهم الخاصة، إلا في هذا العصر الحديث أن الوضع يتغير حيث لكل دولة طريقتها الخاصة في التواصل إلى حل الوسط في قبول الشريعة الإسلامية ورفضها. وفي إندونيسيا، أن طموحا لتطبيق الشريعة الإسلامية في سياق القانون القومي في نظر البعض تخالف فكرة الدولة الوطنية، وظهر الاحساس بالقلق في أن محاولة أسلمة القانون ليست نهاية المطاف، لكنها وسيلة للوصول إلى الغاية. والغاية العظمى أسلمة دولة إندونيسيا، والإشارة إلى ذلك تظهر عند الحركات الإسلامية التي تبرز طموح أنصارها في تكوين دولة إسلامية.

والمشكلة هنا أنه بالرغم من اعتبار المبادئ الخمسة قراراً نهائياً لتكون فلسفة الدولة، لكنها لم تكن علمانية خالصة، والغموض في المبادئ الخمسة بالنسبة إلى إندونيسيا. أنها لم تكن علمانية ولا دينية. وتنافر هذا الدستور في رأي المؤلف يظهر في تطبيق الشريعة الإسلامية بالذات، حيث يخلق نوعاً من الصراع في ناحية، وفي ناحية أخرى نوعاً من التناقض، سواء كان في كتابة مسودته أم في العمل به. والتناقض يتبين عند ما تم تقنين القانون المحلي مثل Perda الذي لم يتفق مع روح القانون القومي الذي يعتبر أعلاه رتباً.

ويضرب المؤلف مثالا في هذا الصدد وهو قانون الزكاة ويرى فيها أن هذا القانون يؤدي إلى التناقض في العمل به سواء كان عند المسلمين أم غيرهم، حيث يجب إخراج ٢,٥% من الأموال زكاة، خاصة في زكاة المهنة على الموظفين الحكوميين التي تعتبر نتيجة من الاجتهاد الفقهي المحض. بالإضافة إلى ذلك، قام المؤلف بالنظر إلى عملية صدور القانون المحلي Perda الذي يتميز بروح الشريعة الإسلامية التي عرفت بـ *qanun*. كانت أشبه هي المنطقة الوحيدة في إندونيسيا التي تسمح بإصدار القانون المحلي المبني على الشريعة الإسلامية. والمثير في هذا الصدد هو العلاقة بين المجلس الاستشاري للعلماء *Majelis Permusyawaratan Ulama* (MPU) (طبقاً للقانون المحلي رقم ٣ سنة ٢٠٠٠ و"القانون" رقم ٩ سنة ٢٠٠٠) بين السلطة التنفيذية والتشريعية في عملية تقرير مسودة القانون في أشبه، ودور المجلس الاستشاري للعلماء تقدم مشروع القانون، وأما تقنينه يتم من خلال البرلمان المحلي لأشبه *Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)*.

والحديث عن تأسيس الشريعة الإسلامية في البيروقراطية والنظرة السياسية في القانون سائد في بحث الكتاب، لكن النظرة الاجتماعية لم تظهر، خاصة في التركيز على عملية التأسيس للقوانين الرسمية قى هيئة أو منظمة عصرية. كذلك في تحليل عملية تأسيس الشريعة الإسلامية من خلال قضية تأسيس الزكاة في وزارة الشؤون الدينية أو عملية تطبيق الشريعة الإسلامية في القانون المحلي بأشبه. وفي الواقع أن مناقشة البيروقراطية لم تحل عن النظرة الاجتماعية. وعلى الأقل هذه النظرة تؤدي إلى معرفة كيفية أنصار منظمة ما في الكفاح من أجل تحقيق قيمهم المثالية في عالم الواقع أو ربط الآمال بالواقع.

Buku yang dibahas ini, ditulis Arskal Salim—seorang dosen pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Jakarta—menambah deretan karya menyangkut satu isu sangat penting, hubungan agama dan negara di Indonesia. Salah satunya yang perlu disebut di sini adalah karya Bahtiar Effendi (1998, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*). Dalam bukunya ini, Bahtiar berargumen bahwa keberadaan Islam politik yang mewujud dalam partai Islam selalu dianggap sebagai pesaing potensial untuk meronrong ideologi negara nasionalis. Dari itu, selama pemerintah Orde Lama dan Orde Baru, para pemimpin dan aktivis Islam politik gagal bahkan digagalkan untuk menjadikan Islam sebagai ideologi negara.

Argumen yang hampir sama dikemukakan penulis buku ini. Dia membahas dinamika perkembangan syariat Islam dalam konstitusi negara Indonesia, seraya melontarkan tesis bahwa syariat Islam dalam perjalanannya selalu berkompromi bahkan mengalah dengan sistem hukum sekuler. Dengan hal ini, Arskal menguji upaya kaum Muslim melalui aktivitas politik Islamnya dalam mengintegrasikan syariat Islam (*shari'a*) ke dalam sistem hukum nasional negara Indonesia moderen dari tahun 1945 hingga sekarang. Upaya tersebut, menurutnya, selalu ditandai oleh pertarungan antara aspirasi politik para pendukungnya dengan mereka yang menolaknya serta adanya resistensi yang juga berasal dari pemerintah yang berhaluan nasionalis sekuler. Sebagai hasilnya, dan ini merupakan poin yang menarik dari buku ini, meskipun gerakan pendukung syariat Islam telah menunjukkan kemajuan pada beberapa tahun terakhir, syariat Islam tetap dianggap berada dibawah bayang-bayang sistem hukum sekuler. Segala macam upaya untuk memperjuangkan syariat Islam agar menjadi bagian integral hukum nasional selalu berujung pada kompromi dengan aspirasi kelompok nasionalis sekuler.

Tiga Proses Integrasi Syariah-Negara

Integrasi syariat Islam dengan negara Indonesia moderen berlangsung dalam tiga proses berikut: konstitusionalisasi, nasionalisasi, dan lokalisasi. Dua proses pertama mengacu pada bagaimana syariat Islam menjadi bagian dari konstitusi negara dan terjawantah dalam bentuk undang-undang serta berskala nasional. Sementara proses terakhir mengacu pada bagaimana syariat Islam menjadi dasar bagi penetapan peraturan daerah (Perda), terkhusus di Aceh, yang mengatur hak-hak dan kewajiban warga negara di tingkat lokal.

