

STUDIA ISLAMIKA

INDONESIAN JOURNAL FOR ISLAMIC STUDIES

Volume 15, number 1, 2008



THE *SHARI'AH* BYLAWS
AND HUMAN RIGHTS IN INDONESIA

Arskal Salim

IJTIHAD-BASED POLITICS:
THE MUHAMMADIYAH POLITICAL
PARTICIPATION IN POST-SOEHARTO INDONESIA

Suaidi Asyari

THE RELIGIOUS MARKET IN CONTEMPORARY INDONESIA:
A CASE STUDY OF THE EDEN-SALAMULLAH GROUP

Iim Halimatusa'diyah

STUDIA ISLAMIKA

Indonesian Journal for Islamic Studies

Vol. 15, no. 1, 2008

EDITORIAL BOARD:

M. Quraish Shihab (UIN Jakarta)
Taufik Abdullah (LIPI Jakarta)
Nur A. Fadhil Lubis (IAIN Sumatra Utara)
M.C. Ricklefs (Melbourne University)
Martin van Bruinessen (Utrecht University)
John R. Bowen (Washington University, St. Louis)
M. Atho Mudzhar (IAIN Yogyakarta)
M. Kamal Hasan (International Islamic University, Kuala Lumpur)

EDITOR-IN-CHIEF

Azyumardi Azra

EDITORS

Jajat Burhanuddin
Saiful Mujani
Jamhari
Fu'ad Jabali
Oman Fathurahman

ASSISTANT TO THE EDITORS

Heni Nuronii

ENGLISH LANGUAGE ADVISOR

Cheyne Scott
Ilma Fergusson

ARABIC LANGUAGE ADVISOR

Masri Elmahsyar 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. 23a/DIKTI/2004).

Book Review

Syariat dan Reformasi Hukum di Indonesia Kontemporer

Taufik Adnan Amal

Nadirsyah Hosen, *Shari'a and Constitutional Reform in Indonesia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies [ISEAS], Singapore, 2007; x + 271pp., bibliografi, indeks

Abstrak: *Since the fall of the Soeharto regime in 1998, Indonesia has undergone dramatic political, social, and legal changes. This period, 1998 to the present day, has popularly been referred to as the reformation era, and has been symbolized by a strong shift towards democracy. Already in this short period of time has the Indonesian Constitution been changed a number of times. Furthermore, in recent times the parliament—encouraged by this air of democracy—has given in to Islamic political parties and groups' demands to include aspects of syariat Islam (Islamic law) in the Constitution.*

The process of reformation and amendments to the Constitution throughout the period 1999-2002 constitute the topic of this book, which was originally a doctoral thesis written at the National University of Singapore. The author attempts to analyze—from an Islamic law perspective—the legal reformation process in Indonesia and what impact this has had on democracy, rule of law, and human rights. The study does not by any means solely consider legal aspects of the reformation process, but further looks at historical, socio-cultural, and political aspects. The author, through his research, aims to contribute to the debate on issues related to fiqh siyasah or the constitutionalism of Islam, governance, the Indonesian constitution, and legal reforms in the reformation era.

The first question put forward by this book is this: Is Islamic law compatible with the principles of procedural constitutionalism? This issue is of course quite important because of the stereotype that Islam is a religion

of doctrine, rules, and laws that are dictatorial and tyrannical. The numerous undemocratic and oppressive regimes that dominate the Muslim world today are always referred to as proof of this.

The second question put forward is: How can the Indonesian people relate Islamic law and the Constitution historically? Understanding this will help provide answers to the third question, which is: What is Islamic law's connection to the three critical issues of human rights, rule of law, and religion vis-à-vis the state?

Human rights is a topic that has been chosen for case study because both Indonesian law and Islamic law are often the target of criticism when it comes to discussing human rights in Indonesia. Rule of law is also an interesting topic of study. In practice, rechtsstaat (Ind. Negara Hukum, literally meaning a "rule of law state") is used in Indonesia as an equivalent for rule of law in the tradition of common law. However, this understanding of rechtsstaat is extremely problematic; in reality there is yet to be consensus reached about the meaning of this term.

On the other hand, the topic of rule of law is extremely controversial in Islam, because of the perception that Islamic law permits dictatorship, as well as other common negative perceptions. These include the criticism that Islamic law does not provide procedural instructions for controlling a government, the election of government, or limiting the powers of government. It is also perceived that there is no judicial independence in countries where Islamic law is applied. Such criticism and perceptions about Indonesia and Islamic law makes a study about the link between Islamic law and the Indonesian Constitution not only very interesting, but extremely important. The third case study looks at the connection between the state and religion and the prospect of implementing Islamic law in Indonesia.

All of this leads us to the fourth question, that is, the central theme of this book. This question is: How much of an impact has Islamic law had on constitutional reformation in Indonesia over the period 1999-2002? Answers to the three questions above provide us with the data, proof, and arguments needed to explain how Islamic law has contributed to or influenced the process of amending the Indonesian Constitution.

This book clearly provides a valuable contribution to theory regarding constitutional reformation in Indonesia and the relevance of Islamic law institutions. This book is not only important for understanding political movements seeking to strengthen the role of Islam in the political and social sphere in Indonesia, but it is also significant for studies about the inclusion of aspects of Islamic law in the Constitution. For this reason, this book is certainly a must read for those studying—or simply interested in—the field of constitutional reform and law in Indonesia.

Syariat dan Reformasi Hukum di Indonesia Kontemporer

Taufik Adnan Amal

Nadirsyah Hosen, *Shari'a and Constitutional Reform in Indonesia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies [ISEAS], Singapore, 2007; x + 271pp., bibliografi, indeks

الخلاصة: بعد سقوط الحكومة "سوهارتو" في عام ١٩٩٨، تتعرض إندونيسيا على تغيرات سياسية وقانونية شعبية وأساسية كجزء من تطورات الإصلاح المثيرة التي تؤدي إلى الديمقراطية. منذ ذلك العصر، قد قامت هذه الدولة التي أغلب سكانها مسلمون بتعديل دستورها لمرات عديدة. نهاية عصر الحكومة "الطريقة الجديدة" Orde Baru وبداية عصر الإصلاح الدستوري عن طريق البرلمان في جو ديمقراطي، أتاحت فرصة لعدد من الجماعات والأحزاب السياسية الإسلامية في إندونيسيا لتقديم الاقتراح على إدخال الشريعة الإسلامية في الدستور ١٩٤٥.

وتطور الإصلاح أو تعديل الدستور ١٩٤٥ الذي استمر من عام ١٩٩٩ إلى ٢٠٠٢، هو الذي يثير اهتمام الباحث بدراسته في كتابه المعروض للبحث. هذا الكتاب الذي كان أطروحة الباحث لنيل درجة الدكتوراه في جامعة سينغافورة الوطنية، يحاول على دراسة الإصلاح وتعديل الدستور في إندونيسيا الذي حدث منذ عام ١٩٩٩ حتى عام ٢٠٠٢. ويلقى الباحث الضوء من وجهة النظر الشرعية على تطور الإصلاح في المجال القانوني الذي يتولى على قضايا ديمقراطية، وحكم القانون وحقوق الإنسان. لم يقتصر البحث على نواحي قانونية فحسب، بل يشمل على نواحي تاريخية واجتماعية وثقافية وسياسية. كان مؤلف الكتاب من خلال دراسته، يتمنى أن يشارك الآخرين على إثراء الفقه السياسي أو الدستورية الإسلامية، ونظام الحكم في إندونيسيا والتحديد التشريعي في عصر الإصلاح أو بعد عصر الحكومة "سوهارتو".

