

Diferensiasi Legislasi Hukum Islam Di Indonesia *

(DIFFERENCES OF ISLAMIC LAW LEGISLATION IN INDONESIA)

Fitriyani

FSH UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
Jl. Ir. H. Juanda No. 95 Ciputat Tangsel
E-mail: fitri.plhuin@gmail.com

Abstract: The process of institutionalization of Islamic law in Indonesia through numerous obstacles and barriers. From the abolition of seven words of the Jakarta Charter, the failure of the Islamic nationalist groups in carrying the Islamic ideology in the constituent assembly, to claim hardliners against the bearers of the movement of the application of Islamic law. But accommodation to these efforts as well responded by the government from time to time, so that the realization of Religious Affairs, Religious Court decision acknowledgment, and some Islamic legal legislation in national law. Assessment of this paper uses descriptive analytical approach to obtain concrete contribute ideas about the Legislation Law of Islam in Indonesia.

Keywords: Legislation, Islamic Law, National

Abstrak: Perjalanan pelebagaan hukum Islam di Indonesia mengalami berbagai rintangan dan hambatan. Dari penghapusan tujuh kata dalam Piagam Jakarta, kegagalan kelompok nasionalis Islam dalam mengusung ideologi Islam dalam sidang konstituante, hingga klaim kelompok garis keras terhadap pengusung gerakan penerapan hukum Islam. Akan tetapi akomodasi terhadap upaya ini juga direspon pemerintah dari masa ke masa, sehingga terwujudnya Departemen Agama, pengakuan keputusan Pengadilan Agama, dan beberapa legislasi hukum Islam dalam Hukum Nasional. Pengkajian makalah ini menggunakan pendekatan deskriptif analisis sehingga didapatkan kontribusi pemikiran yang kongkrit tentang Legislasi Hukum Islam di Indonesia.

Kata Kunci: Legislasi, Hukum Islam, Nasional

* Diterima tanggal naskah diterima: 02 Maret 2016, direvisi: 11 April 2016, disetujui untuk terbit: 19 Mei 2016.

Pendahuluan

Pemahaman yang komprehensif tentang bagaimana legislasi hukum Islam dapat terjadi dan masuk ke dalam sistem hukum nasional, maka yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah mengkaji sejarah sosial-hukum Islam di Indonesia, khususnya pada aspek sejarah legislasi hukum Islamnya. Kajian historis ini pun harus dilacak dari masa yang paling awal, yaitu sejak datangnya Islam ke Nusantara, sebab eksistensi dan posisi hukum Islam saat ini tidak dapat dipisahkan dari sejarah Islam Nusantara itu sendiri. Dengan pendekatan historis ini akan terlihat gambaran utuh bagaimana proses pergulatan legislasi hukum Islam serta aspek-aspek dan bentuk-bentuk legislasi yang terjadi.

Sejarah sosial-legislasi hukum Islam di Indonesia, seperti halnya sejarah sosial-hukum Islam, dapat dibagi dalam dua periode besar yaitu *masa pra-kemerdekaan* dan *masa pasca-kemerdekaan*. Periode yang disebut pertama dapat dibagi kepada dua fase yakni *fase pra-kolonial* dan *fase kolonial*, sementara periode yang kedua dibagi ke dalam beberapa fase yaitu *fase penerimaan hukum Islam sebagai sumber persuasive* (1945-1959), *fase penerimaan hukum Islam sebagai sumber otoritatif* (1959-1974), *fase pasca diundangkannya UU Perkawinan* (1974-1989), *fase pasca diundangkannya UU Peradilan Agama* (1989-1998) dan *fase Reformasi* (1998-sekarang).¹

Legislasi Hukum Islam pada Masa Pra-Kemerdekaan

Islam masuk ke bumi Nusantara jauh sebelum masa kolonial. Ada banyak teori yang berkembang seputar kedatangan Islam di Nusantara. Terkait dengan teori kedatangan Islam di Nusantara tersebut, paling tidak, ada tiga persoalan yang menjadi perdebatan para ahli sejarah, yaitu *tempat asal kedatangan Islam*, *para pembawanya* dan *waktu kedatangannya*.

Para sarjana Belanda umumnya memegang Teori Pijnappel, ahli sejarah dari Universitas Leiden, yang mengatakan bahwa asal-muasal Islam di Nusantara adalah dari Anak Benua India, tepatnya Gujarat dan Malabar.

¹ Periodisasi sejarah hukum Islam ini didasarkan pada pendapat Isma'il Suny dengan tambahan periode reformasi oleh penulis. Lihat Ismail Suny, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" dalam Amrullah Ahmad *et.al* (ed.), *Prospek Hukum Islam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia : Sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. H. Busthanul Arifin, SH*, (Jakarta: PP IKAHA, 1994), h. 193-202.

Teori ini didasarkan pada temuan adanya para pedagang Arab yang bermazhab Syafi'i yang bermigrasi ke negeri melayu sebagai penyebar agama Islam. Selain itu, teori ini diperkuat oleh temuan Moquette, sarjana Belanda lainnya, yang mendapati persamaan bentuk batu nisan yang ada di Pasai tertanggal 17 Dzul Hijjah 831 H/27 September 1428 M dan di Makam Syekh Maulana Malik Ibrahim (w. 822 H/1419) dengan batu nisan yang terdapat di Cambay dan Gujarat.² Teori batu nisan Moquette ini kemudian diperkuat oleh sarjana Belanda lainnya, seperti F.A. Kern, R.O. Winstedt, G.H. Bousquet, Vlakke, Gonda, Cchrieke dan Hall.

Teori Islam Nusantara berasal dari Gujarat dengan dasar batu nisan ini dibantah oleh teori kedua, yang dikemukakan oleh Fetimi, yang menemukan bahwa batu nisan yang ditemukan di Pasai dan Gresik tidaklah sama dengan batu nisan di Gujarat, tetapi justru mirip dengan batu nisan yang ada di Bengal. Lebih lanjut, Fetimi bahkan menguatkan teorinya dengan temuan batu nisan Siti Fatimah (tertanggal 475 H/1082 M) yang ada di Leran Jawa Timur. Namun sayangnya, teori kedua ini memiliki kelemahan karena tidak dapat menjelaskan adanya perbedaan mazhab yang dianut muslim Nusantara yang bermazhab Syafi'i dengan muslim Bengal yang bermazhab Hanafi.³

Teori Gujarat sebagai tempat muasal Islam di Nusantara juga mendapat bantahan dari Marisson yang menemukan bahwa pada masa Islamisasi Samudra Pasai, wilayah Gujarat masih dikuasai oleh Kerajaan Hindu. Oleh karena itu, Marrison melihat para penyebar Islam justru berasal dari pantai Coromandel pada akhir abad ke-13.

Teori yang disebut terakhir ini mendukung teori serupa yang dikemukakan Arnold, yang didasarkan pada catatan kesaksian Ibnu Batutah yang pernah melakukan perjalanan ke Nusantara. Hanya saja Arnold mengatakan bahwa Coromandel bukanlah satu-satunya tempat asal Islam Nusantara. Menurutnya, penyebaran Islam sesungguhnya sudah dilakukan oleh para pedagang Arab langsung dari Jazirah Arab sejak abad-abad awal hijri atau sekitar abad ke-7 dan ke-8, ketika mereka (para pedagang Arab) mendominasi perdagangan Barat-Timur. Hal itu didasarkan pada temuan

² Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII dan XVIII*, (Bandung : Mizan, 1994), h. 24-25.

³ *Ibid.*, h. 25-26.

bahwa pada tahun 650 M, yaitu pada masa pemerintahan Khalifah Usman bin Affan, sudah ada orang Islam yang datang ke Sumatera.⁴

Teori Arnold ini diperkuat oleh sumber-sumber sejarah Cina yang mencatat bahwa menjelang akhir perempatan ketiga abad ke-7 Masehi ditemukan adanya seorang Arab Muslim yang menjadi pemimpin sebuah pemukiman orang-orang Arab di pesisir pantai Sumatra. Ia juga didukung oleh Buzurg bin Shahriyar al-Ramhurmuzi, penulis kitab *'Aja'ib al-Hind* pada tahun 390 H/1000 M, yang meriwayatkan adanya kunjungan para pedagang muslim ke kerajaan *Zabaj* (Sriwijaya).⁵

Teori Islam datang langsung dari Arabia pada abad-abad pertama hijri ini juga didukung oleh sarjana lain seperti Crawford dan Naquib al-Attas. Teori yang disebut terakhir inilah yang kini banyak dipegang oleh para sejarawan kontemporer. Azra, misalnya, dalam kesimpulan disertasinya juga memperkuat teori ini.⁶ Begitu pula dengan Ruslan Abdul Gani yang lebih condong mengikuti pendapat yang mengatakan bahwa Islam datang ke Indonesia sejak abad pertama hijriyah, langsung dari Jazirah Arabia. Dia sepakat dengan hasil kesimpulan seminar sejarah masuknya Islam ke Indonesia di Medan tahun 1963. Menurut Ruslan, Islam datang ke Indonesia tidak dalam suatu *vacuum cultural* atau *vacuum peradaban*.⁷

Berkaitan dengan teori kehadiran Islam di Nusantara di atas, umumnya sejarawan muslim berpendapat bahwa Islam yang berkembang pada fase-fase awal adalah Islam yang bersifat mistik (tasawuf). Hal ini tidak lepas dari peran para pengembara sufi yang juga berprofesi sebagai pedagang yang memperkenalkan Islam mistis. Namun, seiring dengan penyebaran dan perkembangan Islam, maka Islam yang berorientasi pada syariat (hukum Islam) pun mulai dianut dan diberlakukan dalam komunitas-komunitas muslim terbatas. Dalam tahap ini, peranan para saudagar kemudian bergeser dan digantikan oleh para ulama, yang bertindak sebagai pengawal hukum Islam.⁸ Para ulama inilah yang mendidik dan membina masyarakat sehingga tertanam kuat rasa ketaatan terhadap hukum Islam.

⁴ Solihin Salam, *Sejarah Islam di Jawa*, (Jakarta : Djajamurni, 1964), h. 7.

⁵ Azyumardi Azra, *Op.Cit.*, h. 27-28.

⁶ Lebih lanjut lihat *Ibid.*, h. 57.

⁷ Ruslan Abdul Gani, *Sejarah Perkembangan Islam di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Antar Kota, 1983), h. 20.

⁸ S. Soebardi, "Islam in Indonesia", dalam *Majalah Prisma*, Nomor Ekstra, 1978, h. 66.