Arskal membuka pembahasannya dengan mengetengahkan perkembangan sejarah Indonesia seraya menawarkan satu analisis tentang sistem *millet* pemerintahan Ottoman disertai perbandingan dengan gerakan pro syariat di negara-negara Muslim lainnya, Saudi Arabia, Iran dan Pakistan. Arskal kemudian menggambarkan aspirasi-aspirasi awal bagi implementasi syariat Islam di Indonesia dalam konteks pemahaman hukum agama masa kini yang bertentangan dengan ide negara bangsa (*nation-state*). Upaya penerapan hukum agama tidaklah menjadi tujuan satu-satunya, tapi menjadi alat untuk meng-agama-kan [meng-Islam-kan] negara bangsa. Upaya ini tampak pada gerakan kelompok-kelompok Islam dan beberapa unsur negara yang mencoba menjadikan Indonesia lebih Islami (h. 4).

Hal yang sama juga bias dilihat pada proses legislasi syariat Islam tersebut. Proses ini telah menciptakan ketegangan di satu sisi dan kontradiksi di sisi lain, baik dalam pembuatan draf hukum maupun dalam pelaksanaan aturan hukum yang bernuansa syariat Islam. Kontradiksi muncul ketika sebuah perda syariah tidak sesuai dengan spirit hukum nasional yang secara hirarkis berada di atasnya. Dalam praktiknya, ini juga menimbulkan ambivalensi dan menciptakan ketidakadilan antara sesama warga negara. Ketidakjelasan konsep syariat Islam juga menjadi persoalan lain. Para aktivis Islam politik sering gagal membedakan antara syariat Islam yang merupakan bagian dari wahyu Allah, sebagaimana yang terfirmankan dalam Al-Qur'an, dengan interpretasi manusia yang berasal dari hasil pemikiran rasional (*ijtihad*). Untuk kasus yang terakhir ini, Arskal melihat bahwa proses legislasi syariat Islam di Indonesia lebih banyak melibatkan hasil *ijtihad*, yang dikenal dengan *fiqh*, sehingga menimbulkan pertanyaan bahwa apakah manusia juga memiliki hak untuk menciptakan kewajiban-kewajiban melaksanakan perintah agama yang bernuansa ilahiah (h. 5).

Ketidakjelasan atau ketidakkonsistenan selalu tampak dalam proses Islamisasi sistem hukum Indonesia. Hal ini terlihat dari bagaimana upaya beberapa partai Islam yang mencoba melakukan amandemen terhadap pasal 29 UUD'45 tentang agama, yaitu: "Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa dan negara menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu" (h. 88-89). Meskipun pada Sidang Tahunan 2002 amandemen terhadap pasal ini tidak terjadi karena tidak adanya kesepakatan antara parpol Islam sendiri, parpol Islam (misalnya PPP dan PBB)

tetap dianggap sebagai elan vital perjuangan penerapan syariat Islam di Indonesia (h. 107).

Kompleksitas persoalan hubungan agama [syariah]-negara tampak pada kasus zakat. Studi tentang undang-undang zakat mengilustrasikan hubungan yang rumit (*comlicated*) antara kewajiban agama kaum Muslim dan karakter non-agama dari negara bangsa moderen. Pelembagaan zakat dalam pelaksanaannya telah membebani kaum Muslim dengan dua kewajiban sekaligus: membayar zakat (kewajiban sebagai Muslim) dan membayar pajak (kewajiban sebagai warga negara). Beberapa intelektual Muslim mengharapkan pemerintah mengeluarkan kebijakan agar kewajiban membayar zakat bagi kaum Muslim bisa menjadi pengurang kewajiban membayar pajak (*the tax-deductible zakat policy*) (h. 137).

Karena itu, proses Islamisasi yang merasuk dengan terbitnya undang-undang (UU) zakat ini telah melahirkan kontroversi dalam implementasinya, baik di kalangan Muslim sendiri maupun non-Muslim. Arskal menemukan bahwa pelaksanaan UU zakat dengan kewajiban mengeluarkan 2,5 persen dari penghasilan, terutama pada zakat profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) misalnya, lebih dilihat sebagai sebuah interpretasi (*ijtihad*) manusia belaka dibandingkan murni sebagai implementasi syariat Islam yang bersifat Ilahia (*divinity*). Pendirian Badan Amil Zakat (BAZ) oleh pemerintah yang berfungsi sebagai lembaga penerima dan pengelola zakat, infaq dan sedekah (ZIS) adalah bentuk rasionalisasi agama. Meskipun contoh dari BAZ ini mendapatkan inspirasi pula dari peran dan fungsi *Baitul Maal* (Rumah Sosial) di zaman Nabi Muhammad. Arskal menyimpulkan bahwa "*what now had been implemented regarding zakat payment could only be viewed as an implementation of fiqh, not shari'ah, for it is the human interpretation (ijtihad) that dominates the formation of the rule.*" (h.139).

Selain UU zakat, Arskal juga secara khusus menganalisis proses terbitnya peraturan-peraturan daerah (Perda) yang bernuansa syariat Islam di berbagai daerah. Namun, porsi pembahasan tentang Perda di Aceh, yang lebih populer disebut *qanun* dan memberikan keleluasaan syariat Islam untuk berlaku di tingkat lokal, didiskusikan secara detail. Proses Islamisasi hukum di Aceh begitu signifikan karena Aceh menjadi satu-satunya daerah di Indonesia yang telah diberi izin untuk menerbitkan hukum yang berlandaskan syariat Islam. Yang menarik dari kupasan ini adalah dinamika peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) (Perda 3/2000 dan Qanun 9/2000) serta hubungannya dengan lembaga eksekutif dan

legislatif dalam proses penetapan draf hukum di Aceh. Temuan buku ini menunjukkan bahwa peran MPU lebih banyak mengusulkan draf hokum, sementara hasil akhirnya berada sepenuhnya di tangan lembaga legislatif, dalam hal ini DPRD.