إن أول السؤال المطروح في الكتاب: هل الشريعة الإسلامية تتناسب مع القواعد الإجرائية الدستورية؟ كانت هذه القضية مهمة، لأن الفكرة الشائعة عن الإسلام عامة أن الدين يخلق الحكومات الاستبدادية والظالمة. وكثير من الحكومات غير الديمقراطية والمستبدة نجد أمثالها في العالم الإسلامي. والسؤال الثاني: كيف يتم ربط الشريعة الإسلامية عند المسلمين في البلاد بالدستور ١٩٤٥ من ناحية تاريخية؟ والدراسة في هذه القضايا قد تأتي بعدد من الأسس

الرد على السؤال الثالث: كيف تتعامل الشريعة الإسلامية بثلاث قضايا خطيرة وهي حقوق الإنسان وحكم القانون والدين في مواجهة الدولة ؟

قد اختار المؤلف فضية حقوق الإنسان في دراسته، لأن كلا من القانون الإندونيسي والشريعة الإسلامية يتعرض للانتقادات المختلفة في مجال الحماية لحقوق الإنسان. وفي الواقع أن الدولة القانونية تعرف في إندونيسيا بمعنى حكم القانون في تقليد القانون العام. لكن معنى الدولة القانونيين في القانون العام تثير مشكلة، لأنه ليس هناك اتفاق ناجم عن تحقيق معنى الدولة القانونية الحقيقية. هذه من ناحية، ومن ناحية أخرى كان موضوع "حكم القانون" مثير للجدال الواسع، لأن هناك تصور في الشريعة الإسلامية بأنها تسمح لحكام الدولة أن يكونوا مستبدين، بجانب ذلك أن في صورة أخرى ليس للشريعة ما يسمى بالقانون الإجرائي للسيطرة على الحكومة ولم توجد فيها لوائح محددة متعلقة بانتخاب الحكومة وتحديد سلطتها كما لم تتمتع الهيئة القضائية باستقلالها في الدول التي طبقت فيها الشريعة الإسلامية. وعديد من الانتقادات والآراء بشأن إندونيسيا والشريعة الإسلامية هو الذي جعل الدراسة في موضوع العلاقة بين الشريعة والدستور الإندونيسي قضية خطيرة للغاية. والدراسة الثالثة تتعلق بالعلاقة بين الدولة والدين التي تؤثر على البحث في إمكانية تطبيق الشريعة الإسلامية كلية في إندونيسيا.

قد تتجه هذه الأمور كلها إلى السؤال الرابع التي هو موضوع رئيسي في الكتاب. وما هو إسهام الشريعة الإسلامية في الإصلاح الدستوري في إندونيسيا من عام ١٩٩٩ حتى عام ٢٠٠٢ ؟ جميع الاجابات على الأسئلة الثلاثة سألقة الذكر سوف توافر لنا الحقائق والدلائل والمرات بشأن مدى إسهام الشريعة وتأثيرها في إثراء الدستور ١٩٤٥ ونتائج تعديلها.

يصف لنا هذا البحث بشكل عام موقف المسلم الصحيح من التبرير الديني تجاه تطوير نظام الحكم في البلاد. بدون هذا التبرير قد يؤدي إلى إضعاف إيمان الشخص بدينه في حياته السياسية في الدولة.

بجانب بعض الملاحظات السابقة، قد أعطى هذا الكتاب مساهمة فكرية قيمة في إصلاح الدستور في إندونيسيا وصلته بهيئة الشريعة الإسلامية الرسمية. ولم تقتصر أهمية الكتاب على محاولة الفهم لحركة القوى السياسية الإسلامية في إندونيسيا بعد عصر الرئيس سوهارتو، بل على صفته المتميزة في وصف الصراع بين الشريعة والدستور. لذلك نرى أن هذا الكتاب يليق بأن يكون "مرجعاً مقررًا" في الإصلاح الدستوري والقانوني في إندونيسيا.

Setelah tumbang rezim Soeharto pada 1998, Indonesia mengalami perubahan politik dan legal yang masif serta mendasar sebagai bagian dari proses reformasi dan transisi yang dramatis ke arah demokrasi. Sudah beberapa kali negeri Islam terbesar di dunia ini melakukan amandemen terhadap konstitusinya sejak saat itu. Berakhirnya masa kekuasaan Orde Baru dan dimulainya reformasi konstitusional oleh parlemen dalam suasana yang cukup demokratis telah memberi peluang bagi sejumlah kelompok dan partai politik Islam di Indonesia untuk mengusulkan dimasukkannya syariat Islam ke dalam UUD 1945.

Proses reformasi atau amandemen UUD 1945 inilah, berlangsung dari 1999 sampai 2002, yang menarik perhatian penulis sebagai objek kajian dalam bukunya yang dibahas ini. Buku ini—mulanya adalah disertasi doktoral yang diajukan penulisnya pada National University of Singapore—berupaya mengkaji reformasi atau amandemen konstitusi di Indonesia yang berlangsung dari 1999 hingga 2002. Penulis mencoba menelaah dari perspektif syariat tentang proses bagaimana reformasi hukum di Indonesia menangani isu-isu demokrasi, *rules of law*, dan hak-hak asasi manusia. Penelitiannya tidak hanya mencakup aspek-aspek legal, tetapi juga aspek-aspek kesejarahan, sosio-kultural dan politik. Penulis buku ini, lewat hasil penelitiannya, berharap bisa memberi kontribusi terhadap *fiqh siyasa* atau konstitusionalisme Islam, hukum ketanegaraan Indonesia, dan pembaruan hukum di era reformasi atau pasca-Soeharto (pp. 4-5).

Pertanyaan pertama yang diajukan dalam buku ini adalah: Apakah syariat kompatibel dengan prinsip-prinsip bentuk prosedural konstitusionalisme? Pemasalahan ini dianggap penting, karena gambaran stereotip tentang Islam pada umumnya adalah bahwa agama menciptakan pemerintahan-pemerintahan yang diktatorial dan tiranik. Rezim-rezim yang tidak demokratis dan opresif di kebanyakan negeri Muslim selalu dirujuk sebagai contohnya. Pertanyaan kedua adalah: Bagaimana rakyat Indonesia mengaitkan syariat dan UUD 1945 secara historis? Kajian terhadap masalah ini diharapkan bisa memberikan sejumlah pijakan untuk menjawab pertanyaan ketiga: Bagaimana syariat berhubungan dengan tiga isu kritis: hak asasi manusia, *rule of law*, dan agama *vis-à-vis* negara? (pp. 8-10)

Hak asasi manusia dipilih sebagai studi kasus lantaran baik hukum Indonesia maupun hukum Islam (syariat) sering menjadi target kritik dalam kancah perlindungan hak asasi manusia. Se-

mentara *rule of law* adalah subjek yang menarik untuk dibahas. Dalam prakteknya, *Negara Hukum* atau *rechtsstaat* digunakan di Indonesia sebagai ekuivalen untuk pengertian *rule of law* dalam tradisi *common law*. Namun, pemahaman makna *rechtsstaat* dalam tradisi *common law* ini sangat problematik, karena tidak ada konsensus yang berhasil dicapai mengenai makna *Negara Hukum* yang sebenarnya.

Di sisi lain, topik *rule of law* sangat kontroversial di dalam Islam, lantaran gambaran mengenai hukum Islam yang membolehkan penguasa memerintah sebagai diktator, berdampingan dengan gambaran bahwa syariat tidak memiliki aturan-aturan prosedural untuk mengontrol pemerintah, tidak punya petunjuk yang jelas bagaimana memilih pemerintah dan bagaimana membatasi kekuasaannya, serta tidak ada kemandirian yudisial di negeri-negeri yang memberlakukan syariat. Berbagai kritik dan gambaran tentang Indonesia dan syariat ini membuat studi kasus mengenai hubungan syariat dan konstitusi Indonesia sangat penting. Studi kasus ketiga adalah hubungan antara negara dan agama yang akan mempengaruhi diskusi tentang kemungkinan penerapan syariat Islam secara *kafah* di Indonesia (pp. 11-14).