Ketaatan terhadap hukum Islam ini, tercermin dari dianutnya beberapa mazhab fikih Islam di Indonesia, seperti mazhab Hanafi, Hanbali, dan terutama mazhab Syafi'i sebagai mazhab mayoritas.⁹ Selain itu, keberlakuan hukum Islam dalam masyarakat Nusantara itu ikut mempercepat sekaligus menyempurnakan proses Islamisasi di negeri ini.¹⁰

Pada tahap berikutnya, lewat perjuangan para ulama, hukum Islam dapat terasimilasi dan terinternalisasi ke dalam hukum adat. Hukum Islam selanjutnya terlembagakan ke dalam berbagai institusi adat. Dengan perkembangan ini, maka posisi hukum Islam semakin kuat dalam struktur masyarakat Nusantara, bahkan hukum Islam menjadi landasan dalam menyelesaikan berbagai persoalan atau sengketa yang terjadi di tengah masyarakat.

Dari perkembangan tersebut kemudian muncul berbagai institusi keagamaan di tengah masyarakat, seperti *imeum* dan *kadi* di Aceh, *penghulu* atau *reh-penghulon* dan *kiai* di Jawa, yang berperan sebagai *hakim* dalam menyelesaikan berbagai sengketa.¹¹

Puncak pelembagaan hukum Islam pada masa pra kolonial terjadi ketika "*dilegislasikannya*" hukum Islam sebagai peraturan negara seiring dengan berdirinya kerajaan-kerajaan Islam seperti Kerajaan Malaka dan Samudra Pasai di Sumatra, Kerajaan Demak, Mataram, Cirebon, Banten di Jawa, Kerajaan Goa dan Bone di Sulawesi dan Kerajaan Ternate di Maluku.

Legislasi hukum Islam di kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara terjadi dalam berbagai bentuk. Di kerajaan Islam Malaka, misalnya, dibuat Undang-Undang Malaka yang memuat berbagai aturan yang berkenaan dengan masalah pembunuhan, pelanggaran hak milik, pelecehan seksual, perzinahan, perdagangan dan aturan-aturan yang berkaitan dengan perlawanan terhadap pemerintahan yang diambil dari fikih Islam atau fatwa ulama kerajaan.¹²

⁹ Hawash Abdullah, *Perkembangan Ilmu Tasawuf dan Fikih-Fikihnya di Nusantara*, (Surabaya: al-Ikhlash, 1980), Cet. 1, h. 15.

¹⁰ Naquib Alatas, "Tentang Islamisasi: Kasus Kepulauan Melayu", dalam *Islam dan Sekularisme*, (Bandung: Pustaka, 1981), Cet. 1, h. 247.

¹¹ Zaini Ahmad Noeh, "Kepustakaan Jawa sebagai Sumber Sejarah Perkembangan Hukum Islam" dalam Amrullah Ahmad, *et. al. (ed.)*, *Op.Cit.*, h. 107.

¹² Amelia Fauzia dan Ary Hermawan, "Ketegangan antara Kekuasaan dan Aspek Normatif Filantropi dalam Sejarah" dalam Idris Thaha (ed.), *Berderma untuk Semu : Wacana dan Praktik Filantropi Islam*, (Jakarta: Teraju, 2003), h. 165.

Bentuk lain dari legislasi hukum Islam pada kerajaan-kerajaan Islam adalah dengan terpusatnya kekuasaan politik dan kekuasaan agama pada diri seorang raja. Dengan pemusatan kekuasaan duniawi dan rohani ini, hukum Islam dengan sendirinya berlaku menjadi hukum negara.

Pemusatan kekuasaan politik dan agama pada diri raja di kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara disimbolkan dengan penggunaan gelar-gelar yang bernuansa Islam. Pada kasus Jawa, para raja memakai gelar “sultan”, bahkan juga “khalifah” atau “kalipah” (pemimpin umat Islam). Di Surakarta dan Yogyakarta, bahkan masih ada tambahan gelar lain yaitu “panatagama” atau pengatur agama. Sementara di Sumatra, raja-raja melayu sering memakai gelar “Syah”, seperti gelar para raja Parsi. Sedangkan di Mataram, Surakarta, Palembang dan Kutai digunakan gelar “sunan” yang merupakan singkatan dari “susuhunan” yang artinya “yang dijunjung tinggi” (*suhun* = dijunjung di atas kepala).¹³ Gelar yang disebut terakhir ini adalah gelar yang biasa dilekatkan kepada wali. Pada beberapa kerajaan Islam, mereka yang dianggap wali juga menjadi raja seperti Kerajaan Cirebon yang dipimpin oleh Sunan Gunung Djati.¹⁴

Penggunaan gelar yang bernuansa religius tersebut, selain untuk menambah wibawa dan menjunjung tinggi status raja, juga menunjukkan kedudukan Islam --khususnya syariat Islam-- di dalam kerajaan tersebut, terutama pada kerajaan-kerajaan Islam yang berdiri pada abad XVII dan XVIII.

Pada abad XV dan XVI, pengaruh Islam Mistik memang sangat kuat dalam tradisi keislaman di Nusantara. Namun pada abad XVII dan XVIII, seiring dengan pengaruh gerakan intelektual yang baru muncul dan berkembang di Haramayn, yang dikenal dengan gerakan “neosufisme”, maka sikap keberagamaan yang tadinya semata-mata berorientasi pada Islam mistis berubah ke arah Islam yang berorientasi pada syari’at (hukum) Islam.¹⁵

¹³ Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900 dari Emporium sampai Imperium*, (Jakarta: PT Gramedi Pustaka Utama, 1993) Jilid 1, Cet. Keempat, h. 48.

¹⁴ *Ibid.*, h. 23.

¹⁵ *Neosufisme* adalah gerakan tasawuf yang diperbaharui dengan basis syari’ah. Dalam neosufisme ini, aturan-aturan syariat menjadi acuan norma-norma baku bagi para pengikut aliran tasawuf. Berdasarkan penelitian Azra, gerakan neosufisme ini melahirkan jaringan ulama yang sangat mempengaruhi warna Islam Nusantara. Neosufisme melalui para tokohnya, seperti Nuruddin al-Raniri, ‘Abdul Rauf al-Sinkili, dan Muhammad Yusuf al-Maqassari,

Dengan adanya pengaruh dari gerakan neosufisme ini, kedudukan syari'at Islam (hukum Islam) sebagai "hukum negara" menjadi sangat kuat di kerajaan-kerajaan Islam. Terlebih lagi para tokoh ulama gerakan ini banyak yang diangkat menjadi *qadli* atau penasehat hukum kerajaan, seperti Syeikh Nuruddin al-Raniri yang diangkat menjadi *Syeikh al-Islam* (penasehat bidang politik dan agama) oleh Sultan Iskandar Tsani, Syeikh 'Abdul Rauf al-Sinkili yang diangkat sebagai *Qadli Malik al-'Adil* atau *Mufti* oleh empat orang Sultanah yang memerintah kerajaan Islam Samudra Pasai secara berturut-turut, setelah wafatnya Sultan Iskandar Tsani.¹⁶

Pengangkatan ulama menjadi *qadli* atau *hakim* merupakan bentuk lain dari *legislasi hukum Islam* di kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara. Para *qadli/hakim* ini diangkat oleh sultan/raja dengan tugas menyelesaikan berbagai sengketa hukum, terutama hukum keluarga, serta masalah peribadatan, perwalian dan pendidikan agama.¹⁷

Pada kasus Kerajaan Islam di Jawa --seperti Mataram, Surakarta dan Yogyakarta-- *qadli/hakim*, yang biasa disebut *Penghulu*, adalah salah satu bentuk dari tiga serangkai jabatan dalam kerajaan yang tidak terpisahkan yaitu: Raja, Patih dan *Penghulu*.¹⁸ Tiga serangkai jabatan ini menunjukkan hukum tata pemerintahan yang tidak memisahkan antara urusan agama dan negara, sebagaimana teori al-Mawardi dalam al-Ahkam al-Sulthaniyahnya.¹⁹

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa legislasi hukum Islam pada masa pra-kolonial terjadi setelah abad 17 dan 18 yaitu fase mulai berkembangnya Islam yang berorientasi pada syariat yang menggantikan Islam mistis. Legislasi hukum Islam pada kerajaan-kerajaan Islam terjadi dalam tiga bentuk. *Pertama*, diundangkannya hukum Islam sebagai undang-undang negara, seperti kasus Undang-Undang Malaka. *Kedua*, adanya lembaga-lembaga *qadli* atau *penghulu* serta diangkatnya para ulama

berhasil mengubah orientasi Islam Nusantara ke arah syari'ah (hukum). Lebih jauh lihat Azyumardi Azra, *Op.Cit.*, h. 240-281.

¹⁶ Keempat Sultanah itu adalah Sultanah Safiyyat al-Din, Sultanah Nur al-'Alam Naqiyyat al-Din, Sultanah Zakiyyat al-Din, dan Sultanah Kamalat al-Din. Lihat *Ibid.*, 199-201.

¹⁷ Contoh kasus ini terjadi pada *tauliyah* (penyerahan wewenang/kekuasaan huku) dari Raja Pakubuwana kepada Pengulu Ageng Tapsir Anom. Lihat Zaini Ahmad Noeh, *Op.Cit.*, h. 109-119.

¹⁸ Tiga serangkai jabatan itu juga termanifestasi dalam wujud pusat tata kotanya dimana ada Kraton, Alun-Alun dan Masjid Agung.

¹⁹ Zaini Ahmad Noeh, *Op.Cit.*, 104.

berpengaruh untuk menduduki posisi tersebut untuk menyelesaikan berbagai sengketa hukum berdasarkan syariat Islam. Lembaga-Lembaga tersebut sesungguhnya sudah ada sebelum lahirnya kerajaan Islam yaitu dalam struktur lembaga adat. *Ketiga*, terpusatnya kekuasaan politik dan agama pada diri seorang raja, dimana raja dapat memutuskan hukum berdasarkan kekuasaannya itu dengan dasar hukum Islam.

Legislasi Hukum Islam di Masa Kolonialisme Belanda

Kedatangan bangsa Belanda, pertama kali dipelopori oleh ekspedisi di bawah pimpinan Cornelis de Houtman tahun 1596 M. Mereka berhasil mendarat di Pelabuhan Banten dan bermaksud mengadakan kontak perniagaan dengan para saudagar pribumi.