Konstitusionalisasi Syariat Islam: Kasus Pelembagaan Zakat

Pelembagaan zakat menurut merupakan salah satu bentuk Islamisasi hukum paling konkrit dan menjadi bukti tentang bagaimana kelompok mayoritas (umat Islam) memaksakan nilai-nilai agamanya menjadi sebuah kewajiban yang berlaku umum bagi setiap orang, termasuk kelompok minoritas (non Muslim). Pada tingkat legislasi, negara mengeluarkan undang-undang Peradilan Agama, tapi hanya menyangkut persoalan perdata (*private*), dan tidak dalam masalah pidana (*public*). Negara juga sudah mengesahkan undang-undang tentang Haji, Badan Amil Zakat (BAZ), Infak dan Shadoqah. Meskipun, kerangka hukum ini berlaku sebatas dimaksudkan agar pengelolanya (amil) tidak melakukan penyimpangan, dan tidak berlaku secara imperatif atau memberikan sanksi bagi umat Islam yang tidak berhaji dan berzakat.

Kasus UU zakat ini dilandasi asumsi bahwa umat Islam merasa punya hak untuk mendapat hak-hak eksklusif termasuk dalam undang-undang publik. Kenapa ini dilakukan karena umat Islam selalu berpikir tentang kuantitas, sehingga wajarlah persoalan dominasi mayoritas akan selalu mengemuka. Ini yang dinamakan agama numerik, yaitu agama yang dilekatkan pada angka-angka dan jumlah jamaah. Dan hal ini didukung oleh politik numerik dan simbolik melalui koalisi berdasarkan kesamaan agama antara kelompok akar rumput yang mayoritas dengan kelompok elite (MUI dan Depag) untuk membangun mayoritarianisme yang diskriminatif. Inilah yang disebut *discriminate in favor of majority*.

Sampai di sini, saya harus menyampaikan kritik bahwa sebenarnya umat Islam Indonesia tidak bisa dikatakan sepenuhnya sebagai kelompok mayoritas dalam artian *beyond numerical majoritarian*. UU zakat yang dijadikan kasus oleh Arskal Salmi belum berlaku secara imperatif, karena tidak ada sanksi bagi yang tidak membayar zakat. Penyaluran zakat kaum Muslim juga tersebar di berbagai lembaga pengumpul zakat (LPZ) dan tidak terpusat. Dengan kata lain, selain UU zakat tidak memberikan sanksi bagi yang tidak membayar zakat, umat Islam juga bebas memilih lembaga apapun untuk menyalurkan zakatnya.

Hukum yang kita pakai masih memakai hukum peninggalan Belanda yang sekuler. Secara politik pun, Indonesia menganut sistem negara bangsa. Selain itu, umat Islam di Indonesia tidak sama dengan yang ada di Timur Tengah, di mana Islam memang menjadi agama nenek moyang sehingga konsep *ahl al-dzimmi* bagi non Muslim bisa diterapkan tanpa catatan kaki. Begitupun Islam tidak bisa disamakan dengan kelompok *White Anglo Saxon Protestan* (WASP) di Amerika Serikat yang mayoritas dan menjadi pendukung utama Partai Republik melawan Partai Demokrat yang didukung oleh kelompok minoritas seperti Yahudi, Hispanik dan sebagainya.

Ada beberapa hal yang menjadi polemik ketika nilai-nilai Islam diformalkan pada masyarakat Indonesia, seperti pada kasus perda-perda bernuansa Islam. Pertama adalah bahwa formalisasi Islam (baca: syariat Islam) dalam sistem hukum nasional akan menempatkan kelompok Islam sebagai warga kelas satu dan mengkelasduakan kelompok non-Muslim. Kalangan intelektual Islam mengilustrasikan ini dengan konsep *al-dzimmi* pada zaman Islam awal. Konsep *ahl al-dzimmah* memilah manusia pada tiga kategori yaitu Muslim, Ahlul Kitab, dan Kafir. Skema dasar dari konsep ini, menurut An-Na'im (2007: 201), adalah Muslim yang berhak menjadi anggota penuh komunitas politik, sedangkan Ahlul Kitab sebagai anggota tidak penuh, dan orang kafir tidak memiliki kualifikasi untuk mendapatkan pengakuan hukum atau perlindungan kecuali perlindungan temporer karena alasan-alasan praktis seperti perniagaan dan diplomasi. Adanya perlindungan negara terhadap hak-hak dasar dan otonomi komunal yang terbatas bagi masyarakat non-Muslim sebagai konsesi atas pengakuan mereka atas kedaulatan Muslim. Dalam konsep ini, mereka mendapatkan jaminan keamanan atas diri dan hartanya dan kebebasan untuk melakukan kewajiban agamanya. Sebagai balasan, komunitas Ahlul Kitab harus membayar pajak (*jizyah*) dan mematuhi perjanjian yang mereka buat dengan negara.

Persoalan kedua, formalisasi syariat Islam menimbulkan persoalan apakah implementasi syariat Islam dikhususkan kepada umat Islam semata, atau melingkupi seluruh kelompok di luar umat Islam. Apabila daya jangkau syariat Islam terbatas pada umat Islam, maka pluralisme hukum nasional menjadi sesuatu yang tidak terhindarkan. Kalau ini maksudnya, maka kelompok masyarakat selain umat Islam juga diberikan hak pelaksanaan syariat berdasarkan keyakinan dan adat-istiadatnya (kasus Bali misalnya yang

menuntut Perda Hindu). Sebaliknya, apabila daya jangkau syariat Islam meliputi seluruh kelompok di luar umat Islam atau dengan kata lain syariat Islam menjadi hukum nasional (menjadi hukum positif) maka akan memicu penolakan dari kelompok masyarakat di luar umat Islam.

Kedua, persoalan ini sulit diimplementasikan di Indonesia karena berlawanan dengan konsep negara-bangsa, di mana seluruh warga negara memiliki kedudukan, hak dan kewajiban yang seajar, sesuai dgn UUD 1945 pasal 29. Tidak ada hirarki, diskriminasi, pemaksaan dan superioritas terhadap satu kelompok masyarakat oleh masyarakat yang lain karena perbedaan keyakinan. Artinya, perda yang bernuansa syariat Islam atau qanun di Aceh, misalnya, tidak bisa sepenuhnya dikatakan sebagai bentuk formalisasi atau positivisasi hukum nasional, karena status hirarki hukumnya yang berada di bawah konstitusi. Perda atau qanun hanya diperuntukkan bagi daerah-daerah yang diistimewakan oleh UU.