Kesemua hal ini mengarahkan pada pertanyaan keempat, yang merupakan masalah sentral dalam buku ini: Sejauh mana syariat memberikan kontribusi kepada reformasi konstitusional di Indonesia mulai 1999 hingga 2002? Keseluruhan jawaban terhadap tiga pertanyaan sebelumnya akan menyiapkan data, bukti dan argumen tentang apa dan bagaimana syariat telah memberikan sumbangan, merespon dan mempengaruhi proses serta hasil-hasil amandemen UUD 1945 (p. 14).

Sehubungan dengan diskursus syariat, Charles Kurzman membaginya ke dalam tiga kecenderungan utama: (i) syariat liberal, yang menegaskan bahwa al-Quran dan Hadits Nabi memerintahkan kaum Muslimin untuk mengikuti posisi liberal; (ii) syariat yang diam, yang memandang bahwa syariat diam dalam beberapa hal, bukan lantaran belum lengkap atau cacat, tetapi karena Tuhan memang membiarkan manusia memilih caranya sendiri dalam hal-hal tersebut; (iii) syariat atau Islam yang ditafsirkan, yang mengakui keilahian wahyu, tetapi ketika diinterpretasikan manusia bisa beraneka ragam dan bisa saja keliru (p. 14)

Mengikuti Kurzman, penulis buku ini mengklasifikasikan ketiga kecenderungan syariat itu sebagai syariat substantif. Ia mendefinisikan syariat substantif sebagai kelompok yang merumuskan gagasannya dengan berkonsultasi tidak hanya pada teks al-Quran dan Hadits, tetapi juga pada khazanah tekstual Islam klasik, yang dipandang sebagai instrumen berharga dalam memecahkan pertanyaan dan permasalahan penting di dunia Islam dewasa ini. Selain mengategorikan diri ke dalamnya, penulis juga meringkas kecenderungan syariat substantif ini sebagai "*al-muhafazah 'ala al-qadim al-shalih wa al-akhz bi al-jadid al-ashlah.*" Dalam konteks suatu konstitusi, kelompok ini memandang syariat sebagai "inspirasi" dan "tuntunan moral atau etik"(pp. 14-15).

Definsi awal tentang syariat substantif barangkali bisa disepakati manfaatnya untuk kepentingan penelitian. Tetapi, ketika defnisi tersebut diringkasnya menjadi "*al-muhafazah 'ala al-qadim al-shalih wa al-akhz bi al-jadid al-ashlah,*" maka ringkasan ini terlihat "terlalu NU" dan menimbulkan fantasi yang bermacam-macam, meskipun dalam studi ini kelompok dan partai Islam lainnya di luar kelompok NU dan partai yang berafiliasi dengannya juga diklasifikasikan ke dalam kelompok syariat substantif.

Sebagai kontras terhadap kelompok syariat substantif adalah kelompok syariat formal, yang meyakini bahwa hukum ketatanegaraan Islam telah diteorisasikan dalam karya-karya klasik para sarjana Muslim yang tidak bisa lagi dimodifikasi. Kelompok ini memandang syariat sebagai sumber formal unsur-unsur konstitusi mereka. Seluruh elemen konstitusi harus sejalan dengan penafsiran formal terhadap syariat. Kategorisasi ini—yakni syariat substantif dan formal—digunakan untuk melihat ketegangan dan upaya berebut pengaruh yang sangat sentral dalam proses reformasi konstitusional di Indonesia (p. 16).

Sumber yang digunakan dalam studi ini adalah data kearsipan dan interview yang kemudian dianalisis dan dibandingkan dengan UUD Mesir, Iran dan Saudi Arabia untuk lebih memahami masalah yang lebih luas tentang syariat dan konstitusi di dunia Islam. Pendekatan komparatif ini mengikuti pendekatan H. Patrick Glenn yang dipijakkan pada pandangan bahwa suatu tradisi legal bisa saja menyerap unsur-unsur asing lantaran berisi banyak elemen internal yang berbeda atau berseberangan (p. 17).

Tesis yang diajukan dalam kajian ini adalah, pendekatan syariat formal telah gagal mempengaruhi proses reformasi konstitusi di Indonesia, tidak hanya dalam isu agama *vis-à-vis* negara, tetapi

juga dalam isu hak asasi manusia dan *rule of law*. Syariat justru memberikan kontribusinya terhadap reformasi konstitusi di Indonesia (1999-2002) melalui pendekatan substantif. Pengalaman Indonesia ini menunjukkan bahwa syariat substantif pada dasarnya menyediakan pijakan bagi konstitusionalisme (p. 19).

Buku ini dituangkan ke dalam tujuh bab: (1) *Introduction*, memuat latar belakang, topik, signifikansi, permasalahan, sumber dan pendekatan yang digunakan dalam studi, serta tujuan kajian; (2) *Shari'a and Constitutionalism*, berupaya menjawab pertanyaan atau permasalahan pertama; (3) *Indonesia, Shari'a and the Constitution: An Overview*, mendiskusikan pertanyaan kedua; (4) *Human Rights Provisions*, berisi studi kasus pertama untuk pertanyaan ketiga; (5) *Rule of Law*, memuat studi kasus kedua untuk pertanyaan ketiga; (6) *Article 29 on Religion*, berisi studi kasus terakhir untuk pertanyaan ketiga; dan (7) *Conclusion*, memuat simpulan-simpulan dan jawaban terhadap permasalahan keempat, yang merupakan masalah sentral dalam buku ini, serta refleksi mengenai penerapan syariat di Indonesia.

Berkaitan dengan pertanyaan pertama yang dikaji dalam buku ini—yakni apakah syariat kompatibel dengan prinsip-prinsip bentuk prosedural konstitusionalisme?—penulis menjawabnya dengan menganalisis latar belakang teoritis hukum ketatanegaraan Islam dan kaitannya dengan konstitusionalisme—secara sederhana dimaknai sebagai hukum yang mengatur pemerintahan suatu negara. Karya sejumlah sarjana Muslim dari abad ke-20—seperti Muhammad Asad dan Abul A'la al-Maududi—yang membahas beberapa aspek masalah konstitusional, dipandang sangat bersifat apologetik. Sementara karya sarjana Muslim lainnya dari masa yang sama, semisal Abdurrahman Taj dan Ahmad Syalabi, bagi penulis hanya merupakan pengulangan teori-teori klasik serta pengungkapan gagasan dan praktek negara Islam lebih dari seribu tahun lalu tanpa modifikasi apapun lewat *ijtihad* dan tanpa upaya untuk mengaitkannya dengan al-Quran dan masalah-masalah negara bangsa modern (pp. 28-29).

Karena itu, jawaban kaum Muslimin terhadap pertanyaan pertama terpecah ke dalam dua kelompok besar: Kelompok pertama meyakini syariat tidak kompatibel dengan konstitusionalisme, dan kelompok kedua berkeyakinan sebaliknya. Kelompok pertama ter-

bagi ke dalam dua kubu: fundamentalis (otoritarian) dan sekularis. Kubu fundamentalis menegaskan bahwa syariat bisa memenuhi segala kebutuhan kaum Muslimin, karena itu tidak diperlukan konstitusionalisme. Syariat, sebagai hukum Tuhan, berada di atas konstitusi dan menyediakan sistem pemerintahan atau politik yang unik. Sementara kubu sekularis memandang bahwa Islam, termasuk syariat, tidak berhubungan dengan urusan negara. Menurut kubu ini, konstitusi tidak boleh dimanfaatkan untuk memberlakukan syariat. Sekalipun kedua kubu itu memiliki argumen-argumen yang berbeda, keduanya sepakat bahwa karakteristik syariat tidak memungkinkan mereka menerima kompatibilitas syariat dengan konstitusionalisme (p. 30).