Pada tahun 1602 di negeri Belanda berdiri suatu perhimpunan dagang untuk daerah Timur Jauh yang dikenal dengan nama *De Vereenigde Oost Indische Compagnie* yang disingkat dengan VOC. Dalam akta pendiriannya, yang ditetapkan oleh *Staten Generaal* (Badan Pemerintahan Tertinggi) tanggal 20 Maret 1602 M, kongsi dagang ini diberikan hak-hak istimewa (*hak octroi*), diantaranya adalah: Hak monopoli perdagangan, hak memiliki tanah, hak membentuk angkatan perang, hak mendirikan benteng pertahanan, mengumumkan perang dan damai, hak mencetak mata uang, dan hak membuat perjanjian dengan raja-raja di Jawa. Lebih lanjut, dalam pasal 35 *hak octroi* tersebut, VOC juga mendapat kewenangan untuk mengangkat *Officieren van Justitie* (Pegawai Penuntut Keadilan) untuk menjaga ketertiban umum, kepolisian dan lembaga peradilan.²⁰

Dengan berbagai macam *hak octroi* tersebut, maka kongsi dagang VOC dengan sendirinya mempunyai dua sifat, yaitu sifat sebagai *badan perniagaan* dan sifat sebagai *badan pemerintahan*, yang memiliki kekuasaan seperti sebuah pemerintahan negara tersendiri.

Sejak saat itulah, tujuan kedatangan mereka yang pada awalnya hanya ingin melakukan kontak perniagaan dengan para saudagar pribumi berubah menjadi kolonialisasi dengan berupaya merebut kekuasaan untuk mengambil keuntungan komoditi dari bumi Nusantara yang terkenal kaya dengan berbagai macam rempah-rempah yang sangat diminati dan sangat laku di pasaran dunia.

²⁰ Supomo, *Sejarah Politik Hukum Adat*, (Jakarta : Pranya Paramita, 1982), Jilid 1, h. 9.

Dalam perkembangan berikutnya, menurut Ratno Lukito, kolonialisme Belanda ini semakin meluas, tidak berhenti pada penguasaan sumber-sumber ekonomi. Setidaknya terdapat tiga misi dalam kolonialisme Belanda ini, yaitu: *Pertama*, menguasai sumber daya alam Nusantara yang kaya. *Kedua*, menghilangkan pengaruh Islam dari sebagian besar orang Indonesia dengan proyek Kristenisasi. *Ketiga*, Menerapkan apa yang mereka sebut dengan politik hukum yang sadar terhadap Indonesia. Maksudnya, Belanda ingin menata dan mengubah kehidupan hukum di Nusantara dengan hukum Belanda.²¹

Menurut Bushar Muhammad, penjajah Belanda sebelum datang ke Nusantara mengira bahwa Nusantara masih berupa hutan belantara, yang penuh dengan satwa, dengan penduduk yang masih primitif tanpa mempunyai aturan hukum di dalamnya.²² Namun yang mereka lihat kenyataannya tidak demikian. Mereka menyaksikan kenyataan bahwa di daerah yang kemudian mereka sebut sebagai Hindia-Belanda sudah ada hukum yang berlaku, yaitu hukum Islam, di samping hukum adat (*adatrecht*). Hukum Islam bahkan telah menjadi hukum yang ditaati oleh umat Islam di Nusantara dan sudah menjadi “hukum negara” pada kerajaan-kerajaan Islam.²³ Kenyataan ini terlihat, sebagaimana diuraikan oleh Van Vollenhoven:

“Ketika tahun 1596 kapal Belanda yang pertama tiba di Nusantara, maka terdapatlah suatu negeri –yang ditinjau dari sudut hukum negara–bukan negeri yang tandus dan kosong. Negeri tersebut penuh sesak dengan lembaga tata negara dan tata usaha. Adalah kekuasaan oleh dan atas suku, desa, perserikatan, republik dan kerajaan”.²⁴

Selanjutnya, perkembangan kolonialisme Belanda yang sekaligus membawa agama Nasrani yang mereka anut, membuat rakyat Indonesia yang mayoritas beragama Islam melakukan perlawanan terhadap mereka, yang kebetulan pada saat itu sedang berlangsung periode kebangkitan Islam.

²¹ Ratno Lukito, *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*, (Jakarta : INIS, 1998), h. 28.

²² Suparman Usman, *Hukum Islam: Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), cet. Ke 2, h. 107.

²³ Busthanul Arifin, *Budaya Hukum itu Telah Mati*, (Jakarta : Kongres Umat Islam, 1998), h. 2.

²⁴ Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta : Balai Buku Ikhtiar, 1961), h. 203-204.

Sehingga perlawanan antar umat Islam dengan kaum penjajah Belanda identik dengan perlawanan antar agama.

Perlawanan keras dari umat Islam membuat penjajah Belanda mengambil sikap yang cukup keras dan antisipatif terhadap setiap gerakan yang dilakukan rakyat agar tidak menghambat kepentingan-kepentingan mereka, baik perdagangan, politik, maupun agama. Mereka menganggap Islam sebagai ancaman dan perlu mendapat perhatian khusus. Almarhum H. Aqib Suminto menuliskan:

“Keinginan keras pemerintah Hindia Belanda untuk tetap berkuasa di Hindia-Belanda, mengharuskan mereka untuk menemukan politik Islam yang tepat, karena sebagian besar penduduk kawasan ini beragama Islam. Dalam perang menaklukkan bangsa Indonesia selama sekian lama, Belanda menemukan perlawanan keras justru dari pihak-pihak raja Islam terutama, sehingga tidak mengherankan bila kemudian Islam dipandang sebagai ancaman yang harus dikekang dan ditempatkan dibawah pengawasan yang ketat”.²⁵

Berangkat dari perspektif ini, pemerintah Hindia-Belanda mengeluarkan berbagai kebijakan politik, termasuk kebijakan hukum, yang terkait dengan Islam dan para penganutnya. Politik hukum penjajah Belanda inilah yang selanjutnya membawa pengaruh pada perjalanan hukum Islam di Indonesia.

Pada masa kolonial Belanda sejarah hukum Islam (*Islamic legal history*) di Indonesia memasuki babak baru. Ismail Sunny, membagi sejarah hukum Islam pada periode ini kedalam dua fase. *Pertama*, masa dimana hukum Islam diterima sepenuhnya sebagai hukum yang ada dan telah berlaku di masyarakat, dan *kedua* masa ketika hukum Islam baru dapat diterapkan jika dikehendaki oleh hukum adat.²⁶

Periode yang disebut pertama dipengaruhi oleh teori *receptio in complexu*, yaitu masa dimana hukum Islam diberlakukan secara penuh terhadap orang Islam karena mereka telah memeluk Islam. *Receptio in Complexu* adalah suatu teori hukum, yang digagas oleh Ledewijk Willem Christian Van Den Berg, yang berpendirian bahwa "hukum yang berlaku bagi pribumi didasarkan pada agama yang dipeluknya".

²⁵ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta : LP3ES, 1986), cet. Ke 2, h. 199.

²⁶ Isma'il Sunny, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketetapanegaraan Indonesia" dalam Amrullah Ahmad *et.al. (ed.)*, *Op.Cit.*, h. 131.

Menurut Berg: "*Receptio in Complexio* oleh bangsa Hindu dari hukum Hindu, oleh kaum Islam dari hukum Islam, oleh kaum Kristen dari hukum Kristen. Selama bukan sebaliknya dapat dibuktikan menurut ajaran ini, hukum pribumi ikut agamanya, karena jika mengikuti suatu agama, harus juga mengikuti hukum agama-agama itu dengan setia".²⁷ Dengan teori ini, Van Den Berg telah membagi keberlakuan hukum menurut agama yang dianut. Bagi orang Islam berlaku hukum Islam, sedangkan bagi orang non-muslim berlaku hukum mereka. Pandangan Van den Berg ini menegaskan suatu kenyataan bahwa antara orang Islam dan hukum Islam tidak dapat terpisahkan, serta dari hubungan ini muncul apa yang dikenal dengan asas personalitas keislaman.²⁸

Pendapat Berg ini didasarkan oleh beberapa kenyataan ketika itu. *Pertama* bahwa kehidupan keagamaan merupakan ciri khas dari masyarakat Nusantara, di mana agama tidak dapat dilepaskan dari kehidupan masyarakat sehari-hari. *Kedua*, keyakinan dalam masing-masing agama mengikat begitu kuat, sehingga segala bentuk pranata sosial dipengaruhi olehnya. *Ketiga*, kecenderungan Van Den Berg terhadap keberlakuan hukum agama, mengisyaratkan bahwa pengaruh Eropa yang dibawa oleh kolonial Belanda tentang pemisahan antara masalah dunia dan agama tidak mendapatkan lahan yang subur pada masa itu. Kenyataan bahwa Islam merupakan agama mayoritas, telah mengarahkan Van Den Berg kepada pendapat bahwa hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia adalah hukum Islam.²⁹

Atas pengaruh teori *Receptio in Complexio*, pemerintah Kolonial pada masa ini mengakui hukum yang telah berlaku sejak berdirinya kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara, seperti hukum keluarga Islam. Bahkan hukum keluarga Islam selanjutnya diakui dan diterapkan dengan bentuk peraturan *Resolutie der Indische Regeering* tanggal 25 Mei 1760, yang merupakan

²⁷ Proyek IAIN Syahid, *Laporan Penelitian tentang Teori Resepsi*, (Jakarta: Lembaga Penelitian, 1981), h. 9

²⁸ Asas inilah yang dipakai sebagai landasan keberlakuan hukum Islam di Pengadilan Agama yang termuat dalam Undang-undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Dalam pasal 59 UUPA tersebut ditegaskan bahwa, *Pertama*, Pengadilan agama merupakan pengadilan orang Islam, *Kedua*, hukum yang dijadikan acuan penyelesaiannya adalah hukum Islam.

²⁹ Ichtijanto, "Pengadilan Agama sebagai Wadah Perjuangan Mengisi Kemerdekaan Bangsa", dalam *Kenang-kenangan Seabad Pengadilan Agama*, (Jakarta: Dirbinbapera Dep. Agama RI, 1985), cet. Ke 1, h. 117.

kumpulan hukum perkawinan dan hukum kewarisan Islam yang dikenal dengan *compendium freijer*.

Compendium Freije merupakan satu bentuk *legislasi hukum Islam* pada masa kolonial Belanda karena ia disusun dengan melibatkan para penghulu dan 'alim ulama. *Compendium*, yang merupakan realisasi dari tuntutan keadilan hukum masyarakat muslim pribumi ini, diumumkan keberlakuannya terhadap masyarakat pribumi di wilayah perbentengan Jakarta (Betawi) pada tahun 1760.³⁰ Meski demikian, Supomo mengkritik bahwa *Compendium* ini sama sekali tidak berpijak pada realita masyarakat sehari-hari dan hanya mendasarkan pada pertimbangan ulama-ulama yang cenderung "idealis".³¹

Selain itu, keberlakuan hukum Islam yang telah berjalan sejak zaman kesultanan oleh pemerintah kolonial dikukuhkan dasar hukumnya dalam Undang-Undang Dasar Hindia-Belanda, yang dikenal dengan *Regeerning Reglement* (RR) tahun 1855. Dalam pasal 75 RR dinyatakan: "Oleh hakim Indonesia itu hendaklah diperlakukan undang-undang agama (*godsdienstige*),³² bahkan dalam pasal 78 ditegaskan lebih lanjut: "Dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Indonesia itu, atau dengan mereka yang dipersamakan dengan mereka maka mereka tunduk kepada putusan hakim agama atau kepala masyarakat mereka menurut undang-undang agama (*godsdienstige wetten*) atau ketentuan-ketentuan lama mereka".³³

Eksistensi hukum Islam dalam tata hukum kolonial semakin kuat setelah dikeluarkannya Keputusan Raja Belanda (*Koninkelijik Besluit*) No. 19 tanggal 24 Januari 1882 yang kemudian diumumkan dalam *Staatsblad* tahun 1882 No. 152 tentang pembentukan *Pristerraad* (Pengadilan Agama).