Jadi, yang bisa dikatakan dari pemikiran di atas adalah, umat Islam memperjuangkan aspirasi politik mereka tentang perlakuan yang adil dalam menjalankan agamanya dan meminta pemerintah untuk memberikan payung hukum yang jelas. Jadi benar, dan saya setuju dalam hal ini dengan Arskal, apa yang dikatakan McVey (1983) dan Wertheim (1986), bahwa kaum Muslim sebenarnya melihat diri mereka lebih sebagai kelompok minoritas. Salah satu ciri dari kelompok minoritas adalah hak untuk mengatur urusan mereka sendiri secara terpisah dan otonomi.

Selama ini, diskusi dengan kelompok aktivis syariat Islam, terutama yang politis, memberi kesan bahwa tuntutan penerapan syariat Islam yang mereka perjuangkan adalah merupakan perjuangan yang terus berlangsung, bukan barang baru apalagi *imported*, dari zaman kolonial hingga reformasi ini. Dan bagi mereka, mungkin sebagian saja, melihat Depag bukan seperti yang diklaim oleh Lev (1972), Boland (1982), dan van Bruinessen (1995), sebagai tempat memperkuat kelembagaan Islam, kaum Muslim dan penyebaran Islam. Bahkan, bagi mereka Depag adalah replikasi alat pemerintah—bahkan sejak masa kolonial Belanda—dalam “mengatur” dan “mengawasi” urusan umat Islam, mulai dari Haji, sekolah-sekolah agama, ormas-ormas keagamaan hingga masalah perkawinan. Oleh karena itu, marilah kita menganggap perjuangan penerapan syariat Islam itu sebagai perjuangan kelompok minoritas (dalam artian Islam politik), yang juga harus didengar dan diberi peluang yang sama dalam negara hukum Indonesia.

Citra pelaksanaan syariat Islam di Indonesia sering mengacu pada tayangan *snap shot* tindakan-tindakan anarkis beberapa organisasi Islam yang sempat terpotret di beberapa media. Sehingga setiap orang yang mendengar kata syariat Islam maka seketika terlintas citra kekerasan dan ketidakadilan. Padahal tidaklah demikian. NU dan Muhammadiyah, sebagai dua ormas Islam terbesar di Indonesia dan diklaim sebagai kelompok dominan, lebih layak mewakili wajah Islam Indonesia. Hasil survey yang dilakukan oleh Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Syarif Hidayatullah tahun 2001, menunjukkan bahwa sebagian besar kaum Muslim Indonesia mengidentifikasi dirinya sebagai warga NU dan Muhammadiyah.

Ada banyak studi yang menegaskan keberadaan dua ormas Islam ini dalam menampilkan wajah Islam Indonesia yang damai dan bersahabat. Antara lain adalah artikel Martin van Bruinessen, "Post-Soeharto Muslim engagements with civil society and democracy", yang salah satu pernyataannya adalah bahwa "NU and Muhammadiyah merupakan pilar of masyarakat sipil". Sebelumnya, Robert W Hefner (2000) juga menulis tentang ini dalam *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia*. Sesuai hasil survey dan studi yang mendalam tentang keberadaan kedua Ormas ini, maka saya pikir mass media kemudian menjadikan keduanya sebagai representasi dari komunitas Muslim ketika berbicara tentang hubungan agama dengan negara, demokrasi dan sebagainya. Bukan sebaliknya.

Konsep institusi sosial dalam bentuk paham keagamaan atau organisasi keagamaan membagi komunitas umat Islam kedalam dua kelompok mainstream, pertama adalah kelompok dominan yang terdiri dari NU dan Muhammadiyah, sedangkan kelompok tidak dominan atau minoritas yang mengambil kasus FPI, MMI dan sejenisnya. Kondisi budaya kewargaan muslim di daerah yang diteliti terutama berkaitan dengan kelompok-kelompok (komunitas/ormas) yang ada terdapat perbedaan derajat. Terdapat kecenderungan, bahwa makin tidak dominan atau kecil suatu komunitas muslim, dan makin baru komunitas muslim terbentuk, semakin mengalami masalah dalam mengembangkan budaya kewargaan. Penyebab timbulnya kesenjangan seperti itu adalah karena selain pendekatan dan pemahaman yang berbeda terhadap teks dan konteks juga karena lemahnya jaringan sosial yang lintas afiliasi (*cross-cutting affiliation*) antara kelompok dominan dan tidak dominan, sehingga berimplikasi pada tersendatnya transmisi budaya

kewargaan. Atau dengan kata lain, kelompok radikal yang tidak dominan ini cenderung tekstual atau literalis dalam memahami teks-teks Kitab Suci. Mereka juga cenderung eksklusif dan menarik diri dari pergaulan sosial dengan kelompok lain yang tidak sejalan dengan mereka. Hal ini berbeda dengan kelompok dominan dalam kedua hal tersebut. Kesenjangan seperti itu menyimpan potensi perasaan teralienasi di kalangan minoritas. Makin dalam perasaan ini berkembang dapat memunculkan eksklusivisme di kalangan mereka, yang pada gilirannya dapat menyebabkan munculnya radikalisme dan ekstrimisme.

Model pengkategorian antara kelompok dominan dan tidak dominan dengan demikian kurang tepat untuk memetakan beragam paham atau kelompok keagamaan di Indonesia. Dominan dalam hal apa, karena FPI juga mengatakan bahwa secara praktek atau ritual keagamaan mereka mengaku NU, tapi secara organisasi tidak. Selanjutnya persoalan budaya kewargaan bisa dimasukkan sebagai salah satu variabel jika derajat homogenitas (keseragamannya) tinggi. Ini yang jadi persoalan, NU dan Muhammadiyah relatif tidak memiliki masalah dengan persoalan konsep negara Indonesia (*nation-state*), artinya negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila sudah selesai. Sementara FPI dan kelompok sejenisnya, yang bagi Arskal dikelompokkan sebagai kelompok Islamists, menganggap Pancasila sebagai perkara yang masih menggantung. Dalam salah satu aksi FPI, mereka masih memperjuangkan dikembalikannya Piagam Jakarta ke dalam salah satu sila dalam Pancasila. Di sinilah pentingnya buku Arskal, yang semakin menegaskan bahwa konstruksi bangunan negara bangsa Indonesia sebenarnya belum pernah selesai. Konsep negara bangsa Indonesia dengan demikian akan terus ditantang, *to be challenged*.