Argumen yang diajukan kubu fundamentalis untuk membela sudut pandangnya adalah: (i) hukum Islam itu abadi lantaran konsep hukum yang otoriter, ilahiyah dan absolut dalam Islam tidak memperkenankan adanya perubahan dalam konsep dan institusi legal. Posisi ini tentu saja tidak sejalan dengan karakter konstitusi yang dapat diamandemen, dimodifikasi, direformasi atau bahkan diganti dengan yang baru; (ii) syariat berdasarkan wahyu Tuhan. Sumber hukum Islam adalah kehendak Tuhan yang absolut dan tidak dapat diubah. Hal ini tentu saja berkontradiksi dengan sifat dasar konstitusionalisme yang dipijakkan pada kehendak manusia; (iii) konstitusionalisme tidak berasal dari Islam, tetapi merupakan produk Barat. Ketegangan antara gereja dan negara dalam tradisi Barat tampak dalam sebagian besar tradisi konstitusional di Eropa, Amerika dan Australia. Jika konstitusionalisme diadopsi negerinegeri Muslim, pemisahan antara Islam dan politik tentunya akan terjadi. Padahal, dalam syariat, tidak ada pembedaan atau separasi antara agama dan negara: Islam adalah agama sekaligus negara (*din wa dawla*); (iv) berdasarkan al-Quran 5:3, syariat bersifat sempurna dan komprehensif atau mencakup segala hal. Ia berlaku untuk seluruh masa dan tempat serta untuk seluruh manusia. Sementara konstitusionalisme tidak dapat menjawab seluruh problem umat manusia. Posisi fundamentalis semacam ini, menurut Nadirsyah, diadopsi oleh Saudi Arabia (pp. 30-32).

Sementara kubu sekularis berargumen bahwa sepanjang sejarah Islam syariat tidak pernah menjadi konstitusi kekhalifahan Islam tradisional. Syariat mustahil diberlakukan secara konstitusional, karena syariat dan konstitusionalisme saling bertentangan. Syariat tidak kompatibel dengan konstitusionalisme karena syariat merupakan masalah kesalehan pribadi. Negara tidak berhak menginter-

vensi ataupun memberlakukan syariat kepada publik. Hukum Islam berawal dari aktivitas para fukaha yang tergerak panggilan keagamaan, dan hukum tersebut tidak dibuat oleh legislasi negara. Berbeda dengan kelompok fundamentalis, kelompok ini meyakini negara sekular dan menganggap syariat tidak bisa dan tidak akan menggantikan konstitusi. Banyak aspek dalam syariat yang bertabrakan dengan institusi dan konsep modern—semisal diskriminasi dalam masyarakat jika syariat diterapkan melalui konstitusi—yang tentu saja bertabrakan dengan semangat konstitusionalisme. Menurut penulis, model paling bagus untuk negara sekular di dunia Islam adalah Turki (pp. 32-35).

Kelompok kedua, yang beranggapan syariat kompatibel dengan konstitusionalisme, memandang syariat tidak berada di atas atau di luar konstitusi. Prinsip-prinsip syariat dan konstitusionalisme bisa hidup berdampingan, tetapi penafsiran kembali syariat dibutuhkan untuk mengartikulasikan mekanisme prosedural dan institusional dari hukum ketatanegaraan Islam. Penulis buku ini membagi kelompok kedua ini ke dalam dua kubu utama berdasarkan karakteristiknya: kelompok syariat formal dan kelompok syariat substantif. Kubu pertama, yakni kubu syariat formal, memandang bahwa syariat kompatibel dengan konstitusionalisme dan menekankan bahwa seluruh masalah konstitusional harus dipijakkan pada syariat yang dipraktekkan Nabi dan para sahabatnya di Madina lima belas abad silam. Kalau kubu fundamentalis memandang bahwa syariat berada di atas konstitusi—dan, karena itu, tidak kompatibel dengan konstitusionalisme—maka kelompok syariat formal berpendapat bahwa syariat bisa memiliki tempat di dalam konstitusi dan menjadi sumber konstitusi tersebut. Ilustrasi yang dirujuk untuk kelompok syariat formal ini adalah Mesir dan Iran (pp. 36-38).

Sayangnya, pembahasan buku ini tidak mencakup ke dalam analisisnya pengalaman konstitusional Republik Islam Pakistan—negara modern pertama yang dibangun di atas pijakan agama—yang sangat dramatis. Sejak berdirinya, Pakistan mengalami kesulitan serius dalam mendefinisikan keislamannya. Perdebatan yang sengit dan berkepanjangan, bahkan berdarah-darah di sejumlah kesempatan, antara kubu syariat formal dan kubu syariat substantif, baik di dalam dan di luar parlemen, menghasilkan rumusan-rumusan kompromistik dalam konstitusi negeri itu, mulai dari *Objectives Resolution* (1949), Konstitusi Pertama (1956), Konstitusi Kedua (1962), hingga Konstitusi 1973—dipandang sebagai konstitusi paling islami sepanjang sejarah Pakistan—ataupun amandemen-amandemennya.

Kubu kedua, yakni kubu syariat substantif, memandang bahwa syariat mesti ditafsirkan sejalan dengan demokrasi dan konstiusionalisme. Syariat dengan demikian dibedakan dari fikih. Syariat dipandang sebagai totalitas kategorisasi ilahi tentang perilaku manusia, sedangkan fikih merupakan artikulasi kategorisasi tersebut oleh para sarjana Muslim berdasarkan pemahamannya masing-masing. Syariat, yang bersumberkan pada al-Quran dan Sunnah, tidak dapat dipahami atau mempengaruhi perilaku manusia kecuali melalui upaya manusia (pp. 38-40).

Upaya manusia untuk memahami inilah yang disebut *ijtihad*—sumber ketiga dalam hukum Islam disamping al-Quran dan Sunnah. *Ijtihad* secara sederhana bisa dimaknai penafsiran. Perbedaan utama antara *ijtihad* dan dua sumber pertama Islam—yakni al-Quran dan Sunnah—adalah *ijtihad* merupakan suatu proses pengembangan yang berkesinambungan, sementara al-Quran dan Sunnah merupakan sumber otoritas yang pasti dan tidak dapat diubah atau ditambhkurang setelah wafatnya Nabi. Sebagaimana kecenderungan modernisme Islam, penulis buku ini menolak doktrin tertutupnya pintu *ijtihad* dan memandang pintu *ijtihad* selalu terbuka, karena ia merupakan alat bagi kaum Muslimin untuk memahami dan mempraktekkan syariat, sejalan dengan sifat dan karakteristik manusia yang dinamik.

Berdasarkan pemahaman semacam ini, penulis buku ini menolak posisi kelompok sekularis maupun fundamentalis yang telah dikemukakan di atas. Menurutnya, isu tentang apakah syariat kompatibel atau tidak dengan konstiusionalisme, kesemuanya itu terpulang pada *ijtihad*. Al-Quran dan Hadits tidak dapat dipandang sebagai Konstitusi Islam, tetapi sebagai Kodeks Prinsip-prinsip Konstitusional Agung yang berisi petunjuk tentang legislasi, moralitas, dan kisah-kisah bermakna. Kedua sumber utama Islam itu, meski tidak memberikan preferensi untuk sistem politik tertentu, telah meletakkan sekumpulan prinsip atau nilai etik dan moral politik untuk diikuti kaum Muslimin dalam mengembangkan kehidupannya di dalam suatu negara (pp. 40-44).

Setelah menegaskan bahwa syariat kompatibel dengan konstiusionalisme (dalam bab 2), bab selanjutnya (3) penulis menjawab pertanyaan kedua dalam studinya: Bagaimana rakyat Indonesia mengaitkan

syariat dan UUD 1945 secara historis. Pertanyaan ini membawanya kepada penelusuran evolusi perjuangan untuk memasukkan syariat ke dalam konstitusi Indonesia, mulai dari era proklamasi pada 1945 hingga ke era reformasi, khususnya ketika dilakukan amandemen UUD 1945 pada 1999-2002.