Dari kepustakaan yang ada diperoleh catatan lain bahwa sebelum Peradilan Agama ini diresmikan pada tahun 1882, pemerintah kolonial telah

³⁰ Muhammad Daud Ali, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia", dalam Taufik Abdullah dan Sharon Shiddique (ed.), *Tradisi dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara*, (Jakarta : LP3S, 1989), h. 212.

³¹ *Ibid.*, h. 212.

³² Isma'il Sunny, *Loc.Cit.*, lihat juga Sajuti Thalib, *Receptio a Contrario : Hubungan antara Hukum Adat dan Hukum Islam*, (Jakarta : Bina Aksara, 1985), h. 7.

³³ Sajuti Thalib, *Ibid.*, h. 7.

mengakui keberadaan dan berjalannya Peradilan Agama pada masyarakat Islam Nusantara di antaranya adalah:

1. Pada bulan September 1808 ada satu instruksi dari pemerintah Hindia Belanda kepada para Bupati yang berbunyi: “Terhadap urusan-urusan agama orang Jawa tidak akan dilakukan gangguan-gangguan, sedangkan pemuka-pemuka agama mereka dibiarkan untuk memutuskan perkara-perkara tertentu dalam bidang perkawinan dan kewarisan dengan syarat bahwa tidak akan ada penyalahgunaan, dan banding dapat dimintakan kepada hakim banding”.
2. Pada tahun 1820 melalui Stbl No. 22 Pasal 13 ditentukan bahwa bupati wajib memperhatikan soal-soal agama Islam dan untuk menjaga supaya para pemuka agama dapat melakukan tugas mereka sesuai dengan adat kebiasaan orang Jawa, seperti dalam soal perkawinan, pembagian pusaka, dan yang sejenis itu. Dari istilah “bupati” dalam ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa Peradilan Agama telah ada di seluruh pulau Jawa.
3. Pada tahun 1823, melalui resolusi Gubernur Jenderal tanggal 3 Juni 1823 No. 12 diresmikan Pengadilan Agama di kota Palembang yang diketuai Pangeran Penghulu sedangkan banding dapat dimintakan kepada Sultan. Wewenang Pengadilan Agama Palembang meliputi: perkawinan, perceraian, pembagian harta, kepada siapa anak diserahkan apabila orang tua bercerai, apa hak masing-masing orang tua terhadap anak tersebut, pusaka dan wasiat, perwalian, dan perkara-perkara lainnya.
4. Pada tahun 1835, melalui Resolusi tanggal 7 Desember 1835 yang dimuat dalam Stbl 1835 No. 58, pemerintah Hindia-Belanda saat itu mengeluarkan penjelasan tentang pasal 13 Stbl 1820 No. 20 dengan isi sebagai berikut: “Apabila terjadi sengketa antara orang-orang Jawa satu sama lain mengenai soal-soal perkawinan, pembagian harta dan sengketa-sengketa yang sejenis, yang harus diputus dengan hukum Islam, maka para pemuka agama memberi keputusan, tetapi gugatan untuk mendapat pembayaran yang timbul dari keputusan para

pemuka agama itu harus dimajukan kepada pengadilan-pengadilan biasa".³⁴

Pada periode berikutnya terjadi pergeseran kebijakan politik hukum pemerintah kolonial. Perubahan ini terjadi tidak lepas dari adanya perubahan peta politik di negeri Belanda sendiri, di mana parlemen Belanda dikuasai kelompok Kristen konservatif. Pada awalnya Pemerintah Hindia-Belanda ingin mengganti *doktrin receptio in complexu* dengan *teori unifikasi*, yaitu dengan menerapkan sistem hukum kontinental (sistem hukum yang digunakan di Belanda) terhadap orang Indonesia. Namun, ide tersebut mendapat penentangan keras dari para ahli hukum adat terutama Van Vollenhoven, seorang sarjana hukum adat. Menurut Vollenhoven, penerapan hukum unifikasi hanya akan memunculkan penerapan hukum yang artifisial dan tidak sesuai dengan kesadaran sosial masyarakat Indonesia.

Para ahli hukum adat Belanda, terutama setelah munculnya tokoh fenomenal seperti C. Snouck Hurgronje³⁵ yang diangkat oleh pemerintah Hindia Belanda sebagai penasehat untuk urusan pribumi dan Islam, kemudian memperkenalkan *teori receptie*.

Gagasan *teori receptie*, sebagai pengganti atas *teori receptio in complexu*, menjadi salah satu nasehat penting Snouck dalam pengambilan kebijakan hukum kolonial. Menurut Teori Resepsi, hukum yang berlaku di Nusantara bukanlah hukum Islam, melainkan hukum adat. Ke dalam hukum adat itu

³⁴ Munawir Sjadzali, "Landasan Pemikiran Politik Hukum Islam dalam Rangka Menentukan Peradilan Agama di Indonesia" dalam *Hukum Islam di Indonesia: Pemikiran dan Praktek*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994), h. 43.

³⁵ Christian Snouck Hurgronje (1857-1936) adalah seorang Doktor dalam bidang Sastra yang sangat mendalami bahasa arab dan menguasai hukum Islam. Dia pernah tinggal di Mekkah dengan mengaku sebagai seorang muslim dengan nama samaran Abdul Gaffar. Dia menyamar sebagai dokter dan tukang potret, namun setelah pemerintahan Arab mengetahui kedoknya, maka diapun di usir dari Mekkah. Snouck Hurgronje datang ke Indonesia pada tahun 1889 M dan menjadi penasihat pemerintah Hindia-Belanda sejak 1898 sampai 1906. Salah satu nasehat pentingnya kepada pemerintahan penjajah Hindia Belanda adalah: "Tidak usah takut terhadap sikap kaum muslimin Indonesia terhadap Belanda, asalkan penduduk muslim tersebut diberikan kebebasan dalam beragama dan beribadah. Hal ini dilakukan agar konflik antar Islam dan Kristen penjajah lebih harmonis. Pemikiran ini didasarkan atas pemikiran secular dimana terjadi pemisahan antara urusan politik dan agama". Lebih jauh lihat buku seri Nasehat-Nasehat Snouck Hurgronje dalam E. Gobee dan C. Andriaanse, *Nasehat-Nasehat C. Snouck Hurgronje Semasa Kepegawaiannya kepada Pemerintah Hindia-Belanda 1889-1936*, terjemah oleh Sukarsi dari *Ambtelijke Adviezen van C. Snouck Hurgronje, 1889*, Jakarta : 1994.

terdapat pengaruh hukum Islam. Oleh karenanya, hukum Islam itu baru mempunyai kekuatan berlaku kalau sudah diterima (*direcipier*) sebagai hukum adat. Dengan dasar teori ini maka hukum Islam baru dapat diakui keberlakuannya jika ia dikehendaki dan diterima oleh hukum adat.

Pendapat Snouck ini selanjutnya pada tahun 1929 diberi dasar hukumnya dalam Undang-Undang Dasar Hindia-Belanda yang menjadi pengganti dari RR yang disebut *Wet op de Staatsinrichting van Nederland Indie*, disingkat *Indische Staatsregeling (IS)*. Dengan dasar IS ini keberadaan hukum Islam dicabut dari lingkungan tata hukum Hindia Belanda, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 134 ayat (2) IS: "Dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim agama Islam apabila hukum adat mereka menghendakinya dan sejauh itu tidak ditentukan lain dengan suatu ordonansi".³⁶

Pada pertengahan tahun 1937, Pemerintah Hindia-Belanda mengumumkan pemindahan wewenang pengaturan waris kepada pengadilan negeri (*landraad*) lewat pemberlakuan Staatsblad 1937 No. 116. Dengan ketentuan ini maka apa yang menjadi kompetensi pengadilan agama praktis hanya di bidang perkawinan dan hal ini semakin mereduksi lingkup peradilan agama.

Kebijakan hukum kolonial Belanda di akhir masa penjajahannya, dengan mereduksi kewenangan Peradilan Agama serta memarginalkan posisi hukum Islam dalam system hukum kolonial lewat "Politik Hukum Adat", ditujukan untuk menghambat dan menghentikan meluasnya agama Islam karena agama ini mengajarkan perlawanan terhadap kolonialisme Belanda. Selain itu, politik hukum ini merupakan implementasi politik *divide-at-impera* (politik pecah belah) kolonial Belanda untuk melemahkan kekuatan perlawanan yang dimotori Islam dengan cara membentuk semacam lembaga hukum tandingan, yaitu dengan memelihara adat kebiasaan dan menghidupkan kembali lembaga-lembaga adat kuno yang sudah hampir lenyap. Mereka menghantam Peradilan Agama juga dikarenakan Peradilan Agama merupakan simbol kekuasaan, eksistensi dan juga bentuk legislasi hukum Islam dalam hukum negara.

Selain perubahan politik hukum kolonial, ada faktor lain yang mendorong marginalisasi hukum Islam dalam konstalasi hukum kolonial.

³⁶ Isma'il Sunny, *Op.Cit.*, h. 132.

Menurut Wasit Aulawi ada dua faktor internal yang sangat memprihatinkan yang ikut melemahkan posisi hukum Islam, khususnya di lembaga pengadilan agama ketika itu, yaitu aparat hukum yang tidak handal dan peraturan hukum yang tidak jelas. Padahal kedua faktor ini menjadi dua dari tiga pilar untuk tegaknya suatu tata hukum yang kokoh.³⁷

Legislasi Hukum Islam di Masa Kolonialisme Jepang

Jepang masuk ke Indonesia pada tahun 1942. Pendudukan Jepang atas Indonesia yang hanya berlangsung tiga tahun tidak memberikan perubahan yang berarti terhadap eksistensi hukum Islam dalam tata hukum nasional.