Nasionalisasi Syariat Islam

Keberadaan Departemen Agama (Depag) dianggap sebagai sesuatu yang tidak relevan dengan konsep ideal negara bangsa. Ketika Depag berdiri, 3 Januari 1946, memang hanya diperuntukkan bagi umat Islam. Ini bisa dimaklumi. Hanya tokoh-tokoh Islam yang menghendaki kehadiran lembaga ini. Pada sidang pleno Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia (KNIP), 26 November 1945, K.H. Abu Dardiri, M. Saleh Suadi, dan M. Sukoso Wirjosaputro, ketiganya wakil dari Komite Nasional Indonesia (KNI) Banyumas, mengusulkan dibentuknya Departemen Agama. Usul itu dikabulkan,

karena mendapat dukungan kuat dari beberapa anggota KNIP, seperti Mohammad Natsir, Dr. Muwardi, Dr. Marzuki Mahdi, dan M. Kartasudarma. Maka, KNIP, lembaga legislatif waktu itu, mendesak pemerintah agar urusan agama tak hanya menjadi bagian dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Melihat desakan dari umat Islam yang begitu kuat, Presiden Soekarno menerima usul tersebut. Pertimbangan pemerintah menerima pembentukan Depag, selain merealisasikan Pasal 29 UUD 1945, juga sebagai imbalan dan penghargaan atas sikap umat Islam yang telah bersedia menghilangkan tujuh kata dalam Piagam Jakarta pada sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945 (h. 63-69).

Dalam perjalanan waktu, Departemen Agama telah berkembang luas. Keppres No. 44 dan 45 Tahun 1974 dan Keppres No. 30 Tahun 1978 telah menetapkan lima ditjen di Depag, yakni masing-masing Bimas Islam dan Urusan Haji, Kristen, Katolik, Hindu, dan Bimas Buddha. Dengan kata lain, Depag tak lagi hanya mengurus kepentingan umat Islam. Semua agama diperlakukan secara proposional. Jika terkesan Depag hanya mengurus umat Islam, hal itu karena jumlah umat Islam yang begitu banyak dan memiliki aktivitas yang beragama seperti penyelenggaraan haji.

Arskal Salim melihat posisi Depag sebagai sebuah replika dari sistem *millet* pada masa Dinasti Ottoman di Turki, tapi dengan versi Indonesia. Bedanya, Depag dibentuk berdasarkan konsep birokrasi moderen dan tidak berdasarkan pada aturan rasional, objektif dan bukan agama. Sehingga, setiap agama memiliki tempat di departemen ini, bukan hanya Islam. Kondisi ini menggolongkan Indonesia sebagai satu-satunya negara yang memiliki departemen yang melayani agama. Sambil mengutip beberapa pakar Indonesia seperti Daniel S. Lev (1972), Boland (1982) dan Martin van van Bruinessen (1995), Salim mempertegas argumennya dengan mengatakan bahwa sejarah hubungan mayoritas minoritas di Indonesia selalu bermasalah. Islam sebagai agama mayoritas dan Departemen Agama yang didirikan pada tahun 1946 untuk memberikan otonomi bagi kaum Muslim. Meskipun Departemen Agama bukan departemennya agama Islam, tapi menterinya selalu Muslim. Selama beberapa dekade, Departemen Agama telah menjadi lokus penguatan kelembagaan-kelembagaan Islam, kaum Muslim dan penyebaran agama Islam (dakwah) (H. 72-73).

Pada tataran politik, usulan amandemen Pasal 29 UUD 1945 yang berpijak pada Piagam Jakarta pada Sidang Tahunan (ST) MPR

pada 2001 dan 2002 ditolak. Praktis, hal ini menutup kemungkinan pelembagaan syariat Islam secara formal. Secara tidak langsung, keputusan ST MPR ini dianggap sebagai sebuah kemandekan politik dalam memperjuangkan aspirasi syariat Islam pada tingkat nasional. Ditolaknya amandemen pasal 29 UUD 1945 sebagian disebabkan oleh kecilnya porsi kekuatan parpol Islam, misalnya perolehan suara di MPR, yang memperjuangkan syariat Islam. Hingga detik-detik akhir ST MPR, praktis hanya Partai Bulan Bintang (PBB) yang tetap bersikukuh agar dilakukan amandemen pasal 29. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang biasanya memperjuangkan kembalinya Piagam Jakarta setiap ST, pada ST 2001 dan 2002 tersebut diam dan tidak bersuara. Sebagian dianggap bahwa ketuanya, Hamzah Haz, setuju karena pada saat itu menjabat wakil presiden mendampingi Megawati yang dikenal berhaluan nasionalis sekuler (h. 96-97).

Namun, tidaklah demikian bagi sebagian tokoh gerakan Islam, terutama yang berorientasi politik. Mereka yakin bahwa masih ada saluran politik lain dalam memperjuangkan syariat Islam, yaitu melalui jalur otonomi khusus. Saat ini, tidak sedikit daerah yang sedang mengusulkan kepada DPR RI untuk diberikan otonomi khusus pelaksanaan syariat Islam, atau minimal diberikan hak untuk menerbitkan peraturan daerah (Perda) bernuansa syariat Islam. Tuntutan yang lagi populer di berbagai daerah ini jelas memiliki alasan. Melalui mekanisme ini, daerah-daerah yang mayoritas penduduknya beragama Islam dan homogen memungkinkan untuk menerapkan syariat Islam dalam sistem pemerintahan dan kemasyarakatannya, karena telah memperoleh perlakuan khusus. Menariknya, klaim 'khusus' yang biasanya dituntut oleh komunitas Muslim minoritas di negara Barat ini muncul di Indonesia. Negara dengan mayoritas penduduknya Muslim.