Penelusuran terhadap isu ini diawali dengan mendiskusikan proses perumusan Piagam Jakarta dan UUD 1945, serta tensi-tensi dan kompromi-kompromi yang terjadi antara kelompok nasionalis sekular dan nasionalis Muslim yang terlibat di dalam proses tersebut. Tujuh kata sila pertama Piagam Jakarta—yakni “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya” —yang dihilangkan dalam proses perumusan UUD 1945, pada faktanya sangat sentral, sehingga sejumlah kelompok Muslim selalu menuntut pencantumannya kembali ke dalam konstitusi, meski pemerintah telah membuat konsesi dengan membentuk Departemen Agama. Bahkan, upaya lebih radikal untuk menjadikan syariat sebagai basis negara muncul dalam bentuk pemberontakan Darul Islam yang dipimpin Kartosuwirjo. Tetapi upaya ini berhasil ditumpas (pp. 60-65).

Pada masa Konstituante—lembaga legislatif yang dibentuk berdasarkan pemilu 1954—upaya untuk menjadikan Islam sebagai dasar negara kembali marak. Perdebatan di dalam parlemen antara blok Pancasila, blok sosialis dan blok Islam yang berlarut-larut tentangnya akhirnya menemui jalan buntu. Konsekuensinya, Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang membubarkan Konstituante dan memberlakukan kembali UUD 1945—sebelum itu, konstitusi Indonesia adalah UUD 1949 (Konstitusi RIS) yang menggantikan UUD 1945, dan UUDS 1950. Perjuangan memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta ke dalam konstitusi gagal, meski dalam mukadimah Dekrit Presiden pada 1959 itu terdapat afirmasi bahwa Piagam Jakarta “menjiwai” UUD 1945 (pp. 65-70).

Setelah dekrit kembali ke UUD 1945, konstitusi ini telah memfasilitasi dua rejim otoriter yang berkuasa selama hampir empat dekade: Demokrasi terpimpin di bawah Soekarno, dan Orde Baru di bawah Soeharto. Pada masa Orde Baru, perdebatan konstitusional tentang Piagam Jakarta dilarang dan Pancasila diberlakukan sebagai asas tunggal bagi organisasi kemasyarakatan dan partai politik. Bahkan perubahan UUD 1945, menurut TAP MPR No. 1/MPR/1983, baru dimungkinkan setelah dilakukannya referendum. Selama pemerintahan Soeharto, UUD 1945 telah dimanfaatkan untuk menjustifikasi segala jenis tindakan pemerintah yang arbitrer (pp. 70-77).

Lantaran alasan inilah, reformasi konstitusi menjadi salah satu tuntutan demonstrasi massal mahasiswa pada 1998, di samping tuntutan-tuntutan lain seperti pemberantasan KKN, pengunduran diri dan pengadilan atas Soeharto, penurunan harga kebutuhan pokok, dan penghapusan keterlibatan militer dalam politik. Tuntutan-tuntutan reformasi ini akhirnya memaksa Soeharto lengser pada 21 Mei 1998 dan digantikan B.J. Habibie. Berbeda dengan pendahulunya, Habibie menghidupkan kembali sistem multi partai, yang memberi peluang kepada kelompok-kelompok Islam untuk mengemukakan aspirasi politiknya, baik dengan mendirikan partai-partai politik atau mengupayakan dimasukkannya syariat ke dalam konstitusi. Pada 1999 dilangsungkan pemilu yang diikuti 44 partai politik. Hasil pemilu ini adalah terbentuknya MPR yang kemudian memilih Abdurrahman Wahid sebagai presiden, tetapi pada 2001 diimpeach oleh MPR dan digantikan oleh Megawati (pp. 77-83).

Mulai Oktober 1999 hingga Agustus 2002, MPR hasil pemilu 1999 melakukan empat kali amandemen terhadap UUD 1945. Proses politik dan legal reformasi konstitusional ini dianalisis secara rinci dan kritis oleh Nadirsyah. Ia, antara lain, mengeritik proses dan metode amandemen yang terlihat pragmatis, parsial, serta—di dalam kandungan amandemen itu sendiri—bisa menimbulkan krisis konstitusional (pp. 83-93).

Selama reformasi konstitusional pada 1999-2002, polarisasi antara syariat formal versus syariat substantif muncul ke permukaan. PAN dan PKB, didukung masing-masing oleh Muhammadiyah dan NU, menentang keras pemberlakuan syariat oleh negara. Sementara PPP dan PKB mengupayakan sebaliknya. Karena itu, penuois buku ini mengkategorikan PAN dan PKB sebagai kelompok syariat substantif, sementara PPP dan PBB sebagai kelompok syariat formal. Namun, kategorisasi PAN yang berasaskan Pancasila sebagai partai Islam ini mungkin akan merancukannya dengan partai-partai Islam yang lain, seperti PPP, PBB atau PK yang berasaskan Islam. Sementara PKB, meski berasaskan Pancasila, merupakan partai yang dilahirkan dan dimaksudkan untuk memperjuangkan aspirasi kaum Nahdliyin.

Catatan lainnya yang perlu dikemukakan di sini adalah, penulis tidak memasukkan PK ke dalam kubu syariat formal, meskipun ia mengelompokkannya ke dalam partai-partai Islam dan memandangnya sebagai partai Islam baru yang cukup canggih dan paling menjanjikan (p. 82). Demikian pula, ketika mendiskusikan proses amandemen pasal 29 UUD 1945 di dalam bab 6—sebagaimana akan

disinggung nanti—ia juga kurang melibatkan PK di dalam analisisnya. Padahal, PK berada dalam satu baris dengan PPP dan PBB ketika memperjuangkan pencantuman syariat ke dalam amandemen konstitusi pada sidang tahunan MPR tahun 2000, 2001 dan 2002. Bahkan, dalam sidang tahunan MPR 2002, ketika PPP dan PBB mencabut usulan pencantuman syariat ke dalam amandemen, PK menilai kedua partai Islam itu tidak serius memperjuangkan penerapan syariat (*Media Indonesia*, 13 Agustus 2002). Jumlah perolehan kursi PK yang sedikit dalam parlemen, sebagaimana partai-partai kecil Islam lainnya, barangkali telah membuat partai ini kurang signifikan untuk dilibatkan dalam kajian ini.

Berbeda dengan situasi pada masa konstituante, seluruh partai politik yang terlibat dalam reformasi konstitusi pada 1999-2002 sepakat tidak mengubah atau mengamandemen Mukadimah UUD 1945. Tetapi, sehubungan dengan pasal 29 UUD tersebut, kelompok syariat formal mendesak dimasukkannya tujuh kata Piagam Jakarta ke dalamnya. Sementara kelompok syariat substantif beranggapan bahwa syariat semestinya digunakan sebagai inspirasi atau spirit, dan tidak perlu ditempatkan secara literal dan tekstual ke dalam pasal 29 atau pasal lainnya di dalam konstitusi (pp. 93-96).

Mulai dari bab 4 hingga bab 6—yang membahas tiga studi kasus tentang hak asasi manusia, *rule of law*, serta hubungan agama dan negara—penulis buku ini menelaah secara kritis dan mendalam ketegangan dan upaya berebut pengaruh antara kubu syariat substantif dan kubu syariat formal yang sangat sentral dalam proses reformasi konstitusional di Indonesia mulai 1999 hingga 2002.

Sehubungan dengan hak asasi manusia, penulis menilai bahwa sebelum adanya amandemen terhadap UUD 1945, konstitusi yang sangat ringkas dan sederhana ini secara eksplisit hanya memuat enam pasal (pasal 26-31) yang bertalian dengan hak asasi manusia. Hak asasi lainnya dirujuk secara implisit, atau diletakkan dalam bagian penjelasan pasal-pasal. Secara keseluruhan, setidaknya-tidaknya ada 15 prinsip hak asasi manusia yang tertuang, baik secara eksplisit atau implisit, di dalam konstitusi tersebut.