Pada tahun 1942, tepatnya pada tanggal 8 Maret, Pemerintah Militer Jepang mengeluarkan *Osamu Seirei* (peraturan organik bagi daerah Jawa dan Madura) yang merupakan implementasi dari Undang-undang No. 1 tahun 1942 untuk memberikan arah bagi pelaksanaan pemerintahan. Dalam salah satu pasalnya dinyatakan bahwa: "Semua badan pemerintahan dan kekuasaan, hukum dan undang-undang dari pemerintahan yang terdahulu (Pemerintah Kolonial Belanda), tetap diakui sah buat sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan Pemerintah Militer Jepang, yang berfungsi sebagai aturan peralihan".³⁸

Dengan dasar peraturan organik tersebut maka kewenangan dari Pengadilan Agama di masa Jepang ini tidak mengalami perubahan, selain adanya aturan yang mewajibkan perubahan nama-nama lembaga yang ada ke dalam bahasa Jepang, seperti pergantian nama Pengadilan Agama dengan nama *Sooryoo Hooiin* dan Mahkamah Islam Tinggi diganti dengan nama *Kikyoo Kootoo Hooiin*.³⁹

Ada beberapa kebijakan kolonial Jepang di daerah di luar Jawa yang membawa kemajuan dan memperkuat kedudukan pengadilan agama, seperti di Aceh yang memberi kebebasan kepada ulama untuk melaksanakan ajaran

³⁷ Menurut A. Wasit Aulawi ada tiga pilar yang dapat menyanggah tegaknya suatu hukum, yaitu : (1) Aparat hukum yang handal, (2) Peraturan hukum yang jelas, dan (3) Kesadaran hukum masyarakat yang tinggi. Lihat Wasit Aulawi, "Sejarah Perkembangan Hukum Islam" dalam Amrullah Ahmad *et.al.* (ed.), *Op.Cit.*, h. 131.

³⁸ R. Tresna, *Peradilan Indonesia dari Abad ke-Abad*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978), Cet. 3, h. 84-85.

³⁹ Daniel S. Lev, *Peradilan Agama di Indonesia*, Terjemah oleh Zaini Ahmad Noeh dari *Islamic Courts in Indonesia*, (Jakarta: PT. Intermasa, 1986), Cet. 2, h. 45

agamanya. Namun, menurut Daniel S. Lev, konsesi tersebut tidak berarti apa-apa selain hanya untuk menarik dukungan ulama terhadap mereka.⁴⁰

Gejolak masyarakat Islam terhadap pemberlakuan Staatsblad 1937 No. 116, tentang pengalihan wewenang pengadilan agama mengadili perkara waris kepada pengadilan negeri (*landraad*), tidak luput dari perhatian pemerintah Jepang ini. Mereka meminta Supomo, seorang ahli hukum adat yang diangkat sebagai *sanyo* (istilah bagi orang-orang yang ditunjuk oleh pemerintahan Jepang sebagai penasihat), untuk membuat laporan/jawaban atas persoalan-persoalan hukum dan pemerintahan yang ditanyakan pemerintah kolonial Jepang. Dalam laporannya, Supomo menyertakan pula laporan tentang kedudukan Pengadilan Agama dan masalah waris ini. Ternyata dalam perumusan laporan, bahan, usulan dan saran dari para tokoh Islam dan para penghulu, oleh Supomo dimanipulasi sedemikian rupa, sehingga menjadi sebuah saran penentangan terhadap pemulihan wewenang peradilan agama tersebut.⁴¹ Laporan Supomo ini memang tidak ditindaklanjuti, tetapi Pemerintah kolonial Jepang memilih tetap pada status quo terhadap Staatsblad 1937 No. 116 tersebut.

Menurut Daniel S. Lev, para pemimpin Islam di masa penjajahan Jepang berusaha memperoleh kembali hak-hak yurisdiksi peradilan agama, namun hal ini dihambat oleh kelompok nasionalis yang dimotori oleh kelompok priyayi.⁴² Apa yang dilakukan Supomo di atas adalah salah satu bentuk usaha dari kelompok yang disebut terakhir ini.

Terkait dengan politik hukum kolonial Jepang, Abikusno Tjokrosujoso, seorang pemimpin Islam kala itu, berpendapat bahwa :

“Kolonial Jepang melihat bahwa Islam merupakan suatu kekuatan yang dapat dipergunakan. Setiap pemerintahan ingin melakukan tugasnya dengan baik, apalagi pemerintahan asing yang mempunyai tujuan-tujuan tertentu. Ia harus dapat menemukan masalah besar yang menjadi kepentingan utama dari masyarakat, yang oleh pemerintahan sebelumnya tidak pernah diperhatikan. Jepang menyadari bahwa Islam merupakan golongan paling penting dan berniat mempergunakannya. Namun Jepang kurang memahami Islam, tidak mempunyai ahli tentang Islam dan seringkali bingung menghadapi tuntutan dan sikap golongan Islam. Politik pendudukan Jepang kurang memberikan

⁴⁰ *Ibid.*, h. 25

⁴¹ Taufik Abdullah, “BPUPKI: Sebuah Episode di Panggung Sejarah”, dalam Kompas, Sabtu, tanggal 1 Januari 2000.

⁴² Daniel S. Lev., *Op.Cit.*, h.52.

keuntungan bagi Islam. Sewaktu saya ditanya mengapa pemerintah Jepang tidak mengabaikan banyak hal yang dituntut oleh golongan Islam, terutama yang menyangkut Pengadilan Agama Islam, saya menjawab bahwa bagi pemerintah Jepang yang terpenting adalah berusaha agar segala sesuatu berjalan secara aman dan terkendali, mereka tidak mau mengambil tindakan-tindakan apapun yang dapat mengganggu ketentraman dalam negeri, terutama masalah pengadilan agama".⁴³

Dengan pemaparan Abikusno tersebut, terlihat bahwa Jepang sesungguhnya tidak melakukan upaya politik hukum apapun terhadap hukum Islam, selain menjaga agar suasana tetap kondusif dan mendukung usaha-usaha peperangan terhadap sekutu yang tengah mereka lakukan dan tengah menjadi konsentrasi mereka ketika itu. Oleh karena itu, mengenai posisi hukum Islam dalam system hukum nasional pada masa kolonial Jepang tidak ada perubahan yang berarti dari periode sebelumnya.

Legislasi Hukum Islam di Masa Orde Lama

Pada akhir masa kolonialisme, terutama ketika penjajah Jepang menjanjikan kemerdekaan dengan dibentuknya Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), kesempatan untuk memberlakukan hukum Islam menjadi lebih terbuka. Kalangan nasionalis-Islam tidak lagi memperjuangkan persoalan wilayah yurisdiksi pengadilan agama, tetapi bergeser kepada tema yang lebih besar yaitu keinginan untuk mendirikan negara Islam dan memberlakukan hukum Islam secara komprehensif lewat dasar negara.

Kemerdekaan menjadi gerbang untuk mewujudkan cita-cita diberlakukannya hukum Islam secara utuh, bukan saja pada aspek-aspek tertentu seperti perkawinan, kewarisan dan keperdataan lainnya, tetapi juga aspek pidana (*jinayah*) dan politik- (*siyasah*). Namun, keinginan ini sulit terwujud mengingat kuatnya resistensi atas gagasan tersebut dari kalangan nasionalis-sekuler. Dari 62 anggota BPUPKI yang diketuai oleh Radjiman Wediodiningrat, hanya 15 orang saja yang mewakili aspirasi kalangan Islam atau sekitar 20% dari seluruh jumlah anggota BPUPKI.⁴⁴

⁴³ *Ibid.*, h. 52.

⁴⁴ Menurut A. Kahar Muzakir, yang menjadi anggota BPUPKI, bahwa keseluruhan anggota berjumlah 60 orang. Namun menurut Endang Saefuddin Anshari, jumlahnya 62 orang. Dari jumlah tersebut yang memilih negara Islam hanyalah 15 orang saja. Endang Saefuddin

Dalam sidang-sidang BPUPKI terjadi perdebatan tajam mengenai dasar negara antara kubu nasionalis-Islam yang ingin menjadikan Islam sebagai dasar negara dengan kubu nasionalis-sekuler yang ingin melepaskan pengaruh agama dari negara. Polarisasi tersebut, secara jelas diuraikan oleh Supomo sebagai berikut:

“Memang disini terlihat ada dua paham, ialah paham dari anggota-anggota agama, yang menganjurkan supaya Indonesia didirikan sebagai negara Islam, dan anjuran lain, sebagai telah dianjurkan oleh tuan Muhammad Hatta, ialah negara persatuan nasional yang memisahkan urusan negara dan urusan Islam, dengan lain perkataan bukan negara Islam”.⁴⁵

Setelah melalui diskusi yang alot akhirnya kedua kubu tersebut berhasil mencapai suatu kompromi, yaitu pada tanggal 1 Juni 1945. Berawal dari pidato Bung Karno yang mencoba mempertemukan kedua kubu yang berseberangan, maka oleh ketua panitia, Radjiman Wediodiningrat, ditunjuklah sembilan orang yang merupakan representasi kedua kubu tersebut untuk merumuskan pidato Bung Karno itu sebagai jalan kompromi.⁴⁶

Puncak kompromi terjadi pada tanggal 22 Juni 1945 (bertepatan dengan hari jadi Jakarta) yaitu dengan ditandatanganinya *Piagam Jakarta*, lima sila yang akan dijadikan dasar negara, dimana sila pertamanya berbunyi: “Ketuhanan Yang Maha Esa dengan Kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya.”⁴⁷ Piagam ini juga akan menjadi bagian dari *preamble* (pembukaan) konstitusi negara yang diajukan BPUPKI. Para *founding father*, ahli hukum dan tokoh-tokoh bangsa memberikan penghargaan besar terhadap Piagam Jakarta ini. Prof. Dr. Soepomo menyatakan “bahwasanya Piagam Jakarta merupakan Perjanjian Luhur”, Sukiman menyebutnya sebagai “*Gentlemen Agreement*”, sedangkan Muhammad Yamin menyebutnya sebagai “Jakarta Charter”.

Keberadaan tujuh kata dalam sila pertama Piagam Jakarta tersebut (yaitu “...dengan Kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-

Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), Cet. 1, h. 28. Lihat juga Ahmad Syafi’i Ma’arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: LP3S, 1996), Cet. 3, h. 102

⁴⁵ Muhammad Yamin (ed.), *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar*, (Jakarta: Prapanca, 1959), h. 115.

⁴⁶ Sembilan orang tersebut adalah: Soekarno, Muhammad Hatta, Mr. AA. Maramis (tokoh Kristen pada saat itu), Abikusno Tjokrosuejoso, Abdulkahar Moezakir, H. Agus Salim, Mr. Ahmad Subardjo, K.H. Wahid Hasyim, dan Mr. Muhammad Yamin.