Meskipun bidang agama masih menjadi kewenangan pemerintah pusat dan tidak diserahkan ke daerah, tapi hal itu tidak berlaku apabila daerah yang bersangkutan memiliki kekhususan. Sesuai Amandemen tahap II UUD 1945 Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah, negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang, seperti yang sudah diberlakukan di Naggroe Aceh Darussalam (NAD), sebagai yang tertuang dalam UU Nomor 18 Tahun 2000. Dari UU ini, NAD sudah menghasilkan ratusan Qanun (baca; Perda syariat Islam) yang terkait dengan masalah-masalah seperti; Qanun khalwat, miras, perjudian dan lain sebagainya.

Namun, persoalan yang krusial untuk diselesaikan oleh tokoh-tokoh penggagas syariat Islam di berbagai daerah adalah bagaimana mengintegrasikan konsep otonomi khusus ini dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia (NKRI). Keraguan ini muncul mengingat NAD belum memperlihatkan hasil maksimal sebagai daerah percontohan otonomi khusus pelaksanaan syariat Islam. Padahal, jika otonomi khusus di NAD ini berjalan bagus, akan memungkinkan daerah lain memperoleh hak yang sama. Jika sebaliknya yang terjadi, tertutup kemungkinan daerah lain untuk memperolehnya. Kondisi sosial keamanan yang lebih kondusif semestinya menjadi variabel penentu bagi sebuah daerah untuk menjadi percontohan pelaksanaan syariat Islam. Memang setelah MoU Helsinki dan banyaknya bantuan lembaga asing dalam memulihkan kembali kondisi Aceh pasca perang dan tsunami, banyak tokoh Islam berharap banyak dengan pelaksanaan syariat Islam di Aceh.

Lokalisasi Syariat Islam: Qanun di Aceh

Walaupun dikenal sebagai orang yang taat, identitas Aceh tidak didasari pada agama Islam saja, tapi juga didasari faktor-faktor etnis, politik, ekonomi dan sejarah. Konflik dengan Belanda dan pemerintah pusat sering dikaitkan dengan usaha-usaha untuk penerapan hukum syariah, padahal Islam hanya merupakan salah satu dari penyebab perlawanan. Teungku Daud Beureueh, pemimpin ulama Aceh dan Gubernur Militer selama perjuangan untuk kemerdekaan Indonesia (ketika Aceh satu-satunya daerah Hindia-Belanda yang tidak diduduki ulang oleh sekutu setelah kekalahan Jepang) menuntut status khusus untuk Aceh dalam negara kesatuan Indonesia, termasuk hak untuk menerapkan syariat Islam. Pengertian Daud Beureueh mengenai pelaksanaan syariah ini bukanlah didasari pada pelaksanaan hukuman hudud semata. Pemimpin perjuangan Darul Islam (DI) ini melawan berbagai kecenderungan sentralisasi pemerintah Indonesia pada era 1950-an yang diakibatkan oleh kekecewaan masyarakat Aceh terhadap kebijakan Republik Indonesia dalam hal administrasi, ekonomi, politik dan pendidikan.

Dasar Gerakan Aceh Merdeka (GAM), seperti juga gerakan DI, lebih bersifat gerakan nasionalis-etnik akibat kecewaan masyarakat Aceh terhadap ketidakadilan ekonomi dan pengabaian budaya lokal. Setelah jatuhnya Soeharto, para pemimpin politik yang berpusat di Jakarta percaya bahwa menawarkan syariah kepada Aceh

bisa mengurangi pengaruh GAM. Padahal, beberapa eks pemimpin GAM mengatakan mereka tidak mau bentuk syariat Islam seperti yang ditawarkan oleh Jakarta atau ingin meniru penerapan syariat Islam di negara lain seperti di Afganistan di masa Taliban.

Undang-undang no. 44/1999 (berkaitan dengan implementasi status khusus Aceh) menuntut implementasi syariah bagi masyarakat Islam dan memberi kuasa kepada pemerintah Aceh untuk membuat kebijakan dalam kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama. Peraturan No. 5/2000 (tentang implementasi hukum Islam) menetapkan bahwa semua aspek hukum syariah akan diterapkan. Pada tahun 2001 Pemerintah Provinsi mendirikan sebuah dinas baru yang dinamakan Dinas Syariah Islam. Pada tahun itu pula, hukum otonomi khusus bagi Aceh (Undang-undang No.18/2001) memberikan izin bagi pembentukan Mahkamah Syariah yang mempunyai kuasa bukan hanya dalam masalah hukum keluarga dan harta warisan sebagaimana yang diatur oleh pengadilan agama, tapi juga kasus-kasus kriminal (jinayah atau pidana).

Penerapan syariah di Aceh tampak dalam bentuk qanun. Misalnya dalam isi qanun yang disahkan pada tahun 2002 yang memberi dasar hukum untuk mengambil tindakan terhadap apa yang dianggap berpakaian tidak Islami yaitu perempuan yang tidak memakai jilbab. Pada tahun 2003, disahkan sebuah qanun yang mengkriminalisasikan perjudian, penjualan dan penggunaan minuman keras, dan apa yang dianggap hubungan yang tidak patut antara laki-laki dan perempuan (termasuk berdua-duaan dalam keadaan berdekatan), yang diberi istilah khalwat. Tidak jelas bagaimana hukum kriminal (jinayah atau pidana) syariah bisa dilaksanakan bersama hukum-hukum sekuler atau bagaimana mengatur semangat para penegak hukum kriminal agama. Wilayahul Hisbah (WH) yang dikenal sebagai polisi Syariah, masih dianggap belum menjalankan tugasnya secara baik.

Hal ini terlihat dari banyaknya keluhan masyarakat tentang peran lembaga ini yang tidak jelas. WH sering melakukan penangkapan dan membawa orang awam ke kantor mereka untuk dinasehati walaupun secara undang-undang mereka tidak punya hak-hak yang dimiliki polisi dan tidak bisa melakukan penahanan. Pernah kejadian juga pada bulan Agustus 2006 ketika WH memasuki kantor PBB di Banda Aceh secara paksa dan mengintai kamar tidur para staf. Hal ini memaksa pemerintah Aceh dan Kementerian Luar Negeri Indonesia meminta maaf atas nama pemerintah. Atas dasar ini, beberapa kalangan berharap perjanjian perdamaian an-

antara pemerintah dan GAM (MoU Helsinki) menjelaskan bahwa penerapan syariat Islam di Aceh harus berdasarkan prinsip dasar universal hak asasi manusia sebagaimana terkandung dalam konvensi internasional PBB terhadap Hak-Hak Sipil dan Politik dan terhadap Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Kebudayaan' (artikel 1.4.2).