Pada era Soeharto beberapa regulasi diundangkan, tetapi tak jarang kandungannya justru membatasi hak asasi manusia. Contohnya adalah UU Pers No. 21 Tahun 1982. UU ini bertabrakan dengan kebebasan mengeluarkan pendapat yang diatur dalam pasal 28 UUD 1945. *Tempo*,

Editor dan *Detik* pernah merasakan ampuhnya UU ini pada era orde baru. Ketika Habibie berkuasa, berbagai desakan internasional akhirnya memaksanya mendukung gagasan universalitas hak asasi manusia dan mengeluarkan Dekrit Presiden No. 129 Tahun 1998 tentang Rencana Nasional Hak Asasi Manusia. Tidak lama kemudian, MPR mengeluarkan ketetapan tentang hak asasi manusia. Ketetapan MPR tahun 1998 ini merupakan Piagam Indonesia pertama tentang hak asasi manusia. Pada 1999 Habibie menandatangani UU No. 39 tentang hak asasi manusia, yang mengimplementasikan ketetapan MPR tersebut. Namun, penulis buku ini memandang regulasi-regulasi ini tidak memadai untuk melindungi hak asasi, karena dengan mudah dapat diganti oleh siapa saja yang tengah berkuasa. Ia memandang penting memasukkan ketetapan MPR tahun 1998 itu sebagai bagian dari amandemen UUD 1945 (pp. 110-113).

Amandemen UUD 1945 yang kedua (2000) mencakup banyak aspek hak asasi. Tetapi, buku ini membatasi analisisnya pada persamaan hak (ekualitas), hak-hak wanita, kebebasan beragama dan kebebasan mengutarakan pendapat. Dengan membandingkan provisi-provisi dalam amandemen UUD 1945 dengan Konstitusi Iran, Mesir, Arab Saudi dan UIDHR (Universal Islamic Declaration of Human Rights) serta Deklarasi Kairo tentang hak asasi manusia dalam Islam, penulis buku ini berkesimpulan bahwa pendekatan syariat substantif yang digunakan dalam proses amandemen menunjukkan prinsip-prinsip syariat telah memberi inspirasi kepada perlindungan hak asasi manusia dan bisa berjalan berdampingan dengannya. Kecenderungan dalam Konstitusi Iran, Mesir, Arab Saudi dan UIDHR dan Deklarasi Kairo yang membatasi hak asasi di bawah ketentuan syariat, tidak eksis dalam amandemen kedua UUD 1945. Tidak ada satupun partai politik Islam di Indonesia yang melihat syariat berada di atas konstitusi. Penerimaan provisi-provisi hak asasi tanpa pembatasan oleh pemahaman formal syariat menunjukkan bahwa partai-partai politik Islam di Indonesia yang terlibat dalam proses reformasi konstitusional pada 1999-2002 memiliki posisi yang berbeda dari kelompok-kelompok Muslim lainnya yang menolak secara terbuka konsep hak asasi manusia lantaran berasal dari Barat atau memandangnya sebagai konspirasi untuk menghancurkan Islam (pp. 113-129).

Ada tiga penjelasan atas sikap partai-partai politik Islam Indonesia: (i) pengalaman traumatik pelanggaran hak asasi manusia di era Soeharto membuat partai-partai ini berupaya menjamin pelanggaran semacam itu tidak akan terjadi lagi; (ii) seluruh partai

politik Islam beranggapan bahwa hak asasi manusia kompatibel dengan pendekatan syariat substantif; dan (iii) meski amandemen menerima secara penuh seluruh substansi hak asasi, hal ini tidak berarti agama tidak memiliki peran sedikitpun di Indonesia. Nilai-nilai keagamaan—yang dapat ditafsirkan dengan syariat dalam makna aslinya sebagai “jalan” atau petunjuk, bukan kodeks hukum yang rinci—bersama dengan keadilan, moralitas, keamanan, ketertiban umum, dan demokrasi harus diperhitungkan ketika ketentuan-ketentuan hak asasi dalam amandemen UUD 1945 hendak diimplementasikan (pp. 129-130).

Dalam bab 5, buku ini mendiskusikan *rule of Law* dalam UUD 1945 sebelum dan setelah diamandemen serta kaitannya dengan syariat. Karya yuris klasik dan modern Islam, konstitusi Iran, Mesir dan Saudi juga ditelaah sehubungan dengan diskusi tersebut (pp. 139-173). Penelusurannya, yang dilakukan untuk melihat pengaruh dan respon syariat terhadap upaya membangun dan mempromosikan *rule of law* dalam konteks Indonesia, mambawanya kepada lima temuan (pp. 173-174):

Pertama, tidak satupun partai Islam mengusulkan ide khilafah sebagai bentuk pemerintahan Indonesia. Kenyataan bahwa Indonesia merupakan negeri muslim terbesar tidak membuat partai-partai tersebut mengusulkan Indonesia menjadi negara Islam, seperti Mesir, Iran atau Saudi Arabia. Menurut amandemen UUD 1945, Indonesia tetap merupakan republik dengan sistem presidensial dan tiga cabang pemerintahan, eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Kedua, partai-partai Islam menerima kedaulatan rakyat, dan penerimaan ini mendapat justifikasi dari pendekatan syariat substantif. Sebagai konsekuensi menolak bentuk khilafah, rakyat Indonesia, termasuk seluruh partai politik Islam, mengadopsi kedaulatan rakyat. Isu kedaulatan bahkan tidak pernah menjadi agenda perdebatan konstitusional selama masa persidangan MPR pada 1999-2002. Kedaulatan rakyat diterima tanpa sedikitpun riak kontroversi. Dengan demikian, Muslim Indonesia telah memodifikasi gagasan syariat formal dalam kasus bentuk pemerintahan, kedaulatan, dan kualifikasi untuk menjadi pemimpin negara.

Ketiga, tidak sepele katapun dalam amandemen yang memberikan hak istimewa kepada kaum Muslimin untuk menjadi presiden atau wakil presiden Indonesia dan, dengan demikian, adalah selaras dengan konstitusi jika non-Muslim terpilih menjabat posisi puncak di Indonesia. Konstitusi juga tidak melarang wanita menjadi

presiden. Berbeda dengan masa jabatan khalifah yang tidak dibatasi, konstitusi Indonesia membatasinya menjadi dua kali masa jabatan—satu masa jabatan berlangsung selama lima tahun—baik untuk presiden maupun wakil presiden. Amandemen juga menetapkan pemilihan langsung untuk jabatan presiden. Sementara pelaksanaan fleksibilitas *syura* dan *bay'at* seirama dengan sistem pemilihan apapun. Di samping itu, amandemen juga mengatur prosedur untuk melengserkan (*impeachment*) presiden, yang tentu saja berseberangan dengan tradisi syariat formal. Ini menunjukkan bahwa rakyat Indonesia tidak hanya bersedia menerima pendekatan syariat substantif, tetapi juga nilai *rule of law*. Amandemen berhasil mengisi kekosongan yang ditinggalkan syariat formal dalam kasus-kasus semisal masa jabatan presiden, metode pemilihan, dan metode melengserkan kepala negara, dengan jalan membuat aturan baru tentangnya.

Keempat, karena kedaulatan rakyat diadopsi UUD 1945 dan diterima seluruh partai politik Islam, fungsi legislatif parlemen Indonesia ditegaskan, berdampingan dengan fungsi-fungsi lainnya seperti penyusunan anggaran dan pengawasan, untuk menjamin berjalannya sistem *checks and balances*. Pada titik ini, konstitusi Indonesia sekali lagi mengisi kekosongan yang ditinggalkan sejarah Islam, karena *ahl al-hall wa al-aqd* dalam tradisi historis kenegaraan Islam hanya berfungsi memilih khalifah. Pendekatan syariat substantif yang digunakan di Indonesia telah memperluas fungsi dan kekuasaan *ahl al-hall wa al-aqd*.

Kelima, untuk memenuhi salah satu persyaratan *Negara Hukum*, konstitusi Indonesia menciptakan kemandirian lembaga yudisial. Meski sejarah Islam meninggalkan banyak kisah tentang bagaimana khalifah menghormati dan menghargai independensi yudisial atau sebaliknya, dalam amandemen UUD 1945 seluruh partai politik Islam berpandangan bahwa kemandirian yudisial merupakan alat untuk membangun pemerintahan yang konstitusional dan tidak ada satupun ayat al-Quran yang menolak kemandirian tersebut.

