

Dr. Lahaji, M.Ag

**PELEMBAGAAN
HUKUM ISLAM
DI INDONESIA &
MALAYSIA**

Pengantar :

**Prof. Drs. H. Akh. Minhaji, M.A., Ph.D.
Prof. Madya Dr. Shofian Haji Ahmad.**

Penerbit

Institut Agama Islam Negeri

Sultan Amai Gorontalo

Lahaji.

Pelebagaan Hukum Islam Di Indonesia dan Malaysia

ISBN 978-623-93168-8-4

Editor : Dr. Ahmad Faisal, M.Ag

Pembaca Akhir : Muh. Gazali Rahman, M.HI

Hak cipta dilindungi Undang-undang

Penerbit Institut Agama Islam Negeri Sultan Amai Gorontalo

Cetakan Pertama, maret 2023

KATA PENGANTAR

Prof. Drs. H. Akh. Minhaji, M.A., Ph.D.

Dengan segala senang hati saya menerima permintaan Dr. Lahaji untuk memberi kata pengantar bagi bukunya yang berjudul *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia & Malaysia*. Materi buku ini diangkat dari Disertasi yang berhasil dipertahankan di hadapan Senat Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta dengan hasil yang sangat memuaskan. Buku ini menggambarkan pergulatan antara hukum (yang diwakili oleh Peradilan Agama di Indonesia & Mahkamah Syariah di Malaysia) dengan dinamika politik di masing-masing negara.

Selama ini, ada semacam ambiguitas atau bahkan ambivalensi ketika hukum harus dibicarakan hubungannya dengan politik atau kekuasaan. Ambivalensi itu terasa lebih kental manakala membicarakan hubungan keduanya dalam kerangka Negara hukum seperti Indonesia & Malaysia. Sebab, dalam Negara hukum (*rechtstaat*) proses-proses penyelenggaraan kenegaraan dan kemasyarakatan harusnya didasarkan pada hukum, bukan pada kekuasaan (*machtstaat*). Tetapi, justru disinilah persoalannya, kenyataan bahwa norma hukum itu sendiri adalah produk politik yang berarti pula produk kekuasaan, maka kecenderungan untuk mengamankan diri sendiri, karenanya, senantiasa menjadi probabilitas yang selalu mengemuka. Hingga di sini, Teori Politik Hukum yang ditawarkan Prof. Mahfud, MD yang menjelaskan relasi hukum dan politik/kekuasaan terasa benar adanya.

Ambiguitas atau ambivalensi itu semakin melebar tatkala ke dalam pola hubungan itu dimasukkan satu faktor lagi yakni agama. Meskipun agama bukanlah hasil atau produk politik, tetapi keberlakuan agama termasuk hukum agama di suatu negara adalah keputusan politik. Dalam skala yang lebih spesifik, penafsiran-penafsiran agama termasuk hukum-hukumnya-pun seringkali ditentukan oleh kepentingan-kepentingan politik. Dari sisi ini, maka penggunaan agama sebagai justifikasi politik sangat mungkin. Dalam konteks pelembagaan peradilan Islam di kedua

negara, persoalannya adalah apakah dukungan Negara terhadap pelebagaan itu juga merupakan bagian dari “depolitisasi agama” seperti asumsi di atas?

Untuk menjelaskan jawaban atas pertanyaan tersebut, Teori Politik Hukum Prof. Mahfud MD terasa kurang pas dan belum memadai, atau berada di luar Teori yang ditawarkan. Di sini saya memandang buku yang ada di hadapan pembaca sangat memadai dan menarik. Penulisnya bukan saja telah menguraikannya secara berkesan, tetapi juga kemampuannya menganalisis secara komparatif proses-proses pelebagaan hukum Islam di Indonesia & Malaysia, dan hal ini sekaligus merupakan kekuatan tersendiri dari buku ini.

Meski kelihatan semakin tumbuh hubungan yang simbiotis-mutualistik antara umat Islam dan Negara, saya mengapresiasi penegasan penulis bahwa persoalan hubungan antara agama dan Negara tidak boleh dipandang sebagai sesuatu yang telah selesai. Sekilas secara *ad hoc* telah terselesaikan. Tapi, elaborasi dari apa yang dikemukakan pemerintah kedua Negara selama ini masih belum jelas benar. Pada dataran umum, seringkali dikemukakan bahwa posisi agama dalam negara di pandang penting. Posisi penting dirumuskan dalam jargon: bukan negara agama, tetapi juga bukan Negara sekular; pemerintah memberi kemudahan dan fasilitas bagi warganya dalam menjalankan ajaran agamanya; dan agama menjadi landasan etis pembangunan. Tetapi, secara pasti apa yang dimaksudkan dengan pernyataan-pernyataan seperti itu masih belum jelas. Akibatnya, kecurigaan-kerurigaan masih sering muncul, baik antara pemerintah dan pemeluk agama, maupun antara pemeluk agama yang satu dengan yang lain.

Sementara itu, “pemihakan” atau akomodasi pemerintah terhadap agama-agama tertentu, baik yang bersifat sosial-budaya, ekonomi, politik maupun hukum, seperti yang selama ini tampak dalam perjalanan Indonesia & Malaysia, juga sering disertai dengan batasan-batasan yang tidak jelas. Akibat dari tidak adanya batasan yang jelas itu--sejauhmana pemihakan dan akomodasi itu akan dilaksanakan--adalah dikembangkannya “politik ketakutan” (*politic of fear*) oleh mereka yang tidak terlibat dalam proses akomodasi tersebut.

Akhirnya, saya mengucapkan selamat menikmati kepada para pembaca yang terhormat dan selamat kepada Dr. Lahaji dalam menapakkan kakinya diperjalanan panjang sebagai seorang intelektual. Teruslah membaca, meneliti dan menulis, karena seorang intelektual adalah “orang yang berpikir dengan tangannya”.

Yogyakarta, Nopember 2022

**Prof. Drs. H. Akh. Minhaji, M.A.,
Ph.D.**

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis haturkan ke hadirat Allah SWT, karena atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya jualah, karya ini dapat diselesaikan.

Secara umum buku ini berusaha membuat pemetaan dan analisa tentang pengaruh politik hukum negara terhadap pelembagaan Peradilan Islam di Indonesia dan Malaysia.

Sebagai simbol politik pelembagaan hukum Islam, institusi Peradilan Agama di Indonesia dan Mahkamah Syari'ah di Malaysia telah eksis sejak masa-masa awal kedatangan Islam. Dukungan politik raja-raja, ikut menyertai proses kehadirannya. Dalam perkembangannya, baik pada masa-masa kolonial maupun pasca kemerdekaan, institusi itu tetap tampak sangat dipengaruhi oleh politik hukum (*legal policy*) yang dikembangkan oleh negara dan atau penguasa.

Pemerintah Indonesia dan Malaysia melembagakan hukum Islam karena pelembagaan itu memiliki akar historis yang panjang, landasan yuridis yang kuat, dasar filosofis yang argumentatif. Tetapi jika tidak ada dukungan politis dari negara, maka landasan-landasan tersebut menjadi kurang bermakna. Faktanya, landasan-landasan non-politis itu telah lama menyertai lembaga hukum Islam, tetapi karena dukungan politiknya baru muncul belakangan, maka mudah dimengerti mengapa pelembagaan itu juga terwujud belakangan. Dukungan politik negara itu pun tentu saja juga bukan tanpa alasan, sebab tampak di permukaan bahwa secara politik hal itu menguntungkan negara, baik dari sisi legitimasi kultural maupun struktural. Dalam konteks Indonesia, pengakuan itu diwujudkan melalui UU No.7/1989, sedangkan dalam konteks Malaysia, akomodasi dilakukan dalam Pindaan (amandemen) Akta Perlembagaan 1988. Khusus yang disebutkan terakhir, akomodasi itu memang dimaksudkan untuk mencegah menguatnya dukungan pemilih Muslim terhadap Partai Islam PAS.

Dukungan politik negara itu juga ternyata bukan variabel yang berdiri sendiri. Negara terbukti hanya akomodatif dalam konteks hubungan yang *simbiosis-mutualistik*. Dalam kasus Indonesia, akomodasi itu dilakukan ketika hubungan ideologis dan politis antara negara dan

umat Islam tidak lagi diwarnai ketegangan, kecurigaan dan hubungan-hubungan kontra-antagonistik lainnya. Dalam kasus Malaysia, pengakuan negara dalam Akta Perlembagaan 1948 dengan cara menyerahkan kewenangan Mahkamah Syariah kepada raja-raja negeri bagian, juga dilakukan dalam konteks mengakomodasi keinginan raja-raja negeri bagian yang pernah menolak rancangan *Malayan Union*, karena merasa kewenangannya dalam mengatur undang-undang Islam, dikurangi dan atau bahkan dihilangkan.

Pun demikian, kajian ini bukanlah analisis yang final. Tetapi lebih merupakan usaha awal memahami pengaruh politik hukum terhadap pelebagaan hukum Islam di kedua negara dalam kurun waktu tertentu. Sementara itu, dalam tahun-tahun berikutnya dinamika dan perkembangan politik hukum negara semakin bergerak ke arah yang sulit ditebak secara pasti. Karenanya, dalam buku ini pasti terdapat kekurangan yang tidak mampu dilihat oleh penulisnya.

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati, penulis berharap semoga karya ini dapat memberi manfaat bagi kemajuan bangsa, negara dan agama. Tidak lupa penulis mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif bagi kesempurnaan karya ini selanjutnya.