⁴⁷ Muhammad Yamin, *Op. Cit.*, h. 276

pemeluknya) merupakan “titik strategis” bagi kelompok nasionalis-Islam mengingat, paling tidak untuk beberapa alasan, *pertama*, kewajiban menjalankan syariat atau hukum Islam, merupakan kewajiban agama yang harus dijunjung tinggi sebagai ketaatan seorang muslim. Dengan adanya tujuh kata tersebut, umat Islam telah dijamin secara konstitusional dalam menjalankan ajaran agamanya, suatu hal yang belum dapat terlaksana pada masa penjajahan kolonial Belanda dan Jepang. *Kedua*, tujuh kata tersebut memuat harapan umat Islam untuk mengembalikan kenyataan sejarah bahwa penegakan hukum Islam merupakan fakta sejarah yang tidak dapat diabaikan begitu saja. *Ketiga*, tujuh kata tersebut merupakan konsensi besar umat Islam Indonesia, mengingat andil besar umat Islam dalam perjuangan mengusir penjajah.

Sayangnya, Piagam Jakarta tersebut tidak bertahan lama, hanya 56 hari saja. Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (18 Agustus 1945), tujuh kata dalam sila pertama Piagam ini dicoret karena dianggap kurang cocok bagi sebagian rakyat Indonesia. Hal ini terjadi diawali oleh peristiwa tanggal 17 Agustus 1945 sore, belum genap 12 jam Proklamasi dikumandangkan, datang telepon dari seorang Jepang pembantu Laksamana Maeda yang ingin menemui Bung Hatta. Ternyata orang Jepang tersebut menyampaikan pesan dari seorang Nasrani dari Indonesia Timur. Pesan tersebut menyatakan bahwasanya ia keberatan atas tujuh kata yang tertera di dalam Piagam Jakarta tersebut. Kalau kata-kata itu tidak dicabut, maka kaum Nasrani Indonesia di bagian Timur akan keluar dari Republik Indonesia.

Menurut Kasman Singodimedjo (anggota PPKI), Atas dasar peristiwa itu serta berkat lobbis Bung Hatta kepada kelompok nasionalis-Islam yang dimotori Ki Bagus Hadikusumo serta suasana psikologis yang genting, akhirnya sidang forum PPKI setuju mencoret tujuh kata yang terdapat dalam Piagam Jakarta, sehingga bunyi sila pertama menjadi “Ketuhanan Yang Maha Esa.”⁴⁸ Peristiwa ini disebut oleh Alamsyah Ratu Periwaranegara, sebagai hadiah terbesar umat Islam bagi bangsa ini.⁴⁹

⁴⁸ A. Syafi'i Maarif, *Syari'at Islam Yes. Syari'at Islam No*, (Jakarta: Paramadina, 2001), cet. Ke 1, h. 5.

⁴⁹ Munawir Sjadzali, “Landasan Pemikiran Politik Hukum Islam dalam Rangka Menentukan Peradilan Agama di Indonesia” dalam *Hukum Islam di Indonesia : Pemikiran dan Praktek*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1994), h. 43.

Penghapusan tujuh kata, telah mengakibatkan gagalnya hukum Islam untuk mendapatkan basis legal-konstitusional yang kuat bagi keberlakuannya secara penuh. Menurut Syafi'i Ma'arif, apabila diamati lebih dalam, penambahan "tujuh kata" dalam Piagam Jakarta dan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tersebut, tidak dapat diartikan sebagai upaya Islamisasi terhadap negara. Penekanan itu sebenarnya tidak hanya ditujukan kepada umat Islam –meski tercantum kata syariat Islam–, namun mengandung *mafhum mukhlafah* (premis berlawanan) bahwa kewajiban juga berlaku bagi umat-umat yang lainnya, yakni kewajiban menjalankan "syariat" agamanya masing-masing.⁵⁰

Setelah Indonesia merdeka maka dimulailah babak baru sejarah hukum Islam, yang diawali oleh masa rezim orde lama. Menurut Isma'il Sunny, sejarah sosial hukum Islam pada masa orde lama mengalami dua periode perkembangan, yaitu: (1) Periode penerimaan hukum Islam sebagai sumber persuasif (*persuasive source*), dan (2) Periode penerimaan hukum Islam sebagai sumber otoritatif (*authoritative source*).⁵¹

Meski kalangan nasionalis-Islam gagal mendapatkan basis legal-konstitusional yang tegas bagi hukum Islam, namun di masa awal rezim orde lama mereka berhasil memperjuangkan berdirinya Kementerian Agama (Departemen Agama) pada tanggal 3 Januari 1946. Daniel S. Lev menyebut berdirinya kementerian ini sebagai "kompromi baru", jika tidak disebut "akomodasi", antara kelompok nasionalis-Sekuler dengan kelompok

⁵⁰ A. Syafi'i Maarif, *Op.Cit.*, h. 101.

⁵¹ *Sumber persuasif* berarti bahwa hukum baru diterima apabila ia telah diyakini. Dalam konteks hukum Islam, Piagam Jakarta sebagai salah satu produk sidang BPUPKI merupakan *persuasive source* bagi *grondwet-interpretatie* dari UUD 1945 selama 14 tahun, yaitu sejak ditandatanganinya *gentlement agreement* antara kelompok nasionalis-Islam dan nasionalis sekuler pada tanggal 22 Juni 1945 sampai dengan 5 Juli 1959 ketika dikeluarkannya dekrit Presiden. Hukum Islam baru menjadi *authoritative source* (sumber hukum yang telah mempunyai kekuatan hukum) dalam hukum tata negara ketika di tempatkannya Piagam Jakarta dalam Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959, sebagaimana dimuat dalam konsideran dekrit tersebut yang berbunyi "bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dalam konstitusi tersebut". Dalam konsideran ini, kata "menjiwai" secara negatif berarti bahwa tidak boleh dibuat aturan perundangan dalam negara RI yang bertentangan dengan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Secara positif berarti bahwa pemeluk Islam diwajibkan menjalankan syariat Islam yang karenanya harus dibuat UU yang akan memberlakukan hukum Islam dalam hukum nasional. Isma'il Sunny, *Op.Cit.*, h. 133-135.

nasionalis-Islam.⁵² Sejatinya departemen ini bukan hanya mengurus Islam, melainkan semua agama di Indonesia, tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa pembentukan departemen ini dilatarbelakangi oleh akomodasi politik terhadap kalangan Islam, yang dalam perkembangannya didominasi aktivitas urusan agama Islam dan keberadaan departemen ini pun sangat tergantung pada kuatnya perlindungan partai-partai Islam itu sendiri.

Berdirinya Departemen Agama, memberikan pengaruh positif bagi perkembangan eksistensi hukum Islam. Diantara pengaruhnya adalah: *Pertama*, keluarnya UU No. 22 tahun 1946 tentang Unifikasi Administrasi Nikah, Talak, Rujuk (NTR) di seluruh Indonesia, yang dilanjutkan dengan UU No 32 tahun 1954 untuk penetapan luar Jawa dan Madura.

UU tersebut memberikan akibat-akibat positif bagi pelaksanaan hukum Islam, khususnya bidang *al-akhwal al-syakhsiyah*, yaitu (1) Dengan UU ini, pengawasan terhadap pelaksanaan administrasi NTR, yang sebelumnya diatur oleh ordonansi Pemerintah Kolonial Belanda,⁵³ langsung dilakukan oleh Departemen Agama sendiri. Dalam pengawasan tersebut, Departemen Agama dapat mengangkat pegawai pencatat nikah sebagai petugas pelaksanaannya. Dengan begitu UU ini juga memberikan kesempatan terhadap umat Islam untuk mengawasi sendiri pelaksanaan hukum keluarga yang sangat penting itu. (2) Melalui UU ini perbaikan dalam hal administrasi juga dapat dilaksanakan secara berangsur-angsur. Pendek kata, UU ini telah menciptakan kesatuan dalam hal administrasi yang sebelumnya sangat beragam. (3) UU ini telah berhasil mematahkan dominasi adat lokal dalam hal pelaksanaan perkawinan umat Islam di daerah-daerah. (4) UU ini telah memberikan arah bagi perbaikan kedudukan pejabat-pejabat agama, seperti telah banyak dituntut sebelumnya. Para Pencatat Nikah (penghulu), dengan hadirnya UU ini, mendapatkan gaji atas pekerjaannya. (5) UU ini telah mengarahkan umat Islam untuk mendapatkan kepastian hukum bidang NTR sesuai dengan tuntutan hukum Islam yang mereka yakini.⁵⁴

Dampak *kedua* adalah beralihnya pengawasan terhadap Pengadilan Agama dari Departemen Kehakiman ke Departemen Agama, melalui PP No.

⁵² Daniel S. Lev, *Op. Cit.*, h. 62-63

⁵³ *Huwelijksordonantie Staatsblad* 1929 No. 348 dan peraturan tambahannya dalam *Staatsblad* 1931 No. 467, kemudian *Vorstenlandche Huwelijksordonantie Staatsblad* 1933 No. 98 dan *Huwelijksordonantie Buitengewesten Staatsblad* 1932 No. 482 dalam pertimbangan UU No. 22 Tahun 1946 di atas dengan tegas dicabut keberlakuannya.