Penulis buku ini memandang bahwa kontribusi partai-partai politik Islam dalam proses amandemen UUD 1945 dengan menggunakan pendekatan syariat substantif itu merupakan suatu *ijtihad*. Hal ini secara jelas menunjukkan bahwa *rule of law* sejalan dengan syariat serta mencerminkan kemampuan menangani konstitusi modern tanpa meninggalkan prinsip-prinsip dan tujuan-tujuan syariat.

Berbeda dengan amandemen-amandemen UUD 1945 yang telah dikaji dalam dua bab sebelumnya, di mana seluruh partai politik Islam menggunakan pendekatan syariat substantif, ketika meng-amandemen pasal 29 tentang agama—yang dibahas pada bab 6 (pp. 188-214)—partai-partai Islam terpecah ke dalam dua kelompok: kubu syariat substantif dan kubu syariat formal. Perdebatan mengenai pasal tersebut tidak hanya terjadi di dalam parlemen, tetapi juga di luar parlemen. Di dalam parlemen, PPP dan PBB secara formal mengusulkan amandemen terhadap pasal 29 dilakukan dengan memasukkan syariat ke dalamnya, dengan jalan merestorasi tujuh kata Piagam Jakarta yang dihilangkan. Dalam kasus amandemen pasal 29 ini, PPP dan PBB beralih menggunakan pendekatan syariat formal. Sementara dua partai Islam lainnya di parlemen, PAN dan PKB, tetap konsisten menggunakan pendekatan syariat substantif dan menolak sulan untuk memasukkan syariat ke dalam pasal 29.

Di luar parlemen, Front Pembela Islam (FPI) dan Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) mengemukakan tuntutan yang sama dengan yang diajukan PPP dan PBB. Bahkan, di kampus IPB dan ITB, sejumlah mahasiswa bersumpah setia terhadap proklamasi Negara Islam Indonesia yang dideklarasikan Kartosuwiryo pada 1948, dan memandang deklarasi kemerdekaan yang dinyatakan Soekarno dan Hatta pada 1945 batal dan tidak berlaku. Namun, dua organisasi Islam terbesar di Indonesia, Muhammadiyah dan NU, tidak menyepakati gagasan memasukkan syariat atau merestorasi Piagam Jakarta ke dalam amandemen pasal 29 UUD 1945.

Pada titik ini, penulis buku luput mencakupkan ke dalam uraiannya sikap organisasi kemasyarakatan Islam lainnya, Persatuan Islam (Persis), yang memang tidak sebesar Muhammadiyah dan NU tetapi memiliki reputasi yang layak diperhitungkan. Berbeda dengan Muhammadiyah dan NU, Pimpinan Pusat Persis mendukung amandemen pasal 29 yang mencantumkan tujuh kata Piagam Jakarta. Dukungan ini, antara lain, didasarkan pada pandangan bahwa "Islam merupakan agama yang bukan hanya berkaitan dengan persoalan individual antara makhluknya dengan Allah SWT, tetapi juga menyangkut hubungan horisontal. Islam bukan hanya soal aqidah, ibadah, dan muamalah, tapi juga soal jinayah." Disamping itu, sudah ada beberapa bagian syariat yang secara empirik telah diakomodasi dalam perundang-undangan, seperti zakat haji dan wakaf. Sementara otonomisasi daerah yang mengakibatkan sejumlah pemerintah kabupaten dan kota mencanangkan pemberlakuan syariat, menurut Pimpinan Pusat Persis, memerlukan payung hukum yang kuat. Selain

itu, keinginan dan keyakinan sebagian masyarakat Muslim tentang pentingnya pemberlakuan syariat yang tidak terakomodasikan sering memunculkan sikap ekstrim di kalangan masyarakat tersebut (*Pikiran Rakyat*, 8 Agustus 2002).

Perdebatan mengenai usulan memasukkan syariat ke dalam amandemen pasal 29 antara kelompok syariat formal dan substantif tidak pernah sampai ke tahap *voting*, karena partai-partai yang mengusulkannya tidak sepakat melakukan voting terhadap sesuatu yang dipandang sebagai kebenaran. Dalam rapat komisi, usulan ini akhirnya terganjal. PPP dan PBB tetap menjadikan syariat sebagai salah satu isu dalam kampanye pemilihan umum 2004. Tetapi, perolehan suara kedua partai itu justru menurun. Fenomena ini menunjukkan bahwa mayoritas rakyat Indonesia (hampir 90 persen) tidak menyetujui kampanye PPP dan PBB untuk implementasi syariat pada level negara.

Berbagai alternatif amandemen pasal 29 dan alasan-alasan penolakannya serta hasil amandemen pasal tersebut telah menyampaikannya kepada kesimpulan bahwa kegagalan beberapa partai politik Islam untuk memasukkan provisi yang memberlakukan hukum Islam disebabkan oleh pendekatannya yang formal terhadap syariat. Kegagalan ini juga dengan jelas menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia, sebagai masyarakat majemuk, lebih menyukai syariat substantif, bukan syariat formal.

Penulis buku ini menyayangkan bahwa PPP dan PBB tidak belajar dari pengalaman konstitusional Mesir. Menurutnya, lebih masuk akal jika kedua partai Islam itu mengusulkan—selaras dengan pendekatan syariat formal—modifikasi pasal 29 dengan menyatakan syariat sebagai salah satu sumber hukum Indonesia. Dalam pengertian semacam ini, tujuan dan target memodifikasi pasal 29 dari perspektif syariat formal menjadi lebih jelas: mengakui syariat sebagai salah satu sumber hukum, di samping sumber-sumber hukum lainnya. Menurutnya, salah satu alasan utama mengapa PPP dan PBB mendesakkan restorasi tujuh kata Piagam Jakarta dalam amandemen pasal 29 adalah makna kesejarahan simbolik dari ungkapan tersebut. Kedua partai itu belum siap mencari kata atau kalimat alternatif untuknya. Usulan ini, bagi penulis buku ini, dimaksudkan untuk mencapai dua target utama secara serempak: implementasi syariat dan “balas dendam” atas kekalahan di tahun 1945 (p. 214-215).

Penjelasan mengenai latar belakang historis usulan pencantuman syariat ke dalam amandemen konstitusi itu barangkali terlalu

sederhana, jika fenomena di luar parlemen juga dipertimbangkan. Aspirasi tentang penerapan syariat dalam kenyataannya memiliki kaitan erat dengan situasi ekonomi dan sosial Indonesia yang ketika itu tengah mengalami disorientasi dengan lemah atau hampir tidak adanya penegakan hukum, serta didorong oleh pandangan-pandangan normatif teologis yang idealistik tentang peranan syariat dalam reformasi masyarakat. Dalam situasi negara semacam itu, sebagian orang cenderung berpikir bahwa penerapan syariat dapat menjadi alternatif yang efektif untuk mengatasi berbagai persoalan. Syariat, dalam hal ini, dipandang sebagai obat mujarab yang dapat menyembuhkan segala macam penyakit Indonesia. Jadi, menjelang sidang tahunan MPR pada 2001, misalnya, FPI mengeluarkan pernyataan kebulatan tekad yang meminta MPR mengamandemen konstitusi dan memberlakukan syariat, dengan mengembalikan tujuh kata Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945. Pernyataan ini dikeluarkan dengan keyakinan bahwa krisis multidimensional yang tengah melanda Indonesia akan segera berakhir dengan diberlakukannya syariat (*Kompas*, 6 Agustus, 27 Agustus 2001; *Suara Merdeka*, 2 Nopember, 2001). Demikian pula, Hizbut Tahrir Indonesia, yang ikut meramaikan demonstrasi menuntut pencantuman syariat di depan gedung MPR selama proses reformasi konstitusional, juga mengeluarkan booklet bertajuk *Selamatkan Indonesia dengan Syariah* (Hizbut Tahrir Indonesia, 2002).