Gorontalo, Akhir Oktober 2022

LHJ

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	vi
Daftar Singkatan	xv
Daftar Isi	xvi
BAB I	
PENDAHULUAN	1-40
BAB II	
LANDASAN HISTORIS PELEMBAGAAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA DAN MALAYSIA	41-81
A. Fase-fase Awal Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia	41
1. Hukum Islam pada Masa Kerajaan Islam Nusantara.....	41
2. Hukum Islam pada Masa Kolonial Belanda dan Jepang.....	50
B. Fase-fase Awal Pelembagaan Hukum Islam di Malaysia.....	64
1. Hukum Islam pada Masa Kerajaan Melayu.....	64
2. Hukum Islam pada Masa Kolonial Inggris.....	72
BAB III	
LANDASAN POLITIS-YURIDIS PELEMBAGAAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA DAN MALAYSIA	82-151
A. Landasan Politis Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia	82
B. Landasan Yuridis Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia	109
C. Landasan Politis Pelembagaan Hukum Islam di Malaysia	117
D. Landasan Yuridis Pelembagaan Hukum Islam di Malaysia	134
BAB IV	
LANDASAN FILOSOFIS PELEMBAGAAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA DAN MALAYSIA	152-201

A. Landasan Filosofis Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia	152
B. Landasan Filosofis Peembagaan Hukum Islam di Malaysia	184

BAB V

PERKEMBAGAN HUKUM ISLAM

PASCA PELEMBAGAAN HUKUM ISLAM

DI INDONESIA DAN MALAYSIA 202-247

A. Perkembangan Lembaga Hukum Islam Di Indonesia	202
B. Perkembangan Lembaga Hukum Islam Di Malaysia	214
C. Masa Depan Lembaga Hukum Islam Di Indonesia	228
D. Masa Depan Lembaga Hukum Islam Di Malaysia	237

BAB VI PENUTUP..... 248-255

A. Kesimpulan	248
B. Saran-saran.....	254

Daftar Pustaka..... 256

Biografi Penulis 272



BAB I PENDAHULUAN



Suatu institusi keagamaan atau kemasyarakatan sulit dipahami jika tidak dikaitkan dengan perkembangan sosial politik yang mengitarinya. Asumsi ini diperkuat oleh tesis N.J Coulson yang menyebutkan bahwa hukum senantiasa hidup dan berkembang sejalan dengan laju perkembangan suatu masyarakat.¹

Secara sosiologis, tidak sulit membuktikan tesis tersebut, karena implementasi cita hukum² dan kesadaran hukum juga turut dibentuk oleh konfigurasi sosio-politik yang berkembang dalam tatanan kehidupan kemasyarakatan. Karena itulah, Peradilan Islam juga tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh lingkungan sosial politik yang mengitarinya.³

Secara historis, Peradilan Agama di Indonesia dan Mahkamah Syari'ah di Malaysia telah lama memainkan peran yang penting dalam penegakan hukum di kalangan masyarakat Muslim. Di Indonesia misalnya, peran itu bahkan telah berlangsung jauh sebelum negara Indonesia merdeka. Pada masa awal kedatangan Islam di Nusantara, ketika komunitas Muslim belum terbentuk, pelembagaan hukum Islam memang masih bersifat *mulzim bi nafsih* (berlaku dengan sendirinya), tanpa ada kekuatan politik yang mendorongnya karena memang masyarakat Muslim belum membentuk suatu pemerintahan. Periode ini dikenal dengan era *ta'akkum*. Pada era ini, umat Islam menyelesaikan persoalannya secara sederhana dengan cara mengangkat seseorang yang dianggap memiliki otoritas menjadi *mu'akkam*. Tindakan ini diyakini

¹N.J. Coulson, *A History of Islamic Law* (Edinburgh: University Press, 1991), h. 1.

²Cita hukum adalah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Karena itu, cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Lihat A. Hamid S. Attamimi, "Hukum Indonesia Hendaknya Tidak Meninggalkan Cita Hukum dan Cita Negara, dalam *Mimbar Hukum* No. 13 Tahun V 1994, h. 2.

³Daniel S. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, terj. Zaini Ahmad Noeh (Jakarta: Intermedia, 1986), h. 18.

merupakan implementasi dari pemahaman terhadap firman Allah dalam Q.S. al-Nisa' (4): 65: Terjemahnya: "Maka demi Tuhan, mereka tidak beriman, sehingga mereka mentahkinkan diri mereka kepada engkau dalam hal-hal yang mereka persengketakan di antara mereka..."⁴

Pola *ta'ayun* ini kemudian berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat Muslim. Ketika kerajaan-kerajaan Islam telah terbentuk, maka pola ini berkembang menjadi pelimpahan wewenang oleh *ahlul 'aqli wa al 'aqdi*. Selanjutnya berkembang menjadi *tauliyah* dari Imam atau *delegation of authority*. Pada era ini, hakim sudah diangkat oleh sultan atau raja.⁵

Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa pada masa-masa awal Peradilan Islam itu, wewenangnya sangat luas dan tidak terbatas hanya pada urusan *al-syakhriyah* saja, seperti nikah, talak rujuk, waris, *ha'alah*, tetapi juga mencakup hukum pidana (*jinayah*), sehingga Peradilan Islam ketika itu betul-betul merupakan Peradilan umum bagi umat Islam.⁶

Selain dalam masalah yurisdiksi, para raja/sultan juga menempatkan aparat pengadilan ketika itu pada posisi penting. Bahkan di beberapa kerajaan, jabatan ketua pengadilan langsung dijabat oleh Sultan. Melihat eksistensinya yang sedemikian kuat itulah, maka Lev berpendapat bahwa di setiap tempat yang pengaruh Islamnya kuat, pasti di daerah itu terdapat Peradilan Agama. Bahkan di beberapa daerah yang secara *de jure* tidak terdapat Peradilan Agama sekalipun, seperti Sulawesi Utara, Gayo, Alas, dan lain-lain, ulama-ulama setempat tetap diberi tugas oleh penguasa untuk melaksanakan tugas-tugas Peradilan. Lev bahkan memastikan, bahwa khusus di Jawa, sejak abad keenam belas, tidak ada Peradilan resmi lain yang melayani rakyat di pulau ini selain Pengadilan Agama dengan hukum materielnya bersumber dari hukum Islam.⁷ Nuktah penting yang perlu digarisbawahi dalam konteks ini adalah eksisnya lembaga Peradilan Islam karena *legal policy* yang dikembangkan para sultan.

Kehadiran kolonial Belanda menjadikan arah perkembangan Peradilan Islam tidak lagi linear dengan aspirasi umat. Sesuai dengan politik hukum yang dikembangkannya, maka pada masa-masa awal kedatangannya, Belanda membiarkan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat berjalan sebagaimana sebelumnya, termasuk

⁴Lihat Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahnya* (Jakarta: CV. Nala Dana, 2007), h. 115.

⁵Daniel S. Lev, *Peradilan Agama*, h. 1-3.

⁶M. Djamil Latif, *Kedudukan dan Kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1983), h. 9.

⁷Daniel S. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, h. 25.

lembaga Peradilan Agama.⁸ Langkah itu diambil sebagai upaya menghindari perlawanan dari masyarakat setempat. Tetapi, ketika Belanda sudah merasa kuat dan memandang hukum Islam dan lembaga-lembaganya sebagai ancaman, maka secara bertahap dan sistematis, Belanda berusaha mengurangi peran dan wewenang hukum Islam dan institusi Peradilan Agama. Pada masa-masa itulah, lahir politik hukum seperti *Adatrecht Politiek*, *receptie in complexu theorie* dan *receptie theorie*. Meskipun dalam bentuknya ada perbedaan di antara teori-teori yang dikembangkan kolonial Belanda itu, namun tujuan akhirnya adalah menghambat meluasnya hukum Islam. Sebagai efek domino politik hukum Belanda itu bagi lembaga Peradilan Islam adalah lemahnya posisi Peradilan Agama, baik dari segi kewenangan, status, citra, kelembagaan dan sebagainya.

Sebagai bias dari politik hukum Belanda, maka perjalanan sejarah Peradilan Agama pasca kemerdekaan tidak serta merta lebih baik ketimbang fase sebelumnya. Keberadaan dan perannya selalu ditempatkan dalam posisi marginal, bahkan dalam fase tertentu diusahakan untuk dihapuskan. Fenomena tersebut paling tidak berlangsung sampai tahun 1989 ketika Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama diundangkan, terlepas dari kenyataan bahwa secara normatif Peradilan Agama telah diakui sebagai “Peradilan negara” dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970.

Salah satu wujud marginalisasi Peradilan Agama adalah tidak diberikannya hak untuk menjalankan sendiri keputusan yang dibuatnya. Untuk dapat dijalankan, putusan pengadilan agama harus mendapat restu atau izin dari pengadilan negeri dalam bentuk *executoir verklaring*.

Kenyataan itu tentu saja merupakan fenomena yang unik sekaligus diskriminatif, karena lembaga peradilan lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 diberi hak untuk menjalankan sendiri keputusannya. Kenyataan itulah yang mendorong banyak pihak menyebut Peradilan Agama ketika itu dengan istilah pejoratif. Munawir Sjadzali misalnya, dengan penuh kekecewaan menyebut Peradilan Agama ketika itu sebagai peradilan “pupuk bawang”, yang berarti diakui secara politik dan hukum, namun pengakuan itu tidak disertai dengan pemberian hak-hak sebagaimana mestinya.⁹

Dengan nada yang kurang lebih sama, Busthanul Arifin bahkan tidak menyebutnya sebagai lembaga peradilan sama sekali, tetapi semata-

⁸Muhammad Daud Ali, “Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia,” dalam Taufik Abdullah dan Sharon Shiddique (ed.), *Tradisi dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara* (Jakarta: LP3ES, 1988), h. 212.