⁵⁴ Daniel S. Lev, *Op. Cit.*, h. 75-77

5/SD/1946. Pengalihan ini, walaupun tidak dibarengi pemulihan wewenang PA yang dicabut di masa kolonial, telah memberikan kesempatan bagi para birokrat muslim untuk membenahi administrasi lembaga peradilan tersebut. Oleh karena itu, pada tahun 1952, dalam struktur Departemen Agama diadakan Biro Peradilan Agama, yang kemudian berubah menjadi Direktorat Peradilan Agama.⁵⁵

Pada tahun 1948 keluar UU No. 19 yang memasukkan Peradilan Agama ke Peradilan Umum, namun UU ini tidak berlaku efektif. Eksistensi Peradilan Agama dalam tata hukum nasional semakin kuat setelah dipertegas oleh UU Darurat No. 1 tahun 1951 yang mengukuhkan pendirian Peradilan Agama dan menghapus Peradilan Swapraja dan Peradilan Adat. Sebagai pelaksanaannya maka pada tahun 1957, melalui PP No. 45/1957, pemerintah orde lama mengatur pembentukan Peradilan Agama di luar Jawa dan Kalimantan Selatan yang memiliki kewenangan pada perkara-perkara: *nikah, thalaq, ruju', fasakh, nafaqah*, mahar, tempat kediaman, *muth'ah, hadlanah*, waris, wakaf, hibah, shadaqah, dan baitul mal.⁵⁶

Perjuangan menjadikan Islam sebagai dasar negara kembali disuarakan kalangan Islam pada sidang konstituante 1959, yang diawali dari Pemilu 1955 untuk memilih anggota Majelis Konstituante (lembaga pembuat konstitusi untuk menggantikan UUDS 1950). Dalam sidang-sidang Konstituante, kelompok Islam yang didukung oleh Masyumi, NU, PSII dan Perti mendapat perlawanan dari kalangan nasionalis sekuler seperti PNI, PKI, Parkindo dan Partai Katolik yang menginginkan Pancasila sebagai dasar negara. Sayangnya, ketika voting mengenai penentuan dasar negara, kalangan Islam hanya mendapat 230 suara, kalah dibandingkan kalangan nasionalis-sekuler yang mendapat 273 suara. Meski mendapat suara terbanyak, tidak berarti kalangan nasionalis menang dan bisa menjadikan Pancasila sebagai dasar negara, sebab mereka tidak berhasil memperoleh dukungan mayoritas yakni 2/3 dari 514 suara yang ditetapkan.⁵⁷

Dalam sidang-sidang Konstituante berikutnya, setelah dilakukan lobi-lobi, hasil pemungutan suara untuk menentukan dasar negara tidak mengalami perubahan yang signifikan dari kedua kubu tersebut. Ketika

⁵⁵ *Ibid.*, h. 88

⁵⁶ Lebih jauh lihat Isma'il Sunny, *Ibid.*

⁵⁷ Suparman Usman, *Hukum Islam : Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002), h. 120-121.

sidang konstituante ini hampir *deadlock*, maka pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang berisi pembubaran Konstituante, penetapan berlakunya kembali UUD 1945 dan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Menurut Isma'il Sunni, meski kelompok Islam kembali gagal memperjuangkan dasar negara Islam dalam basis konstitusional negara, namun dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 1959, dimana Piagam Jakarta dijadikan sebagai salah satu konsiderannya,⁵⁸ maka penerimaan hukum Islam tidak lagi hanya bersifat *persuasive source*, tetapi telah meningkat menjadi *authoritative source* (sumber otoritatif) yaitu sumber hukum yang mempunyai kekuatan hukum.⁵⁹

Posisi hukum Islam pada masa rezim orde lama, terutama hukum pada aspek hukum keluarga, kembali diperkuat dengan lahirnya Tap MPRS No II/MPRS/1960 yang menyatakan bahwa "penyempurnaan hukum perkawinan dan hukum waris hendaknya juga memperhatikan faktor-faktor agama". Akan tetapi, realitas politik menunjukkan bahwa sampai jatuhnya rezim orde lama tidak ada satu pun peraturan perundang-undangan yang merealisasikan amanat MPRS tersebut.

Legislasi Hukum Islam di Masa Orde Baru

Jika pada rezim orde lama, kedudukan hukum Islam di dalam tata hukum nasional sangat bergantung pada kekuatan-kekuatan politik Islam di parlemen dan pemerintahan, maka pada masa Orde Baru sejarah legislasi hukum Islam mengalami pasang surut bergantung pada tingkat kedekatan relasi Islam dan negara (baca: penguasa).

Di masa-masa awal rezim Orde Baru berkuasa sampai awal 1980-an, kebijakan politik negara --termasuk politik hukum-- cenderung memarginalkan posisi Islam dari negara. Berbagai kekuatan yang mengusung atribut Islam dimandulkan seperti parpol, ormas dan institusi-institusi lain yang berlabel Islam. Diantara kebijakan tersebut adalah kebijakan

⁵⁸ Dalam konsiderann Dekrit Presiden dinyatakan bahwa "Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan satu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut"

⁵⁹ Isma'il Sunny, *Op.Cit.*, h. 133-135.

difusikannya partai-partai Islam ke dalam satu partai yakni PPP, diundangkannya UU Ormas/Orpol, dan kebijakan mengenai asas tunggal.

Dalam bidang hukum, meski pada tahun 1970 lahir UU No. 14/1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang mengukuhkan eksistensi Peradilan Agama sebagai salah satu dari empat lembaga peradilan yang diakui sejajar oleh negara, namun dalam praktiknya kedudukan pengadilan agama cenderung menjadi subordinasi pengadilan negeri. Hal ini dikarenakan adanya UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dimana dalam pasal 63 ayat 2 dinyatakan: "Setiap keputusan Pengadilan Agama dikukuhkan oleh Pengadilan Umum." Realitas yang terjadi kemudian adalah putusan pengadilan agama terkadang bukannya dikukuhkan, tetapi dibatalkan oleh pengadilan negeri. Jika dicermati lebih dalam, Materi pasal 63 ayat 2 tersebut ternyata sama persis dengan materi pasal 2a ayat 3 dan 4 stbl. 1882 No. 152.

Lahirnya UU No. 1/1974 tentang Perkawinan dalam pasal-pasal tertentu memang mengukuhkan eksistensi Peradilan Agama, namun penting dicatat bahwa pengukuhan tersebut pun baru terjadi setelah melalui perdebatan yang sangat sengit serta reaksi keras umat Islam atas RUU Perkawinan yang diajukan rezim Suharto ini. Sebelum diundangkan, dalam RUU Perkawinan Nasional tersebut, terdapat pasal-pasal yang mereduksi yurisdiksi --bahkan mengancam eksistensi-- pengadilan agama. Salah satunya adalah pasal mengenai yurisdiksi pengadilan terhadap perkawinan yang diserahkan sepenuhnya kepada pengadilan negeri tanpa memandang agama seseorang.⁶⁰

Aspek lain dalam legislasi hukum Islam di masa Orde Baru adalah dalam bidang filantropi. Dalam hal legislasi filantropi, meski Suharto dalam sejumlah pidato di tahun-tahun pertama kekuasaannya menyerukan perlunya pengembangan zakat dan infak/sedekah sebagai institusi penunjang pembangunan, namun seruan itu hanyalah basa basi politik. Buktinya, pada tahun 1967 Menteri Agama pernah menyiapkan RUU Zakat yang akan diajukan ke DPR Gotong Royong, tetapi inisiatif ini, atas saran menteri keuangan, ditolak Suharto dengan alasan bahwa peraturan zakat tidak perlu dengan Undang-Undang tetapi cukup diatur lewat instruksi menteri agama.⁶¹

⁶⁰Mark Cammark, "Hukum Islam dalam Politik Hukum Orde Baru" dalam *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara*, (Bandung : Mizan, 1993), h. 33.

⁶¹Uswatun Hasanah, "Potret Filantropi Islam di Indonesia" dalam *Berderma untuk Semua : Wacana dan Praktik Filantropi Islam*, (Jakarta: Teraju, 2003), h. 213.

Adapun pembentukkan lembaga-lembaga Bazis pada tahun 1970-an lebih bersifat politik untuk menarik simpati karena pemerintah orde baru pada masa ini tidak pernah melakukan upaya nyata dan sistematis mengakomodir tuntutan umat Islam dalam bidang hukum.

Demikian halnya dengan regulasi bidang perwakafan. Setelah diundangkannya UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menjadi aturan yang paling representatif mengenai wakaf pada masa itu, baru dikeluarkan Peraturan Pemerintahnya setelah 17 tahun kemudian (1977), melalui PP No. 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Di awal tahun 1980-an arah kebijakan politik orde baru mulai bergeser. Islam mulai dilirik oleh rezim ini untuk dijadikan kendaraan politik dalam rangka melanggengkan kekuasaan. Pergeseran ini tentu saja membawa implikasi terhadap politik hukum negara.

Kedekatan Islam dan Negara di bidang hukum mulai menemui momentumnya dengan ditetapkan UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. UU ini mengokohkan posisi dan peran lembaga peradilan agama menjadi sejajar dengan peradilan umum, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Jika sebelumnya, keputusan pengadilan agama baru memiliki kekuatan hukum apabila telah dikukuhkan oleh pengadilan negeri, maka dengan UU ini hal itu tidak berlaku lagi. Selain itu, kewenangan yurisdiksinya pun menjadi lebih luas, bukan saja dalam masalah perkawinan, tetapi juga kewarisan, wasiat, hibah, wakaf dan shadaqah. Sikap akomodatif terhadap aspirasi hukum umat Islam semakin terbuka dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden mengenai Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Lahirnya Bank Mu'amalat yang diiringi dengan lahirnya UU No. 2 tahun 1992 yang memungkinkan *dual banking* dalam sistem perbankan nasional serta Pembentukan Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) menambah daftar cermin keharmonisan Islam dan negara. Terkait dengan filantropi Islam, pada masa ini terjadi pertumbuhan kelembagaan filantropi Islam yang cukup fenomenal. Kelahiran Bank Mu'amalat, misalnya, menjadi energi pendorong bagi kehadiran lembaga-lembaga Baitul Mal (BM) atau Baitul Mal wa Tamwil (BMT). Di samping itu, ada juga mobilisasi kelembagaan filantropi oleh negara melalui PEMDA Tk. I dan II. Hal ini dapat

terlihat dari pertumbuhan BAZIS di propinsi dan Kabupaten/kota yang cukup signifikan.

Keharmonisan Islam dan Negara di masa ini tidak berjalan mulus seperti yang terlihat. Ada cukup banyak kerikil yang mengganjal, seperti keluarnya produk-produk hukum mengenai Ormas, Orpol, pemberlakuan Azas Tunggal dan kebijakan politik masa mengambang. Di sini tampaknya pemerintah memberlakukan kebijakan politik *sumbat-tutup* terhadap pergerakan dan aspirasi umat Islam.

Legislasi Hukum Islam di Era Reformasi

Tumbangnya rezim Orde Baru oleh gerakan reformasi rakyat pada Mei 1998 membuka sumbatan politik umat Islam. Terlebih lagi Habibie, yang menggantikan posisi Suharto, dikenal sebagai orang yang memiliki perhatian besar terhadap aspirasi Islam. Momentum ini dimanfaatkan kalangan Islam untuk melahirkan sejumlah legislasi yang menyuarakan aspirasi umat Islam.

Sebagaimana diketahui bahwa masa kepemimpinan Habibie sangatlah singkat, namun pada periode yang singkat inilah banyak lahir UU yang mengakomodir aspirasi umat Islam. Salah satunya adalah UU No 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat. UU Zakat ini jika dicermati dari proses awal legislasi hingga isi UU memiliki banyak sekali kelemahan. Hal itu dikarenakan oleh banyak faktor ; *Pertama*, Proses legislasi UU Zakat dilakukan secara tergesa-gesa dan tidak cukup banyak melibatkan pihak-pihak yang memiliki kompetensi dalam proses penyusunannya. Ketergesaan ini terjadi sebagai upaya memanfaatkan moment politik yang menguntungkan umat Islam. *Kedua*, Buah dari ketergesa-gesaan tersebut berimplikasi pada isi materi UU yang hanya memuat peraturan-peraturan normatif dan administratif pengelolaan Zakat dan tidak menyentuh hal-hal substansial dan fundamental yang dapat membawa perubahan bagi pemberdayaan Zakat. Selain itu, apa yang menjadi dasar pemikiran, orientasi dan cita-cita legislasi zakat juga tidak jelas arahnya. *Ketiga*, akibat dari hal di atas, maka dapat dilihat tidak ada upaya sosialisasi dan implementasi yang sungguh-sungguh dari pemerintahan berikutnya karena tampaknya tidak ada *political will* negara ke arah itu. Ini bisa dirasakan dari ketiadaan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai aturan pelaksanaan bagi UU tersebut.