Selain itu, qanun adalah nama lain dari peraturan daerah (Perda) yang diatur dalam UU. Oleh karena itu, qanun menjadi bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan. Hirarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf a dinyatakan bahwa termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah qanun yang berlaku di Aceh dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Papua. Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa qanun Aceh dan qanun Kabupaten/Kota merupakan peraturan perundang-undangan sejenis Peraturan Daerah yang secara khusus hanya berlaku di Aceh karena kesetimewaan dan kekhususannya sebagai daerah otonomi khusus Pemerintahan Aceh. Berdasarkan uraian di atas, Qanun, Perdasus, dan Perdasi merupakan peraturan perundang-undangan yang sejenis dan setingkat dengan Peraturan Daerah pada umumnya sebagai bagian integral dari sistem hukum nasional dan hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, sesuai dengan asas hirarki peraturan perundang-undangan maka Qanun, Perdasus, dan Perdasi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali diatur lain oleh undang-undang otonomi khusus terkait.

Pada tahun 2009, DPR Aceh kembali menetapkan tiga Rancangan Qanun Aceh menjadi qanun, yakni tentang Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), tata cara pemilihan dan pemberhentian Imum Mukim, dan Geuchik (kepala desa). Dengan ditetapkannya tiga qanun tersebut, maka selama periode 2004-2009, DPRA telah menyetujui 49 qanun sebagai bentuk mplementasi UU Nomor 44/1999 tentang Keistimewaan Aceh dan Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA). Kelahiran qanun ini berangkat dari posisi yang belum begitu maksimal dari MPU khususnya setelah tragedi tsunami (h. 167). Berkaitan dengan Qanun MPU, diharapkan agar MPU senantiasa memberikan pertimbangan terhadap berbagai kebijakan Pemerintah Aceh, meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan. Selanjutnya, MPU mampu dan peka untuk menetapkan aneka fatwa terhadap masalah pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan. MPU juga harus mampu memberikan arahan terhadap perbedaan pendapat dalam masalah keagamaan baik sesama umat Islam maupun antar umat beragama lainnya. Qanun ini juga mengharapkan kepada MPU kabupaten/kota agar mampu melaksanakan dan mengamankan fatwa yang dikeluarkan oleh MPU provinsi serta tidak segan-segan untuk memberikan pertimbangan dan masukan kepada Pemerintah kabupaten/kota.

Sementara qanun tentang Imum Mukim (perwakilan beberapa gampong) dan Geuchik (pimpinan gampong) akan mengangakat eksistensi Imum Mukim yang sedang mengalami pasang surut. Dengan terbitnya qanun tersebut, Imum Mukim tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga adat semata, tetapi sudah diakui sebagai institusi pemerintahan adat yang mempunyai hak dan kewenangan. Imum Mukim diharapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan masyarakat secara damai. Begitupun geuchik, diharapkan berperan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik pada tingkat gampong (desa). Di samping itu, geuchik dapat menjadi figur pemimpin gampong yang definitif dan secara politis memiliki legitimasi yang kuat serta berintegritas. Oleh karena itu, untuk adanya legitimasi kuat dari seorang geuchik, dapat diperoleh dalam bentuk dukungan masyarakat dalam pemilihan yang berlangsung secara demokratis.

Pelebagaan Syariat Islam dalam Birokrasi: Sebuah diskusi

Buku ini berbicara tentang pelebagaan syariat Islam dalam birokrasi. Tapi penulisnya belum memaparkan konsep dan teori apa yang digunakan sebagai pisau analisisnya terutama yang lazim digunakan dalam studi sosiologi. Pendekatan politik hukum sangat mendominasi kajian buku ini. Padahal ketika berbicara tentang birokrasi, pendekatan sosiologi harus disertakan. Dalam studi tentang peran agama dikenal dengan konsep *new institutionalism*, atau teori institusional baru dalam melihat peran agama dalam ranah publik. Teori ini termasuk yang mutakhir tapi memperkaya teori klasik tentang birokrasi oleh Max Weber. Victor Nee (1998) adalah generasi baru dalam teori ini, yang pada intinya memperkenalkan sebuah rasionalitas yang berdasarkan konteks masyarakat tertentu dan tertanam dalam hubungan-hubungan interpersonal (*context-bound rationality*). Konsep ini adalah fabrikasi antara *new institutional, rational choice* dan *social embeddedness* (Karl Polanyi), di mana *social embeddedness* (kelekatan sosial) bervariasi antara satu budaya dengan lainnya (Victor Nee and Mary C Brinton, (eds.) 1998).

Jika perspektif lama melihat agama akan mengalami penurunan dan terjadi sekularisasi melalui kehadiran organisasi-organisasi formal, atau birokrasi dalam bahasa Max Weber, maka pada pendekatan baru, agama menunjukkan perannya yang berkelanjutan (*continuing presence*). Nilai-nilai Islam dianggap sebagai *shared beliefs* yang berfungsi sebagai *rule of the game*, sebagai pedoman dalam pengembangan kelembagaan sebuah organisasi moderen. Sifat rasional manusia lebih membumi secara sosial, mengindahkan nilai-nilai yang berasal dari *shared belief, norms* dan *conventions*. Sehingga, tindakan manusia adalah rasional nilai. Konsep Victor Nee ini menisbahkan hubungan yang harmonis antara aturan formal (dalam bentuk UU) dengan aturan informal, atau sistem kepercayaan, nilai-nilai dan norma yang berlaku di masyarakat.