⁹Munawir Sjadzali, “Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam,” dalam Moh. Mahfudh, dkk (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993), h. 27.

mata sebagai lembaga keagamaan yang diberi tugas untuk mendamaikan orang-orang Islam yang bersengketa tentang soal keluarga.¹⁰

Pandangan-pandangan itu mewakili ekspresi kekecewaan terhadap sistem politik hukum nasional yang diskriminatif. Ironisnya, diskriminasi dalam hal yurisdiksi tersebut melebar ke sejumlah persoalan lain sehingga Peradilan Agama benar-benar sempurna menjadi peradilan yang dianaktirikan. Misalnya dalam penampilan fisik gedung, kerap kali peradilan ini menempati bangunan seadanya. Demikian pula hakim-hakimnya. Sampai pada tahun 1990-an, masih banyak hakimnya yang digaji secara honorer. Tidak seperti hakim-hakim pada lingkungan peradilan yang lain, hakim-hakim Peradilan Agama hanya memiliki status sebagai “hakim departemen”, bukan sebagai “hakim negara.”¹¹

Baru pada tahun 1989, melalui Undang-undang Nomor 7, Peradilan Agama memperoleh “kemerdekaan” dalam arti dapat memerankan diri sebagai lembaga peradilan yang sesungguhnya. Tetapi, sejak awal perlu dicatat bahwa “kemerdekaan” itu tidak datang dengan sendirinya. Melainkan melalui perjuangan politik yang sangat panjang dan berliku. Tantangan dan hambatan dalam upaya pelembagaan itu tidak saja datang dari watak agama yang mengandung potensi konflik berhadapan dengan agama lain, tetapi juga ahli hukum dari kalangan Muslim sendiri, khususnya mereka yang mendapat pendidikan Barat. Meski tidak semuanya, tetapi, karena pengaruh pendidikan Barat khususnya Belanda, banyak ahli hukum yang menganut asas pemisahan antara agama dan negara. Padahal lembaga peradilan dan hukum bukanlah institusi yang terpisah dari lingkungannya. Kemunculannya merupakan hasil dari tarik-menarik kekuatan-kekuatan politik yang

¹⁰Busthanul Arifin, *Transformasi Hukum Islam ke Hukum Nasional: Bertenun dengan Benang Kusut* (Jakarta: Yayasan al-Hikmah, 2001), h. 150. Kekecewaan itu ternyata juga dirasakan oleh seluruh komunitas Peradilan Agama. Sebagai langkah protes dan sekaligus menggelorakan moril perjuangan kesetaraan, maka di setiap pengadilan Agama pada salah satu dindingnya selalu tergantung surat Umar bin Khattab kepada Abu Musa al-Asyari. Surat itu berisi deklarasi bahwa Peradilan dalam Islam adalah wajib dan sunnah yang harus diikuti. Tidak ada manfaatnya berkata tentang kebenaran jika tidak dijalankan. Surat tersebut sering dijadikan *hujjah* hakim Peradilan Agama bahwa Peradilan Agama adalah Peradilan yang mandiri sejak zaman Nabi. Karena itu, pemarginalan Peradilan ini dipandang sebagai ketidakadilan dari politik hukum pemerintah kolonial Belanda sampai Orde Baru. Makna simbolik yang muncul dari penempatan surat Umar tadi adalah bukan pada teknis Peradilannya, namun pada keinginan bahwa Peradilan dan hukum Islam harus ada. Karena itu, apapun kondisi politiknya, Peradilan Agama tidak boleh ditinggalkan dan harus diperjuangkan eksistensinya.

¹¹Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan “Pupuk Bawang” Menuju Peradilan yang Sesungguhnya*, (Semarang: Pustaka Pelajar, 2006), h. 4.

mengitarinya, baik kekuatan politik itu didasari oleh agama, ekonomi, sosial maupun aspek lainnya. Hukum sebagai produk politik inilah yang akan dikaji dalam studi ini. Dengan kata lain, bagaimana proses-proses pergumulan politik pelebagaan Peradilan Agama di Indonesia, akan direkonstruksi dalam studi ini.

Seperti halnya di Indonesia, Mahkamah Syari'ah di Malaysia pun telah menjalankan perannya jauh sebelum kemerdekaan Malaysia. Karena itu bukti-bukti historis yang menunjukkan keberpihakan sultan atau penguasa kerajaan Melayu (akar historis negara Malaysia berawal dari kerajaan Melayu, pen.), terhadap hukum Islam dan lembaganya tidak sulit ditemukan. *Risalah Hukum Kanun Malaka* yang disusun pada masa pemerintahan Sultan Mudzaffar Shah (1446 M-1456 M / 851 H-861 H) merupakan salah satu bukti yang paling sering diungkap ketika membicarakan eksistensi hukum Islam awal di kerajaan Melayu. Karena sultan sadar bahwa tidak mungkin mewujudkan kehendak *Kanun Malaka* itu tanpa lembaga Peradilan, maka dapat dipastikan bahwa lembaga Peradilan Islam pada masa itu juga sudah eksis.¹²

Sama dengan Indonesia, kehadiran koloniallah yang menjadikan arah perkembangan lembaga Mahkamah Syari'ah di Malaysia tidak linear dengan sejarah awal pertumbuhannya. Tetapi berbeda dengan Belanda yang menjajah Indonesia, Inggris yang menjajah Malaysia mengembangkan politik hukum tersendiri terhadap hukum Islam. Karena itu, dalam konstitusi yang dirancang Inggris untuk persiapan kemerdekaan Malaysia, Islam bahkan dijadikan sebagai agama resmi negara.¹³ Ketentuan itu awalnya dibuat pada tahun 1948, ketika Persekutuan Tanah Melayu didirikan atas usul dan nasehat Residen Inggris.

Keunikannya adalah bahwa meskipun Agama Islam diakui sebagai agama persekutuan, namun kuasa Agama terletak pada negeri-negeri. Bahkan tafsiran-tafsiran yang dibuat para tokoh politik ataupun ahli hukum tentang kedudukan Islam dalam negara pun, menunjukkan bahwa kedudukan Islam sebagai agama resmi persekutuan tidak otomatis menjadikan Malaysia sebagai negara Islam.

Ketika menjawab pertanyaan seorang anggota Majelis Perundangan Persekutuan mengapa pelaksanaan Undang-undang Islam di Malaysia diabaikan, Perdana Menteri pertama ketika itu, Tun Abdul

¹²W.G. Shellabear (ed.), *Sejarah Melayu* (Singapore: The Malayan Publishing House, t.th.), h. 96.

¹³Kedudukan Islam sebagai Agama resmi negara, secara eksplisit disebutkan dalam Artikel 3 (1) Perlebagaan Persekutuan. Selengkapnya artikel itu berbunyi: *Islam adalah Agama Persekutuan, tetapi Agama-Agama lain boleh dianuti secara aman dan harmoni dimana-mana tempat di dalam Persekutuan*. Lihat Akta Perlebagaan Persekutuan, sebagaimana dikutip Abd Aziz Bari, *Perlebagaan Malaysia: Teori dan Praktis* (Kuala Lumpur: Arah Publications, 2008), h. 287.

Rahman menjelaskan bahwa Malaysia yang baru diproklamkan kemerdekaannya itu, bukanlah sebuah negara Islam seperti yang dipahaminya banyak orang. Penyebutan Islam dalam Akta Perlembagaan, semata-mata hanya untuk menunjukkan Islam sebagai Agama resmi negara.¹⁴

Yang dimaksud sebagai agama resmi dijelaskan lagi oleh mantan Ketua Hakim Negara, Tun Muhammad Suffian Hashim sebagai simbol semata dalam upacara, misalnya kebolehan berdoa pada upacara-upacara resmi seperti Pertabalan (Pengambilan Sumpah, pen.) Yang Dipertoean Agung, hari kemerdekaan dan lain-lain.¹⁵

Tafsiran yang sama juga telah dibuat oleh Sheriden dan H.E Groves. Menurut mereka, pasal 3 ayat (1) dalam Akta Perlembagaan yang meletakkan Islam sebagai agama resmi Persekutuan, sebenarnya tidak mempunyai makna apa-apa dari segi Undang-undang. Ia hanya menentukan bahwa segala adat istiadat dan upacara resmi kenegaraan hendaklah mengikuti adat istiadat Islam.¹⁶

Dengan dasar dan tafsiran konstitusi seperti itu, maka pada satu sisi, upaya pelembagaan hukum Islam di Malaysia tidak memiliki hambatan yuridis. Tetapi, sangat mungkin karena pengaruh politik hukum Inggris, maka masalah-masalah hukum Islam diserahkan pengaturannya kepada masing-masing negara bagian.

Kedudukan Undang-undang Islam yang demikian itu, dalam potret politik hukum Malaysia, bukanlah suatu hal yang aneh. Seperti terungkap sebelumnya, rancangan konstitusi Malaysia merupakan usulan Residen Inggris, sehingga mudah dimengerti jika pasal-pasal dalam konstitusi Malaysia serta tafsiran-tafsirannya sesuai dengan politik hukum Inggris, apalagi konstitusi itu memang dirancang pada saat Inggris masih berkuasa di Malaysia. Sangat mungkin hal itu terjadi karena Mahkamah Syari'ah memang hanya dianggap institusi agama, tetapi alasan lainnya yang juga mendasar adalah berkembangnya pandangan bahwa Mahkamah Syari'ah posisinya sama dengan Mahkamah Gereja (*Canon*) yang memang sepanjang sejarahnya di Inggris dipisahkan dari struktur pengadilan negara. Karena itulah, Mahkamah Syari'ah tidak diatur oleh Persekutuan, tetapi hanya di bawah kuasa Negara-Negara Bagian.