Pada akhirnya, pasal 29 UUD 1945 tidak mengalami amandemen karena penolakan terhadap berbagai alternatif amandemen. Proses konstitusional ini menunjukkan bahwa parlemen Indonesia menolak sekularisasi. Di bawah naungan pasal 29 ini, agama dapat memainkan peran publiknya pada level masyarakat. Hal ini “membuktikan bahwa Indonesia bukanlah negara sekular atau negara Islam” (p. 215)

Dalam bab terakhir, di samping meringkas temuan-temuan studinya dalam bab-bab terdahulu, juga dimaksudkan untuk menyiapkan data, bukti dan argumen untuk menjawab pertanyaan keempat, yang merupakan permasalahan utama buku ini: Sejauh mana syariat telah memberikan kontribusi pada reformasi konstitusional di Indonesia mulai 1999 hingga 2002?

Jawabannya adalah, berdasarkan keseluruhan temuan empirik, syariat formal telah gagal mempengaruhi proses reformasi

konstitusional di Indonesia (1999-2002), tidak hanya dalam masalah hubungan agama dan negara (pasal 29 UUD 1945), tetapi juga dalam isu hak asasi manusia dan *rule of law*. Sebaliknya, syariat substantif justru telah memberikan kontribusi yang bermakna dalam proses reformasi tersebut. Paling tidak ada tiga alasan utama untuk ini.

Pertama, penelusuran terhadap provisi hak asasi manusia dalam amandemen UUD 1945 dari perspektif syariat memperlihatkan bahwa tidak terdapat restriksi terhadap hak asasi manusia di bawah ketentuan syariat formal, yang menunjukkan syariat tidak berada di atas atau di luar ketentuan hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia. Kenyataan ini berseberangan dengan kecenderungan dokumen-dokumen hak asasi manusia lainnya di dunia Islam—mulai dari Konstitusi Iran, Mesir dan Saudi Arabia, sampai kepada UIDHR dan Deklarasi Kairo—yang membatasi hak asasi manusia di bawah ketentuan syariat. Prinsip-prinsip syariat, dalam kasus Indonesia, justru memberi inspirasi kepada perlindungan hak asasi manusia. Pendekatan syariat substantif yang digunakan di Indonesia didasarkan pada premis bahwa Islam, secara substansial, selaras dengan norma hak asasi manusia Barat jika ditafsirkan demikian. Hal ini disebabkan oleh elastisitas dan kemampuan Islam untuk mengakomodasi berbagai penafsiran yang mendukung ataupun mengancam hak asasi. Dengan menerima secara sepenuhnya provisi-provisi hak asasi manusia, Indonesia bisa menjadi model bagi negeri Muslim lainnya dalam hal kesesuaian hak asasi manusia dengan hukum Islam.

Kedua, penelusuran terhadap provisi yang bertalian dengan lembaga eksekutif, parlemen dan lembaga yudisial dalam UUD 1945 untuk menakar pengaruh dan respon syariat terhadap upaya membangun dan mempromosikan *rule of law*, memperlihatkan partai-partai politik Islam, yang menggunakan pendekatan syariat substantif, menyepakati *rule of law* sebagai sejalan dengan syariat. Kenyataan bahwa ummat Islam merupakan mayoritas rakyat Indonesia, tidak membuat partai-partai Islam mengusulkan Indonesia menjadi negara Islam, yang berbeda dengan situasi di Mesir, Iran atau Saudi Arabia. Indonesia tetap sebuah republik dengan sistem presidensial dan tiga cabang pemerintahan—eksekutif, yudikatif dan legislatif. Penerimaan terhadap kedaulatan rakyat ini dijustifikasi oleh syariat substantif: tanpa mengabaikan peran Tuhan, *ummat* (keseluruhan populasi Muslim dalam suatu negara) menjadi agen kolektif kedaulatan Tuhan, bukan individu atau pribadi (khalifah).

Ketiga, ketika partai-partai Islam lainnya secara konsisten menggunakan pendekatan syariat substantif, PBB dan PPP berbalik menggunakan konsep syariat formal dalam proses amandemen pasal 29 UUD 1945. Tetapi, usulan PBB dan PPP untuk memasukkan tujuh kata piagam Jakarta ke dalam amandemen pasal 29 ini ditolak baik di dalam maupun di luar parlemen.

Pendekatan syariat substantif yang digunakan dalam proses amandemen UUD 1945 dan hasil-hasilnya memperlihatkan bahwa dunia Islam dapat dan sudah semestinya melakukan reformasi terhadap konstitusinya tanpa bantuan atau arahan dari Barat maupun kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Kajian ini menunjukkan bahwa konstitusionalisme Islam lahir dari rahim ajaran Islam dan komunitas Muslim itu sendiri (pp. 224-230).

Dalam refleksinya, penulis buku ini mencoba melihat prospek penegakan syariat Islam di Indonesia di masa mendatang. Partai-partai Islam yang hanya memperoleh kursi minoritas dalam parlemen sesuai hasil pemilu pada 2004 barangkali cuma memiliki agenda menjamin agar tidak ada undang-undang produk lembaga legislatif yang berseberangan dengan ajaran Islam. Posisi mereka dalam konteks implementasi syariat formal akan lebih bersifat pasif, tidak aktif. Sementara penerimaan sepenuhnya pasal 29 UUD 1945 tanpa amandemen memperlihatkan eksistensi kelompok syariat substantif dan komunitas keagamaan substantif yang berupaya saling bekerja sama untuk mengakui dan melindungi keberadaan agama dan negara, tanpa perlu menyepakati percampuran antara keduanya (pp.230-232).

Penulis buku ini juga mencatat dua tantangan yang dihadapi rakyat Indonesia setelah berlangsungnya amandemen UUD 1945: (i) menjamin agar amandemen-amandemen tersebut tidak turun nilainya menjadi sekadar *wallpaper* di rumah para politisi yang mengabaikannya; (ii) menyosialisasikan hasil reformasi konstitusi kepada seluruh masyarakat Indonesia. Tantangan kedua ini penting, karena keterlibatan publik dalam proses amandemen konstitusi sangat terbatas. Padahal keterlibatan publik dalam hal ini akan memberikan kontribusi dalam membangun solidaritas nasional dan membantu mengkonstruksi atau memperkuat identitas nasional. Lebih jauh, partisipasi publik tentunya akan meningkatkan perkembangan konstitusionalisme, serta penerimaan dan penghargaan publik terhadap konstitusi (p. 232).

Rekomendasi yang diajukan Nadirsyah berdasarkan hasil kajiannya adalah agar negeri-negeri Muslim lainnya mempertimbangkan

secara cermat pendekatan syariat substantif yang digunakan kebanyakan partai Islam di Indonesia selama proses reformasi konstitusional pada 1999-2002. Dengan pendekatan semacam ini, fleksibilitas hukum Islam terjaga dan hak konstitusional warga negara terjamin (p. 233).

Secara keseluruhan, karya ini secara komprehensif memperlihatkan bagaimana semestinya seorang Muslim memberi justifikasi keagamaan kepada perkembangan ketatanegaraan di negerinya. Tanpa justifikasi semacam itu, keyakinan keagamaan yang dianutnya bisa saja teralienasi dalam kehidupan bernegaranya.

Di samping beberapa catatan kecil yang telah dikemukakan, buku ini jelas telah memberikan sumbangan teoritis yang amat berharga tentang reformasi konstitusional di Indonesia dan hubungannya dengan pelembagaan formal syariat. Buku ini tidak hanya penting bagi upaya untuk memahami pergerakan kekuatan politik Islam di Indonesia pasca Soeharto, tetapi juga signifikan bagi kajian mengenai pergulatan syariat dan konstitusi. Karena itu, buku ini pantas menjadi salah satu "bacaan wajib" untuk reformasi konstitusi dan hukum di Indonesia.

Taufik Adnan Amal *Direktur Pusat Kajian Agama dan Masyarakat (PUKAT) UIN Alauddin Makassar*