Dari ulasan yang dikemukakan Arskal Salim dalam bukunya, pelaksanaan UU zakat mengalami banyak distorsi dan pemaknaan dengan pelaksanaannya di lapangan. Begitupun yang terjadi pada pelaksanaan qanun di Aceh. Victor Nee menganggap adanya kesenjangan antara nilai-nilai ideal sebagaimana yang terdapat dalam sistem kepercayaan yang dianut bersama (*shared beliefs*) dengan aturan formal yang ditetapkan institusi negara dengan istilah *decoupling*, istilah ini relatif sama dengan konsep *dissonance* yang digunakan Arskal Salim dalam bukunya ini. Semestinya, nilai-nilai ideal itu menjadi semacam *rules of the game* yang selalu mengingatkan

jika terjadi penyimpangan dalam prakteknya. Sudah begitu banyak cerita tentang pengelolaan zakat yang tidak profesional ketika itu dilakukan oleh aparat pemerintah. Fakta berbicara bahwa beberapa staf pengelola sampai pimpinan Badan Amil Zakat (BAZ) di berbagai instansi pemerintah direkrut tidak melalui uji kelayakan yang benar, tidak didasarkan pada meritokrasi melainkan senioritas.

Pengumpulan zakat (terutama zakat profesi) dimuluskan oleh legitimasi atasan (melalui SK) untuk secara otomatis memotong gaji pegawai setiap bulannya. Sehingga kreativitas lembaga untuk membangun kepercayaan (*trust*) di kalangan kaum Muslim kurang terbangun. Hal ini relatif sama pada proses rekrutmen serta pelaksanaan tugas dan fungsi staf Wilayahul Hisbah (WH) dalam implementasi qanun di Aceh. Rekrutmen yang serampangan dan banyaknya staf WH yang tidak memahami dengan benar tugas dan fungsinya ikut andil mencederai potret pelaksanaan syariat Islam di tingkat lokal di Aceh. Aspek rekrutmen dan pengelolaan badan pengumpul zakat (melalui birokrasi Depag) dan WH di Aceh yang bermasalah ini tentunya kerap menciptakan kesenjangan antara sesuatu yang diidealkan, oleh kaum Muslim seluruhnya juga, dengan fakta di lapangan.

Konsep Victor Nee relatif sama dengan pendahulunya, yaitu Max Weber tentang *ideal type*, sebuah konsep tentang sesuatu yang ideal dan terdapat dalam alam fikir manusia (*abstract*). Misalnya dalam birokrasi, para staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka. Ada hirarki jabatan yang jelas. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara jelas. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak kerja. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya berdasarkan suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui lembaga pendidikan resmi. Mereka memiliki gaji dan biasanya ada hak-hak pensiun, gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki. Pejabat dapat selalu menepati posnya dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia dapat diberhentikan. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya. Terdapat suatu struktur karir, dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (*merit*) dan menurut pertimbangan keunggulan (*superior*). Pejabat mungkin tidak sesuai dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di posnya tersebut. Ia tunduk pada sistem disiplin dan kontrol seragam.

Apabila tipe ideal birokrasi tersebut dapat terlaksana dengan baik maka dampaknya akan positif dalam kehidupan organisasi

maupun dalam masyarakat dan negara. Namun dalam praktiknya, tipe ideal birokrasi itu meleset jauh ke arah yang berlawanan dan negatif. Birokrasi dari sisi gelapnya menampakkan adanya kekakuan (*inflexibility*) dan kemandegan struktural (*structural static*), tata cara yang berlebihan (*ritualism*) dan penyimpangan sasaran (*pervesion goals*), sifat yang tidak pribadi (*impersonality*) dan pengabaian (*alienation*) serta otomatis (*automatism*) dan menutup diri terhadap perbedaan pendapat (*constrain of dissent*). Dari pandangan yang demikian tidak sedikitpun alasan untuk menganggap birokrasi itu jelek dan tidak efisien. Dalam praktek yang sesungguhnya jauh panggang dari api.

Hal ini sebagian disebabkan proses pelembagaan lembaga-lembaga tradisional yang mengabaikan komponen rasionalisasi dan modernisasi. Di masa lalu, konsep pembangunan yang digalakkan pemerintah hanya berkonsentrasi pada pengembangan kelembagaan di tingkat pusat saja. Kelembagaan-kelembagaan yang bersifat religius, lokal dan tradisional, seperti *gampong* dan *mukim* di Aceh, misalnya, hanya memainkan sedikit peran serta mendapatkan alokasi sumberdaya yang sangat terbatas. Kelembagaan religius dan tradisional menjadi aspek yang dianggap tidak terlalu signifikan.

Di zaman Orde Baru, aspek kelembagaan berusaha dihilangkan karena dinilai tidak dapat dikuantifikasi dan menggantikannya dengan faktor lain yang dapat dengan mudah dikuantifikasi menjadi berbagai formula. Yang terjadi kemudian adalah kegagalan dalam setiap program pembangunan. Pengembangan kelembagaan religius dan tradisional dengan demikian harus mengacu pada proses untuk memperbaiki kemampuan kelembagaan tradisional menjadi sebuah birokrasi organisasi yang moderen dan memiliki peran dan struktur yang jelas, ada proses *reward and punishment* sebagai alat kontrol dan mengutamakan profesionalisme. Tanpa ini semua maka pengembangan kelembagaan organisasi akan memunculkan ketidakharmonisan antara harapan dan kenyataan. Itulah mungkin yang terlihat dari proses pelembagaan zakat dalam bentuk UU dan juga proses implementasi syariat Islam dalam bentuk qanun di Aceh.

Pustaka

- Al-Chaidar. *Pemilu 1999: Pertarungan Ideologis Partai-Partai Islam Versus Partai-Partai Sekuler*. Darul Falah, 1419 H.
- Effendy, Bahtiar, *Re-(politisasi) Islam: Pernahkah Islam berhenti Berpolitik?*. Bandung: Mizan, 2000.
- Hefner, Robert W, *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia*, Princeton University Press, 2000,
- Nee, Victor dan Mary C Brinton, (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*. Russell Sage Foundation: New York, 1998).
- Sila, Adlin dkk. *Studi Tentang Isu Agama dalam Pemilihan Kepala Daerah (pilkada)*. Jakarta: PPIM dan Balai Litbang Jakarta, 2008.
- Van Bruinessen, Martin, "Post-Soeharto Muslim engagements with civil society and democracy", makalah pada Konferensi International ketiga tentang "Indonesia in Transition", (Jakarta: KNAW dan Labsosio Universitas Indonesia, Agustus 24-28, 2003).