¹⁴Lihat laporan resmi perdebatan Majlis Perundangan, 1 Mei 1958, sebagaimana dikutip Mahmood Zuhdi Abd Majid, *Bidang Kuasa Jenayah Mahkamah Syari'ah di Malaysia* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001), h. 118.

¹⁵Muhammad Suffian bin Hashim, "The Relationship Between Islam and The State in Malaya," dalam *Intisari*, Vol. 1 (Singapore: t.p. 1962), h. 15.

¹⁶L.A. Sheridan & Harry E. Groves, *The Constitution of Malaysia* (Singapore: PTR, 1979), h. 37.

Dengan aturan bahwa wewenang Mahkamah Syari'ah berada dalam kuasa negeri-negeri bagian, maka wajarlah jika setiap negeri mempunyai sejarah perkembangan Undang-undang Islam dan Mahkamah Syari'ahnya masing-masing. Tetapi pada tataran aplikatif, kondisinya yang seperti itu menyisakan banyak masalah. Masalah-masalah itu dapat berkenaan dengan penamaan dan pertingkatan pengadilan, tatacara dan prosedur pengadilan sampai masalah yuridiksi dan lain-lain.

Barangkali karena latar belakang kesejarahan yang berbeda, secara sederhana dapat disebutkan bahwa pelebagaan hukum Islam di kedua negara juga berbeda. Tetapi yang pasti, politik hukum pemerintahlah yang menyebabkan Peradilan Islam di masing-masing negara menemukan dinamikanya tersendiri.

Dalam konteks seperti itulah, upaya pengkajian terhadap pengaruh politik hukum pemerintah terhadap Peradilan Islam menemukan momentumnya. Dalam konteks Indonesia dan Malaysia, dengan juga mempertimbangkan bahwa pelebagaan Peradilan Islam di sebuah negara membutuhkan dasar-dasar argumen yang kuat, baik dari segi historis, yuridis, dan filosofis maka penelitian terhadap pelebagaan Peradilan Islam di kedua negara tersebut menjadi penting untuk dikaji. Dengan mengungkap akar permasalahannya dan argumen-argumen yang menyertainya, maka akan menjadi jelas mengapa pelebagaan hukum Islam di Indonesia dan Malaysia, terwujud agak belakangan. Padahal, secara historis, yuridis, dan filosofis dasar-dasar pelebagaan itu begitu kuat menyertai prosesnya. Tetapi dengan mempertimbangkan aspek-aspek argumen yang kuat di atas, dapat disebutkan bahwa eksistensi lembaga Peradilan Islam, sangat dipengaruhi oleh kemauan politik negara. Tetapi karena kemauan politik itu juga tidak berdiri sendiri, maka pada aspek inilah, penelitian ini menemukan *starting point*-nya, yakni mengapa negara mau mengakui pelebagaan hukum Islam tersebut. Apapun argumen yang mendasari perubahan sikap politik pemerintah Indonesia dan Malaysia sehingga mau mengakui pelebagaan hukum Islam, meskipun pengakuannya agak belakangan, menjadikan penelitian ini memberikan *contribution of knowledge* yang sangat besar. Karena itu, penelitian ini penting untuk dilakukan.

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pengaruh politik hukum pemerintah terhadap pelebagaan peradilan Islam di Indonesia dan Malaysia. Menyadari bahwa pelebagaan peradilan Islam tidaklah terwujud begitu saja, tetapi lahir dari sebuah proses panjang dan didasari oleh alasan-alasan mendasar baik dari sisi historis, yuridis, dan filosofis, maka penelitian ini bertujuan untuk memberikan cakrawala baru dalam memahami proses pelebagaan peradilan Islam.

Ditinjau dari aspek perbandingan yang ingin diungkapkan, maka penelitian ini juga bertujuan mempetakan sisi-sisi persamaan dan

perbedaan politik hukum pelebagaan peradilan Islam di kedua negara. Bagaimanapun juga, wacana ini perlu diungkap dan digali kerangka konseptualnya serta diidentifikasi dasar-dasar legitimasi politisnya dari kebijakan pemerintah Indonesia dan Malaysia, sehingga pelebagaan peradilan Islam dalam model seperti sekarang dapat dipahami secara proporsional.

Penelitian ini diharapkan berguna untuk memperluas wawasan mengenai pelebagaan peradilan Islam dan atau hukum Islam pada umumnya, sehingga pemahaman kaum Muslim tidak hanya terkonsentrasi pada satu gagasan saja yang meskipun dasar-dasarnya memang masih dapat diperdebatkan, tetapi diharapkan mampu memikirkan kendala dan keterbatasan yang dihadapi dalam kaitannya dengan heterogenitas kehidupan Muslim di Indonesia dan Malaysia berhadapan dengan kebijakan negara masing-masing.

Selain itu, penelitian ini diharapkan berguna untuk melahirkan model pengembangan pelebagaan hukum Islam secara umum dalam konteks pembangunan hukum nasional di kedua negara. Dan dengan mempertimbangkan bahwa penelitian terhadap Peradilan Agama sebagai perwujudan pelebagaan hukum Islam dari aspek politik hukum selama ini belum mendapat perhatian yang proporsional, maka pastinya penelitian ini berguna untuk mengisi kelangkaan literatur dalam bidang tersebut.

Literatur-literatur yang secara spesifik membahas pelebagaan hukum Islam di Indonesia dan Malaysia secara bersamaan dari aspek politik hukum, dirasakan sangat kurang. Tetapi, kajian terhadap lembaga Peradilan Agama secara umum, maupun dalam kaitannya dengan politik hukum, sedemikian banyaknya. Beberapa di antaranya yang mencoba menganalisis eksistensi lembaga tersebut dalam kaitannya dengan politik hukum di Indonesia dapat dikemukakan sebagai berikut:

Pertama, "Institutionalization and the Unification of Islamic Courts under the New Order" karya Nur Ahmad Fadhil Lubis.¹⁷ Berbeda dengan pandangan lain yang menyebutkan bahwa keinginan pemerintah Orde Baru untuk melakukan penataan sistem politik ekonomi dan budaya berdasarkan Pancasila merupakan penghambat bagi kemajuan hukum Islam dan lembaganya, Lubis justru memandang hal itu sebagai peluang, kesempatan dan iklim yang baik bagi hukum Islam dan pelebagaannya untuk berkembang, beradaptasi dan terlibat dalam pembentukan sistem hukum dan Peradilan nasional. Dalam analisisnya, Lubis mencatat dalam masyarakat modern yang plural seperti Indonesia, pemerintah tentu menyadari sepenuhnya pentingnya keterlibatan semua kelompok dalam

¹⁷Lihat Nur Ahmad Fadhil Lubis, *Institutionalization and the Unification of Islamic Courts under the New Order* (Jakarta: Studia Islamica, 1995).

pembangunan. Islam jelas terlalu kuat untuk diabaikan begitu saja. Pemerintah juga sadar bahwa mengabaikan kepentingan umat Islam dapat menimbulkan reaksi keras dan konservatif dari kalangan Muslim. Mereka potensial menjadi penentang upaya-upaya modernisasi yang dipelopori pemerintah. Karena itu, sebagai solusinya, maka pemerintah harus mengakomodasi aspirasi umat Islam. Salah satu caranya adalah menjadikan hukum Islam sebagai bagian dari agenda birokrasi. Diupayakanlah untuk menciptakan kelompok hakim dan pejabat Peradilan baru yang sikapnya lebih modernis terhadap hukum Islam dan lembaga-lembaganya. Bersamaan dengan itu, kontak dan kerjasama antara Mahkamah Agung dan Departemen Agama dalam mengembangkan hukum Islam juga semakin ditingkatkan. Salah satu hasil penting dari kerjasama itu adalah dikeluarkannya Instruksi Presiden dan Keputusan Menteri Agama tentang Kompilasi Hukum Islam. Tetapi, menurut Lubis, akomodasi itu hanya dimungkinkan karena pada saat yang sama, para pemimpin Muslim menunjukkan perubahan sikap ke arah yang rasional, moderat dan akomodatif.