Kelemahan-Kelemahan UU tersebut mencerminkan motif legislasi yang hanya ingin memanfaatkan momen politik yang ada ketimbang keinginan yang sungguh-sungguh memperjuangkan legislasi hukum Islam secara komprehensif. Meski demikian, setiap lahirnya UU tentu sedikit banyak akan memberi pengaruh perubahan. Perubahan yang paling terlihat dari UU Zakat adalah adanya perubahan struktur birokrasi pemerintahan. Berdasarkan UU tersebut, maka pada tahun 2001 Menteri Agama mengeluarkan Kepmen nomor 1 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama dengan membentuk Direktorat khusus Pengembangan Zakat dan Wakaf .

Pasca turunnya BJ Habibie, yang dianggap masih bagian dari Orde Baru, terjadi euforia demokrasi yang luar biasa di Indonesia. Berbagai kekuatan "Islam kanan"⁶², mulai dari partai politik, organisasi kemasyarakatan, LSM, organisasi mahasiswa dan lain sebagainya --yang dulu dibungkam rezim Orde Baru-- lahir dan muncul ke permukaan publik. Suara-suara untuk menghidupkan kembali Piagam Jakarta dan Penegakkan Syariat Islam kembali didengungkan. Akan tetapi, kekuatan Islam di sini harus berhadapan dengan kelompok sekuler-liberal yang justru memperjuangkan hal berlawanan.

Amandemen UUD 1945, yang menjadi salah satu agenda reformasi,⁶³ menjadi suatu momentum yang paling tepat memperjuangkan kembali cita-cita lama menjadikan Syariat Islam mendapat legitimasi legal-konstitusional di negara Republik Indonesia melalui agenda menghidupkan kembali Piagam Jakarta. Namun gagasan ini gagal diwujudkan karena, selain harus berhadapan dengan kelompok sekuler-liberal, juga harus berhadapan dengan kelompok Islam moderat yang menjadi mainstream kekuatan Islam di Indonesia.

Menurut Dawam Rahardjo, kelompok Islam memang gagal memperjuangkan formalisasi hukum Islam di tingkat nasional, namun mereka berhasil memasukkan syariat Islam secara inkremental dalam tata hukum nasional pada level institusional, lokal, sektoral dan regional. Hal itu

⁶² Istilah "Islam Kanan" penulis gunakan sebagai antitesa dari gerakan Islam moderat yang menjadi mainstream pemikiran Islam di Indonesia.

⁶³ Dedy Nursamsi, "Kerangka Cita Hukum (*Recht Idee*) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu)," *Jurnal Cita Hukum [Online]*, Volume 2 Number 1 (1 Juni 2014). h.90

dapat dilihat dalam beberapa indikator. *Pertama*, lahirnya sejumlah partai-partai Islam, yaitu partai-partai yang mendasarkan diri kepada Islam sebagai ideologi politik. *Kedua*, lahir dan tumbuhnya berbagai organisasi Islam yang berhaluan radikal dan fundamental, yang secara tegas memfokuskan perjuangannya pada penegakkan syariat Islam. *Ketiga*, tuntutan dan lahirnya sejumlah legislasi yang mengakomodir penerapan syariat Islam di tingkat lokal, seperti di Propinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan sejumlah kabupaten. Ditambah lagi dengan keluarnya berbagai legislasi sektoral yang bernuansa Islam seperti sektor ekonomi, keuangan dan perbankan, zakat, haji serta wakaf.⁶⁴

Dalam analisa penulis, poin *pertama* dan *kedua* di atas lahir sebagai konsekuensi dari terbukanya sumbatan demokrasi di era reformasi. Sementara point *ketiga* berhasil dilakukan sebagai akomodasi politik tingkat lokal dan dukungan dari kekuatan Islam moderat yang mendukung masuknya substansi syariat Islam ke dalam tata hukum negara pada tataran lokal dan sektoral.

Penutup

Dari pembahasan diatas, terjadi diferensiasi legislasi hukum Islam dalam kehidupan bernegara di Indonesia, dimulai sejak awal kemerdekaan yang memperjuangkan penerapan syariat Islam secara legal-constitutional, hingga disepakatinya Piagam Jakarta sebagai bukti otentik keberhasilan perjuangan tersebut. Akan tetapi terjadi perubahan mendasar terhadap legal-constitutional penegakan syariat Islam, ketika Muhammad Hatta akhirnya melobi kepada kelompok nasional Islam guna menghapus tujuh kata penting dalam sila pertama, yaitu Kewajiban menjalankan syariat-syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya, sehingga menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa saja. Perubahan inilah yang kemudian menjadi babak baru bernegara bagi umat Islam di Indonesia hingga saat ini.

Pustaka Acuan

Abdullah, Taufik, "BPUPKI: Sebuah Episode di Panggung Sejarah", dalam Kompas, Sabtu, tanggal 1 Januari 2000.

⁶⁴ Dawam Rahardjo, *Op.Cit.*, h. xii.

- Abdullah, Hawash, *Perkembangan Ilmu Tasawuf dan Fikih-Fikihnya di Nusantara*, (Surabaya : al-Ikhlash, 1980), Cet. 1.
- Abdullah, Taufik, dan Sharon Shiddique (ed.), *Tradisi dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara*, (Jakarta : LP3S, 1989).
- Ahmad, Amrullah, et.al (ed.), *Prospek Hukum Islam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia: Sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. H. Busthanul Arifin, SH*, (Jakarta: PP IKAHA, 1994).
- Alatas, Naquib, "Tentang Islamisasi: Kasus Kepulauan Melayu", dalam *Islam dan Sekularisme*, (Bandung : Pustaka, 1981), Cet. 1.
- Anshari, Endang Saefuddin, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), Cet. 1.
- Arifin, Busthanul, *Budaya Hukum itu Telah Mati*, (Jakarta : Kongres Umat Islam, 1998).
- Aulawi, Wasit, "Sejarah Perkembangan Hukum Islam" dalam Amrullah Ahmad et.al. (ed.), *Op.Cit.*
- Azra, Azyumardi, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII dan XVIII*, (Bandung: Mizan, 1994).
- Cammark, Mark, "Hukum Islam dalam Politik Hukum Orde Baru" dalam *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara*, (Bandung : Mizan, 1993).
- Fauzia, Amelia, dan Ary Hermawan, "Ketegangan antara Kekuasaan dan Aspek Normatif Filantropi dalam Sejarah" dalam Idris Thaha (ed.), *Berderma untuk Semua : Wacana dan Praktik Filantropi Islam*, (Jakarta: Teraju, 2003).
- Gani, Ruslan Abdul, *Sejarah Perkembangan Islam di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Antar Kota, 1983).
- Hasanah, Uswatun, "Potret Filantropi Islam di Indonesia" dalam *Berderma untuk Semua : Wacana dan Praktik Filantropi Islam*, (Jakarta: Teraju, 2003).
- Ichtijanto, "Pengadilan Agama sebagai Wadah Perjuangan Mengisi Kemerdekaan Bangsa", dalam *Kenang-kenangan Seabad Pengadilan Agama*, (Jakarta: Dirbinbapera Dep. Agama RI, 1985), cet. Ke 1.

- Kartodirdjo, Sartono, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru : 1500-1900 dari Emporium sampai Imperium*, (Jakarta : PT Gramedi Pustaka Utama, 1993) Jilid 1, Cet. Keempat.
- Lev, Daniel S., *Peradilan Agama di Indonesia*, Terjemah oleh Zaini Ahmad Noeh dari *Islamic Courts in Indonesia*, (Jakarta: PT. Intermasa, 1986), Cet. 2.
- Lukito, Ratno, *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*, (Jakarta : INIS, 1998).
- Ma'arif, Ahmad Syafi'I *Islam dan Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: LP3S, 1996), Cet. 3.
- Maarif, A. Syafi'I, *Syari'at Islam Yes. Syari'at Islam No*, (Jakarta : Paramadina, 2001), cet. Ke 1.
- Maggalatung, A Salman. "Hubungan Antara Fakta, Norma, Moral, Dan Doktrin Hukum Dalam Pertimbangan Putusan Hakim" *Jurnal Cita Hukum* [Online], Volume 2 Number 2 (1 December 2014).
- Nursamsi, Dedy, "Kerangka Cita Hukum (*Recht Idee*) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu)," *Jurnal Cita Hukum* [Online], Volume 2 Number 1 (1 Juni 2014). h.90
- Proyek IAIN Syahid, *Laporan Penelitian tentang Teori Resepsi*, (Jakarta: Lembaga Penelitian, 1981).
- R. Tresna, *Peradilan Indonesia dari Abad ke-Abad*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1978), Cet. 3.
- Rohim, Nur. "Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa" *Jurnal Cita Hukum* [Online], Volume 2 Number 1 (1 June 2014).
- S. Soebardi, "Islam in Indonesia", dalam *Majalah Prisma*, Nomor Ekstra, 1978.
- Salam, Solihin, *Sejarah Islam di Jawa*, (Jakarta : Djajamurni, 1964).
- Sjadzali, Munawir, *Hukum Islam di Indonesia : Pemikiran dan Praktek*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994).
- Suminto, Aqib, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta : LP3ES, 1986), cet. Ke 2.
- Sunny, Isma'il, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketetaneagaan Indonesia" dalam Amrullah Ahmad *et.al. (ed.)*, *Op.Cit..*

- Supomo, *Sejarah Politik Hukum Adat*, (Jakarta : Pranya Paramita, 1982), Jilid 1.
- Thalib, Sajuti, *Receptio a Contrario : Hubungan antara Hukum Adat dan Hukum Islam*, (Jakarta : Bina Aksara, 1985).
- Usman, Suparman, *Hukum Islam : Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2002).
- Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta : Balai Buku Ikhtiar, 1961).
- Yamin, Muhammad, (ed.), *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar*, (Jakarta: Prapanca, 1959).
- Yunus, Nur Rohim, *Restorasi Budaya Hukum Masyarakat Indonesia*, Bogor: Jurisprudence Press, 2012.