Kedua, “Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan “Pupuk Bawang” Menuju Peradilan yang Sesungguhnya” karya Achmad Gunaryo.¹⁸ Senada dengan Lubis, Gunaryo juga mencatat bahwa terjadinya reposisi Peradilan Agama pada masa pemerintahan Orde Baru tidak lepas dari dukungan politik pemerintah. Jika sebelumnya pemerintah memandang Islam dan tokoh-tokohnya sebagai ancaman, maka tahun-tahun menjelang reposisi Peradilan Agama itu, pemerintah memandang Islam tidak lagi sebagai ancaman. Deklarasi penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bernegara yang justru dipelopori oleh NU sebagai ormas Islam terbesar di Indonesia, membuka mata pemerintah untuk mengevaluasi penilaiannya tentang sikap politik umat Islam. Dampak langsung dari perubahan itu adalah masuknya orang-orang NU dan tokoh-tokoh Muslim pada umumnya ke dalam arus utama dari proses-proses politik di Indonesia. Fenomena itu memungkinkan terbangunnya hubungan dan komunikasi yang *simbiosis-mutualistik* antara keduanya. Dalam analisis Gunaryo, adanya gejala pembangkangan ABRI, akibat ketidakpuasan yang terbangun di kalangan militer, khususnya menyangkut aspek kronisme yang dibangun oleh lingkaran kecil sekitar istana, menjadi faktor lain yang ikut mempengaruhi proses itu. Merasa bahwa pendukung utamanya sudah mulai menunjukkan sikap lain, maka Soeharto mulai melirik Islam sebagai alternatif. Bertemulah dua kepentingan yang selama periode-

¹⁸Lihat Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan Pupuk Bawang Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* (Semarang: Pustaka Pelajar, 2006).

periode sebelumnya selalu berlawanan. Gunaryo mencatat, pertemuan dua kepentingan itu akhirnya menghasilkan sikap politik penguasa yang responsif dan akomodatif terhadap kepentingan politik Islam. Adanya kemauan umat Islam untuk menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas, melapangkan jalan bagi Soeharto untuk meyakinkan para penentang Islam bahwa Islam tidak pas lagi di pandang sebagai ancaman. Salah satu buah dari hubungan mesra itulah yang melahirkan disahkannya Undang-undang Peradilan Agama pada 1989.

Ketiga, "Islam and the State: The Transformation of Islamic Political Ideas and Practices in Indonesia" karya Bahtiar Effendi.¹⁹ Dalam Disertasi yang telah diindonesiakan dengan judul "Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Islam di Indonesia itu," Bahtiar secara panjang lebar memaparkan data-data dan argumen yang mendorong negara mengambil sikap akomodatif terhadap Islam, khususnya pada era pemerintahan Soeharto. Dalam analisisnya, Bahtiar menegaskan bahwa pemerintah memulai langkah-langkah akomodatif terhadap umat Islam karena adanya perubahan sikap tokoh-tokoh umat Islam. Menolak upaya akomodatif juga hanya akan memperkuat citra tentang tidak tanggapnya pemerintah menghadapi tuntutan dan aspirasi masyarakatnya. Lagi pula, hal itu akan menyulut ketegangan-ketegangan yang pada akhirnya dapat meruntuhkan legitimasi pemerintah. Sebaliknya, mengambil langkah-langkah akomodatif akan melahirkan dukungan dan meningkatkan legitimasi. Jika selama ini, legitimasi pemerintah terutama didasarkan kepada keberhasilan dalam membangun perekonomian dan menciptakan stabilitas di negeri ini, dengan mengkomodasi kepentingan-kepentingan Islam, maka pemerintah Orde Baru akan memperoleh legitimasi kultural dan politik yang signifikan.

Menurut Bahtiar, faktor yang juga sangat menentukan bagi negara untuk mengambil langkah akomodatif semacam itu, adalah transformasi intelektual generasi baru pemikir dan aktivis politik Muslim. Mereka itu, dalam upaya membangun sintesis yang memungkinkan antara Islam dan negara, telah melakukan proses transformasi intelektual yang intens, yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan paham mengenai gagasan dan praktik politik Islam yang substansialistik, bukan yang legalis-formalistik. Karena corak integratif intelektualisme dan aktivisme baru tersebut, terlihat beberapa indikasi yang menjanjikan bahwa Islam politik (dalam formatnya yang baru) tidak akan berbenturan dengan konstruk kesatuan nasional negara bangsa Indonesia. Dengan demikian, transformasi intelektual itu benar-benar telah meminimalkan, jika tidak menghilangkan sama sekali, anggapan umum selama ini bahwa

¹⁹Lihat Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998).

Islam politik merupakan ancaman terhadap negara atau bangsa. Dengan kata lain, jika umat Islam masih menganut idealisme dan aktivisme politik yang lama, di mana perjuangan demi pembentukan negara Islam atau negara yang berdasarkan ideologi Islam menjadi tujuan utamanya, maka langkah-langkah akomodatif negara yang melunak mungkin tidak akan terjadi.

Keempat, "Law and Politics in Post Independence Indonesia: A Case Study of Religious and Adat Courts" karya Ratno Lukito.²⁰ Dalam analisis Lukito, salah satu pertanyaan penting yang muncul setelah Indonesia merdeka adalah hukum seperti apa yang akan dipakai di Indonesia? Dalam perdebatan yang muncul di permukaan, Lukito mengkategorisasinya menjadi dua blok kontestasi; blok pertama antara pendukung pluralisme dengan pendukung uniformisme, dan blok kedua antara nasionalis sekuler dan Muslim.

Jika isu utama yang diperdebatkan di blok pertama adalah perlu tidaknya penyeragaman hukum di seluruh Indonesia, maka perdebatan pada blok kedua, terkonsentrasi pada eksistensi pengadilan Agama, terutama dalam soal yurisdiksinya. Sementara kalangan nasionalis sekuler berusaha membatasi wewenang Pengadilan Agama dan menempatkannya di bawah pengadilan umum, kelompok Islam berusaha menjadikannya berdiri sendiri dan memiliki fungsi yang luas. Dalam pandangan kelompok nasionalis sekuler, keinginan memperkuat posisi Pengadilan Agama berkaitan dengan usaha mendirikan negara Islam, dan karenanya harus ditolak. Sementara kelompok Islam menegaskan bahwa tuntutan itu semata-mata karena adanya beberapa persoalan Agama yang memerlukan penanganan khusus melalui Peradilan Agama.

Setelah menganalisa perjalanan panjang dialektika diskursus tersebut, Lukito menemukan bahwa pada awal dekade 1980-an, tampak bahwa rezim Orde Baru melakukan reorientasi dalam wilayah hukum. Hukum yang tadinya didiskusikan dalam kerangka nasionalisme dan revolusi, dimasukkan dalam orientasi politik pembangunan. Untuk menghindari konflik yang dikhawatirkan mengganggu jalannya pembangunan, Orde Baru mengambil jalan tengah, termasuk dalam hal perdebatan posisi Peradilan Agama. Dalam analisis Lukito, meski dengan alasannya sendiri, keinginan Orde Baru mendekati Islam, sangat berpengaruh pada penguatan posisi Peradilan Agama. Karena itu, seiring dengan kehendak politik negara, maka sejak tahun 1989, wewenang Peradilan Agama bukan hanya diperkuat, tetapi juga statusnya

²⁰Lihat Ratno Lukito, "Law and Politics in Post Independence Indonesia: A Case Study of Religious and Adat Courts," dalam *Studia Islamika*, Vol. 6, Nomor 2, 1999, h. 63-86; Ratno Lukito, *Pergumulan Hukum Islam dan Adat di Indonesia* (Jakarta: INIS, 1998).

disejajarkan dengan pengadilan umum. Demikianlah, tampak bahwa perjuangan panjang ke arah itu yang dimulai sejak masa-masa awal kemerdekaan oleh kelompok Muslim pendukung Peradilan Agama, menjadi mudah karena adanya momentum dukungan negara.

Dalam tulisannya yang lain, "Shariah and the Politics of Pluralism in Indonesia,"²¹ Ratno Lukito juga sampai pada kesimpulan yang sama, bahwa kecenderungan negara untuk memihak pada regulasi-regulasi yang "pro-Syari'ah" bukanlah sesuatu yang murni bersifat kesadaran akan nilai-nilai hukum Islam itu sendiri, tetapi lebih merupakan media yang efektif bagi konsolidasi politik dan stabilisasi rezim itu sendiri *vis a vis* kelompok Muslim sebagai kelompok mayoritas.

Lukito berpandangan, bahwa betapapun hukum moral (*moral laws*) yang berasal dari hukum Agama dan adat memungkinkan untuk dijadikan hukum positif di Indonesia, tetapi secara prinsipil negaralah yang memiliki kekuatan penuh dalam pembuatan dan legalisasi hukum. Maka apapun tampilan hukum yang mengemuka, hal itu lebih banyak bergantung pada faktor sosial politik dan hal-hal lain yang justru berada di luar koridor hukum.

Dengan membandingkan Undang-undang perkawinan dan Undang-undang pertanahan, Lukito menemukan adanya perlakuan hukum yang berbeda oleh negara terhadap keduanya. Pada kasus pertama, terlihat negara membiarkan terjadinya polarisasi dan pluralisasi penerapan substansi hukum perkawinan. Meskipun juga diakui adanya upaya kuat negara untuk melakukan unifikasi substansi hukum perkawinan pada awal pemerintahan Orde Baru, tetapi tampak bahwa negara tidak bisa berbuat banyak karena kerasnya oposisi dari kalangan aktivis Islam pada waktu itu. Sedangkan pada kasus kedua, tampak negara tidak banyak kompromi dan tawar menawar ketika melakukan unifikasi prosedur maupun substansi hukum pertanahan bagi hak ulayat yang dipegang kelompok adat.²²

Karena itu, menurut Lukito, jelas terdapat motif yang berbeda dari kemunculan regulasi-regulasi itu. Yang tampak dipermukaan adalah kuatnya *bargaining position* yang dimiliki para politisi Muslim sebagai kelompok mayoritas, menjadikan rezim yang berkuasa (*rulling regime*) merasa berkepentingan untuk tetap mengamankan posisi dengan berusaha mendapatkan legalitas dan dukungan politik dari kelompok keagamaan terbesar di Indonesia tersebut.

²¹Lihat Ratno Lukito, "Shari'ah and the Politics of Pluralism in Indonesia," dalam *Studia Islamika*, Vol. 14, No. 2, 2007, h. 265-281.

²²Penjelasan lebih rinci dapat dilihat dalam Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008), h. 245-279.

Kajian-kajian di atas hanyalah ilustrasi untuk menunjukkan kuatnya pengaruh politik hukum penguasa terhadap produk hukum yang dihasilkan. Untuk memperkaya bahan analisis, berikut ini disajikan beberapa di antaranya secara singkat.

Pertama, tulisan Snouck Hurgronje yang dihimpun dalam buku *Adatrechbundel* dan *Pendecten van het Adatrech*. Himpunan tulisan Snouck ini mengemukakan beberapa kebijakan yang pernah dilakukan oleh Belanda serta saran-saran yang dikemukakan Snouck dalam menghadapi Islam di Indonesia. Kesemuanya dimaksudkan untuk kepentingan Belanda, meskipun sekilas kelihatannya menguntungkan umat Islam. Di antara saran yang dikemukakan oleh Snouck adalah memberikan kebebasan kepada umat Islam untuk melakukan kegiatan Islam ibadah, seperti membangun masjid, shalat, zakat dan kegiatan tarikat di pedesaan. Pada sisi lain juga sempat membolehkan perjalanan haji ke Mekkah, meski kemudian dibatasi karena menurut pandangan Belanda, misi haji belakangan dimanfaatkan sebagai sarana pencerahan untuk membangkitkan semangat melawan penjajah.

Kedua, karya Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*. Dalam penelitiannya dikemukakan bahwa pendirian kantor *voor Inlandsche zaken* sama sekali bukan untuk kepentingan umat Islam atau penduduk pribumi, tetapi justru untuk kepentingan Belanda.²³

Karya lain tentang politik kolonial terhadap Islam adalah tulisan Harry J. Benda, *The Crescent and The Rising Sun: Indonesian Islam under Japanese Occupation*,²⁴ Daniel S. Lev, *Islamic Courts in Indonesia: A Study in The Political Bases of Legal Institutions*,²⁵ M. Djamil Latif, *Kedudukan dan Kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia*,²⁶ dan lain-lain.

Keseluruhan karya itu, langsung maupun tidak langsung, melalui analisis yang dibangun masing-masing penulisnya, bermuara pada tema besar bahwasanya terdapat pengaruh politik hukum yang dikembangkan penguasa terhadap produk hukum yang dihasilkan. Dalam kaitannya dengan lembaga Peradilan Agama di Indonesia, perlu untuk dicatat, bahwa eksistensi, kewenangan, pencitraan dan sebagainya dalam semua

²³Lihat Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda Het Kantoer voor Inlandszche zaken* (Jakarta: LP3ES, 1996).

²⁴Lihat Harry J. Benda, *The Crescent and The Rising Sun: Indonesian Islam under Japanese Occupation*, telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dengan judul *Bulan sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang* (Jakarta: Pustaka Jaya, 1980).

²⁵Daniel S. Lev, *Islamic Courts in Indonesia: A Study in The Political Bases of Legal Institutions* (Berkeley: University of California Press, 1972).

²⁶M. Djamil Latif, *Kedudukan dan Kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1983).

fase perjalanannya, sangat dipengaruhi oleh sikap simpati atau antipati penguasa terhadapnya.

Dalam konteks Malaysia, juga tidak kurang karya yang telah disusun untuk menjelaskan fenomena tersebut. Barangkali yang perlu diberi catatan adalah bahwasanya karya-karya tentang Malaysia, dalam kenyataannya lebih banyak menyoroti materi hukum dan sejarahnya.

Karya-karya dimaksud diantaranya, Mahmood Zuhdi bin Abd Majid, *Undang-undang Keluarga Islam: Konsep dan Pelaksanaannya di Malaysia*,²⁷ Ahilemah Jones, *Keupayaan dan Hak Wanita Islam untuk Berkahwin: Indah Kabar daripada Rupa*,²⁸ Abd Majeed Moch Macken, *Mahkamah Undang-undang Syari'ah di Malaysia*,²⁹ Ahmad Ibrahim, *Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia*,³⁰ Maznah Mohamad, "Di mana Berlaku Diskriminasi dalam Undang-undang Keluarga Islam, Abd. Kadir bin Haji Muhammad, Perceraian di Malaysia: Kajian Kes Kedah, Perlis dan Pulau Pinang",³¹ Abdullah Alwi Haji Hasan, *The Administration of Islamic Law in Kelantan*,³² dan lain-lain.

Sejauh pembacaan penulis, karya-karya tentang Malaysia itu lebih banyak membahas materi hukum, termasuk pada masing-masing negara bagian. Tetapi hal itu dapat dimengerti, karena tarik ulur politik dan hukum di Malaysia tidak begitu rumit dibandingkan di Indonesia. Terutama hal itu disebabkan karena sejak awal, masalah hukum Islam telah dikuasakan untuk menjadi wewenang negara bagian. Dekade-dekade terakhir ini saja yang mulai menyuguhkan kepada kita upaya-upaya untuk melakukan pembaharuan dalam bidang pelebagaan hukum Islam di Malaysia.

Di luar wilayah politik hukum, studi perbandingan antara Indonesia dan Malaysia yang ada selama ini lebih memotret aspek materi

²⁷Lihat Mahmood Zuhdi bin Abd Majid, *Undang-undang Keluarga Islam: Konsep dan Pelaksanaannya di Malaysia* (Kuala Lumpur: Karya Abazie, 1989).

²⁸Lihat Ahilemah Jones, "Keupayaan dan Hak Wanita Islam untuk Berkahwin: Indah Kabar daripada Rupa," dalam *Makalah Undang-undang Menghormati Ahmad Ibrahim* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1988).

²⁹Lihat Abd Majeed Moch Macken, "Mahkamah Undang-undang Syari'ah di Malaysia," dalam Abd. Jalil bin Burhan, *Sejarah PerUndang-undangan Islam di Malaysia* (Kuala Lumpur: penerbit Amal, 1993).

³⁰Lihat Ahmad Ibrahim, *Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia* (Kuala Lumpur: Institut Kepahaman Islam Malaysia, 1997).

³¹Lihat Maznah Mohamad, "Dimana Berlaku Diskriminasi dalam Undang-undang Keluarga Islam, Abd. Kadir bin Haji Muhammad, Perceraian di Malaysia: Kajian Kes Kedah, Perlis dan Pulau Pinang," *Kumpulan Paper Seminar Serantau Undang-undang Keluarga Islam dan Wanita* (Kuala Lumpur: Institut Kepahaman Islam Malaysia, 1998).

³²Lihat Abdullah Alwi Haji Hasan, *The Administration of Islamic Law in Kelantan* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1996).

Undang-undangnya, itupun lebih sering dibatasi pada masalah hukum keluarga saja, atau aspek sejarah munculnya perundangan-undangan tersebut.

Di antara studi yang berusaha memotret materi perundang-undangan hukum Islam di kedua negara tersebut adalah buku karya Tahir Mahmood, *Family Law Reform in The Muslim World* (1972) dan *Personal Law in Islamic Countries* (1987). Buku kedua ini kemudian direvisi pada tahun 1995 dengan judul *Statues of Personal Law in Islamic Countries, History, Texts and Analysis*.³³ Buku pertama menyediakan teks Undang-undang secara lengkap dari seluruh negara yang memiliki Undang-undang keluarga Muslim kontemporer, baik di negara-negara Timur Tengah, maupun di luar Timur Tengah, seperti Pakistan, Malaysia, Indonesia, Afghanistan, Bangladesh, Brunei, Turki, Iran dan Somalia. Sedangkan buku kedua menyajikan teks yang dinilai memiliki konsep pembaharuan dari konsep tradisional. Di samping itu, sebelum membahas materi perUndang-undangan, secara singkat diuraikan kehidupan sosio-kultural dan mazhab fikih yang dianut masing-masing negara.

Karya lainnya adalah tulisan Fazlur Rahman, "A Survey of Modernization of Islamic Family Law."³⁴ Dalam tulisannya, ketika melakukan pembahasan terhadap materi Undang-undang Islam, Fazlur Rahman mengambil obyek Undang-undang Tunisia tahun 1956, Undang-undang Mesir tahun 1979, Undang-undang Pakistan tahun 1961 dan Undang-undang Perkawinan Indonesia tahun 1974.

Selain itu, tulisan Gavin W. Jones juga berusaha menyoroti materi Undang-undang keluarga Muslim. Meskipun hanya memfokuskan masalah perceraian dan poligami dari sudut pandang antropologi di Asia Tenggara, karya ini juga melihat bagaimana pengaruh diberlakukannya Undang-undang kontemporer terhadap jumlah perceraian dan poligami. Karya ini berusaha menggambarkan bagaimana kebudayaan setempat mempengaruhi praktik poligami dan perceraian, yang kemudian dihubungkan dengan pengaruh lahimya peraturan perkawinan serta efek diberlakukannya UU perkawinan tersebut. Penelitian ini menyimpulkan, meskipun faktor pemberlakuan Undang-undang kontemporer turut berperan menurunkan angka perceraian dan poligami, faktor budaya ternyata juga dominan, bahkan disebutkannya bahwa justru faktor budaya lebih dominan ketimbang faktor Agama.³⁵

³³Lihat Tahir Mahmood, *Statues of Personal Law in Islamic Countries, History, Texts and Analysis* (Delhi: ALR, 1985).

³⁴Lihat Fazlur Rahman, "A Survey of Modernization of Family Law," dalam *International Journal of Middle East Studies*, 1980.

³⁵Lihat Gavin W. Jones, *Marriage and Divorce in Islamic South-East Asia* (Singapore and New York: Oxford University Press, 1994).

Karya sejenis yang ditulis dalam oleh sarjana Indonesia, antara lain Disertasi Abdul Hadi, *Fikih Mazhab Syafi'i dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Perkawinan di Indonesia, Brunei dan Malaysia (1971-1991)*.³⁶ Tulisan tersebut berusaha mengungkapkan unsur-unsur konsep fikih Syafi'iyah dalam materi perundangan perkawinan di tiga negara tersebut. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa unsur-unsur konsep fikih Syafi'iyah ditemukan dalam banyak kasus pada ketiga Undang-undang negara tersebut. Sebagai tambahan, ditemukan juga persamaan hampir diseluruh bidang. Perbedaannya hanya terletak pada metode usul dan *kaidah fikhiyah* yang digunakan.

Demikian pula halnya tulisan Lili Rasyidi, *Hukum Perkawinan dan Perceraian di Indonesia dan Malaysia*.³⁷ Kajian dalam tulisan itu membahas empat hal, yakni: (1) syarat-syarat sahnya perkawinan, (2) hak dan kewajiban suami isteri dalam perkawinan, (3) hak dan kewajiban orang tua terhadap anak dan (4) perceraian. Untuk menganalisis masalahnya, dibandingkanlah Undang-undang Perkawinan No. 1/1974 dengan Undang-undang perkawinan yang berlaku di Malaysia, termasuk yang berlaku di negara-negara bagian di Malaysia.

Karya terbaru yang berusaha memotret materi Undang-undang keluarga Islam di kedua negara tersebut adalah Disertasi Khoiruddin Nasution, "Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia."³⁸ Dengan menggunakan kitab-kitab fikih tradisional sebagai pembanding, penulis berusaha menunjukkan terjadinya pembaruan hukum Islam di Indonesia dan Malaysia, terutama pada 4 isu, yakni: (1) tentang poligami, (2) peran wali dan kebebasan mempelai wanita menentukan pilihan, (3) pencatatan perkawinan dan (4) proses perceraian.

Demikianlah sekedar sebagai ilustrasi betapa banyak studi yang telah dilakukan dalam kaitannya dengan materi hukum Islam di kedua negara tersebut.

Secara terpisah, sesungguhnya banyak karya yang telah mencoba memotret pelebagaan peradilan Islam di masing-masing negara dari

³⁶Lihat Abdul Hadi, "Fikih Mazhab Syafi'i dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Perkawinan di Indonesia, Brunei dan Malaysia (1971-1991," *Disertasi* (Yogyakarta: Program Pascasarjana IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2001).

³⁷Lihat Lili Rasyidi, *Hukum Perkawinan dan Perceraian di Indonesia dan Malaysia* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991).

³⁸Lihat Khoiruddin Nasution, "Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia," *Disertasi* (Yogyakarta: Program Pascasarjana IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, telah diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul yang sama (Jakarta: INIS, 2002).

aspek politik hukum. Untuk kasus Indonesia, karya-karya yang ada di antaranya, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*,³⁹ *Politik Hukum Islam di Indonesia*,⁴⁰ *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*,⁴¹ *Hukum Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*,⁴² *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia*,⁴³ *Hukum Islam di Indonesia: Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*,⁴⁴ *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia*,⁴⁵ dan lain-lain.

Sayangnya, penjelasan tentang hal itu dalam karya-karya tersebut tidak tersistematisasi, sehingga akan menyulitkan pembaca dalam menangkap pesan inti yang ingin diungkapkan. Tetapi hal itu cukup dimengerti, mengingat sebagian karya itu adalah kumpulan artikel yang satu sama lain berusaha saling melengkapi dalam memberi penjelasan terhadap masalah dimaksud.

Berdasarkan uraian-uraian panjang pada paragraf-paragraf terdahulu, dapat penulis nyatakan bahwa kajian tentang pelembagaan peradilan Islam dalam politik hukum di Indonesia dan Malaysia sudah ada, tetapi masih sangat kurang, dan karenanya penting untuk dilakukan demi mengisi kekosongan literatur di bidang itu. Karya-karya yang sudah ada itu, di satu sisi diuraikan secara tidak tersistematisasi, pada sisi lain, diungkapkan secara parsial, sehingga agak menyulitkan pembaca dalam menangkap pesan inti yang ingin diungkapkan.

Studi ini berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing.

Sebagai negara hukum, Indonesia dan Malaysia menganut aliran positivisme yuridis.⁴⁶ Aliran ini menyatakan bahwa yang dapat diterima

³⁹Lihat Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996).

⁴⁰Lihat Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Ciputat Press, 2005).

⁴¹Lihat Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2005).

⁴²Lihat Cik Hasan Bisri, *Hukum Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1998).

⁴³Lihat Daud Ali, *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta: Yayasan Risalah, 1984).

⁴⁴Lihat Edie Rudiana Arief, *Hukum Islam di Indonesia: Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya* (Bandung: Rosdakarya, 1991).

⁴⁵Lihat Busthanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996).

⁴⁶Positivisme yuridis menganut pandangan bahwa apa yang ditetapkan sebagai kenyataanlah yang dapat diterima sebagai kebenaran. Tokohnya ialah Rudolf von Jhering (1818-1892 M). Positivisme sebagai sistem filsafat muncul pada awal

sebagai hukum yang sebenarnya hanyalah yang telah ditentukan secara positif oleh negara. Hukum hanya berlaku karena hukum itu mendapatkan bentuk positifnya dari suatu instansi yang berwenang (negara).

Dengan demikian, keberadaan hukum di tengah-tengah kehidupan masyarakat, tidak bebas nilai, tidak bebas kepentingan, dan tidak bebas kekuasaan (*no value-free, no interest-free, no power-free*). Hukum senantiasa dipenuhi dan diliputi dengan nilai-nilai tertentu sesuai dengan kehendak pembuatnya (negara). Bahkan, secara generik arti hukum itu sendiri merupakan akumulasi dan formulasi dari nilai-nilai tersebut.

Mengikuti logika ini, maka apapun bentuk dan labelnya, hukum memang bukan sekedar kumpulan teks-teks (pernyataan-pernyataan) semata, melainkan mempunyai tujuan, jangkauan, kehendak-kehendak sosial tertentu dan juga logika serta latar belakang di balik teks (*beyond the text*). Hukum diciptakan dan dibuat untuk memihak dan membela, bukan semata-mata untuk memberikan perlindungan dan pengayoman bagi masyarakat demi tegaknya keadilan dan kebenaran.⁴⁷

Ini adalah salah satu sisi dari peran hukum sebagai *a tool of social engineering*.⁴⁸ Jika dilihat secara jernih dan menyeluruh, hukum juga sesungguhnya ibarat pisau bermata dua. Di satu pihak, hukum bisa menjadi hukum yang menindas (*repressive laws*), tetapi di lain pihak hukum juga bisa membantu ke arah perubahan (*facilitative laws*) atau sebagai sarana bagi perubahan sosial (*agent of social change*).⁴⁹

Menggelar diskursus hukum tidak bisa dipisahkan dari konteks sosial politik (negara) di mana hukum itu diciptakan, atau dengan kata lain dari konteks politik hukumnya. Moh Mahfudh MD, dalam disertasinya, "Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia," menyatakan bahwa karakter suatu produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya, konfigurasi politik tertentu dari suatu kelompok dominan (penguasa)

XIX M. Tokohnya adalah August Comte (1798-1857 M) dan Herbert Spencer (1820-1903 M). Lihat Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 1982), h. 122.

⁴⁷*Ibid.*, h. 293.

⁴⁸Konsep *law as a tool of social engineering* diramu oleh Roscoe Pound. Konsep ini didasarkan pada keadaan masyarakat Amerika yang senjang. Pound ingin memperbaiki kesenjangan ini dengan mendayagunakan hukum. Jadi, di samping berakar pada liberalisme, konsep ini juga terlalu memistifikasikan hukum. Konsep ini mengarah pada terjadinya perbaikan sosial, bukan pada perubahan sosial, sama dengan pola *trickle down effect* (efek tetesan ke bawah) dalam strategi pencapaian kemakmuran ekonomi. Lihat Todung Mulya Lubis, *Hak Asasi Manusia dan Pembangunan* (Jakarta: YLBHI, 1987), h. 22.

⁴⁹*Ibid.*, h. 21.

selalu melahirkan karakter produk hukum tertentu sesuai dengan visi politiknya.⁵⁰

Teori ini didasarkan pada asumsi bahwa hukum merupakan produk politik, atau diberlakukan atas legitimasi politik, sehingga karakter hukum akan sangat bergantung pada imbangannya kekuatan politik (konfigurasi politik) yang melahirkannya.

Bagaimana dengan hukum Islam? Apakah kategorisasi teoritis tersebut berlaku juga terhadapnya? Obyek studi penelitian ini akan menjelaskannya secara utuh.

Hukum Islam secara substantif adalah dimensi integral dari ajaran agama Islam. Sebagai ajaran agama, hukum Islam berasal dari Allah swt dan bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah. Dengan demikian, secara substantif, hukum Islam bukan produk politik. Tetapi, dalam bentangan sejarahnya, tidak jarang ditemukan, sebagai upaya menerapkan dan memberlakukan hukum Islam di suatu wilayah politik tertentu, keberadaan hukum Islam membutuhkan legitimasi kekuasaan politik. Bahkan, hukum Islam sering dibahasakan dengan formulasi dan modifikasi politik tertentu, seperti dengan cara legislasi.

Dalam konteks seperti itu, sampai batas-batas tertentu hukum Islam bisa dikatakan produk politik juga. Bahkan, legitimasi ini bisa menjadi suatu keharusan, karena besarnya manfaat bagi kepastian dan kekuatan hukum secara legal-positif. Penegasan ini digambarkan Ibn Taimiyah dalam pernyataannya:

Sebagian dari ajaran al-Qur'an adalah menegakkan keadilan dengan menggunakan besi (kekerasan). Oleh karena itu, penegakan ajaran agama bisa dilakukan dengan mushaf dan pedang.⁵¹

Dalam *statement* tersebut, Ibn Taimiyah agaknya ingin menekankan bahwa kekuasaan politik yang disimbolkan dengan pedang menjadi sesuatu yang esensial dan mutlak bagi agama, termasuk dalam upaya pemberlakuan hukum-hukumnya, meskipun tetap diakuinya bahwa kekuasaan itu sendiri bukan agama. Dengan ungkapan lain, politik dan negara hanyalah sebagai alat bagi agama; ia bukan esensi dari agama.⁵²

Secara akademik, hubungan hukum Islam dan kekuasaan politik (negara) selalu menjadi wacana yang menarik, baik oleh kalangan Muslim sendiri maupun pada Islamolog. Wacana tersebut sesungguhnya

⁵⁰Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998), h. 381.

⁵¹Ibn Taimiyah, *as-Siyāsah asy-Syar'īyah fī Iḥlāl al-Ra'ī wa al-Ra'īyah* (Mesir: Dār al-Kitāb al-'Arabī, 1979), h. 26.

⁵²Qamaruddin Khan, *The Political Thought of Ibn Taimiyah* (Islamabad: Islamic Research Institute, 1973), h. 54.

muncul berpangkal dari historisitas permulaan Islam itu sendiri, terutama pasca kepemimpinan Rasulullah saw.⁵³

Berawal dari pertikaian politik, sejarah Islam kemudian mencatat munculnya *firqah-firqah*. Meski awal perdebatannya hanya pada wilayah teologi/kalam, belakangan perdebatan kelompok/firqah itu melebar pada wilayah hukum dan juga tafsir keagamaan. Fanatisme golongan dalam politik pun menjadi tidak terelakkan. Golongan yang dominan dan dekat dengan penguasa politik akhirnya yang memperoleh kuasa. Teori “siapa berkuasa, itulah mazhab hukum yang berlaku” menjadi kenyataan sejarah.

Sekedar menyebut contoh sebagai bukti, tatkala Ibn al-Muqaffa (720-760 M) mengusulkan legislasi (*taqnin*) hukum Islam kepada Khalifah Abu Ja'far al-Mansur, maka yang diperintahkan untuk membukukan mazhabnya adalah Imam Malik bin Anas. Perintah atau permohonan itu dilakukan dua kali, pada tahun 148 H/765 M dan tahun 163 H/777 M. Walaupun saat itu Imam Malik menolak, namun pada masa Khalifah Harun al-Rasyid, Imam Malik mengabulkannya. Maka tersusunlah Kitab *al-Muwaththa'*. Kitab ini kemudian dijadikan pedoman resmi oleh pemerintah untuk penyelesaian persoalan-persoalan umat yang terjadi. Dipilihnya mazhab Maliki, karena saat itu yang dominan dan dikehendaki Khalifah adalah pikiran-pikiran Imam Malik bin Anas.⁵⁴

Demikian juga pada tahun 1876 M, ketika di Turki tersusun kitab Undang-undang yang bernama *Majallah al-Ahkam al-Adliyyah*, serta tersusunnya *Qanun al-'Ailat* pada tahun 1917 M yang diberlakukan di seluruh wilayah Kerajaan Turki Ufmani. Kedua *qanun* itu disusun dalam

⁵³Sejarah mencatat, permasalahan pertama yang mengemuka pada generasi awal umat Islam sesudah Rasulullah wafat adalah masalah suksesi kepemimpinan, atau lazim disebut persoalan *imamah*. Meskipun masalah *imamah* pasca Rasul berhasil diselesaikan dengan diangkatnya Abu Bakar (w. 23 H/634 M) sebagai khalifah pertama, namun dalam waktu tidak lebih dari tiga dekade, masalah serupa muncul kembali, dengan melibatkan Khalifah Ali bin Abi Thalib (w. 41 H/661 M) dan Mu'awiyah bin Abi Sufyan (w. 64 H/680 M) sebagai pihak-pihak yang bertikai. Lihat penjelasan yang saling melengkapi dalam J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: LSIK, 1994), h. ix; Abd. Muin Salim, *Konsepsi kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an* (Jakarta: LSIK, 1994), h. 1. Ironisnya, pertikaian politik semacam itu terus berlangsung antara Bani Umayyah dan Bani Abbasyiah. Lihat Hassan Ibrahim Hassan, *Sejarah dan Kebudayaan Islam*, terj. Djahdan Humam (Yogyakarta: Kota Kembang, 1989), h. 7.

⁵⁴Muhammad Baltaji, *Minhaj at-Tasyr³' al-Islam³* (Riyad: t.p., 1977), h. 79; Joseph Schacht, *An Introduction to Islamic Law* (London: Oxford University Press, 1964), h. 55.

versi Hanafiyah, karena mazhab Hanafi merupakan mazhab resmi Daulat Ufmaniyah ketika itu.⁵⁵

Dalam konteks peradilan, Martin Saphiro dalam bukunya *Courts: A Comparative and Political Analysis* setelah melakukan kajian perbandingan berbagai sistem peradilan, secara tegas menyebutkan bahwa kecenderungan seperti itu bukan hanya terjadi pada kasus peradilan Islam, tetapi juga pada semua jenis peradilan di berbagai negara. Dengan menunjukkan berbagai *prototype* peradilan di belahan dunia lainnya seperti Inggris dan Cina, Saphiro secara argumentatif berhasil menunjukkan besarnya pengaruh kekuasaan terhadap model-model peradilan yang dikembangkan di berbagai negara. Khusus dalam kasus Islam, Saphiro bahkan menemukan bahwa fenomena seperti itu telah berlangsung lama, sejak periode-periode awal pelembagaan lembaga peradilan, yang ketika itu umumnya diistilahkan dengan Peradilan Qadi (*kadi justice*).

Menurut Saphiro, meskipun secara kelembagaan Peradilan Qadi independen, tapi tidak dapat diabaikan besarnya pengaruh penguasa (Sultan) terhadap lembaga tersebut. Bahkan, dalam pengambilan keputusan pun, Peradilan Qadi cenderung memihak pada pemahaman keagamaan yang dominan. Apa yang dominan ketika itu adalah pemahaman keagamaan yang dianut sultan. "...*the kadi would follow the dominant opinion of his own school, in practice he might follow the preferable or weak opinion in order to do justice in a particular case.*"⁵⁶ Demikian menurut Saphiro.⁵⁶

Pada kesimpulan akhirnya, Saphiro secara tegas menyebutkan bahwa "*the Islamic experience suggests again, therefore, that it is not concern for justice under law but concern for political control that is the basic motive force of appellate institutions.*"⁵⁷

Untuk membantu menjelaskan peluang diakomodirnya hukum Islam dalam hukum positif, khususnya dalam perjalanan sejarah keindonesiaan kemalaysiaan, berbagai teori mengenai relasi agama dan negara, cocok untuk diuraikan. Term agama dan negara yang dimaksud di sini adalah agama dan negara dalam wujud sekarang yang sudah melembaga.⁵⁸

⁵⁵Syamsul Anwar, "Majallah al-Ahkam al-Adliyyah: Kodifikasi Hukum Perdata Islam Pertama," dalam *al-Syir'ah*, Edisi II (Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press, 1989), h. 31.

⁵⁶Lihat Martin Saphiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1981), h. 197.

⁵⁷*Ibid.*, h. 222.

⁵⁸Pelembagaan agama terjadi, pada mulanya dimaksudkan sebagai wahana untuk mengaktualisasikan hakikat kemanusiaan yang terbuka (*extrovert*), tetapi kemudian berubah menjadi wahana untuk mengaktualisasikan dan sekaligus

Para teoritis politik Islam merumuskan beberapa teori tentang hubungan agama dan negara. Teori-teori tersebut secara garis besar dipetakan dalam tiga paradigma pemikiran, yakni sebagai berikut:

1. Paradigma Integralistik (*Unified Paradigm*)

Dalam paradigma integralistik, agama dan negara menyatu (*integrated*). Wilayah agama meliputi politik atau negara. Negara merupakan lembaga politik dan keagamaan sekaligus. Karenanya, menurut paradigma ini, kepala negara adalah pemegang kekuasaan agama dan kekuasaan politik. Pemerintahannya diselenggarakan atas dasar “kedaulatan ilahi” (*divine sovereignty*), karena pendukung paradigma ini meyakini bahwa kedaulatan berasal dan berada di “tangan Tuhan.” Paradigma ini dianut oleh kelompok Syi’ah dan sebagian kalangan Sunni konservatif.

Dalam perspektif paradigma integralistik, pemberlakuan dan penerapan hukum Islam sebagai hukum positif negara adalah hal yang niscaya. Abu A’la al-Maud-di, salah seorang pemikir pendukung paradigma ini mengemukakan bahwa Syari’ah adalah skema kehidupan yang sempurna dan meliputi seluruh tatanan kemasyarakatan; tidak ada yang lebih dan tidak ada yang kurang.”⁵⁹

Paradigma ini kemudian melahirkan paham negara-agama, di mana kehidupan keagamaan diatur dengan menggunakan prinsip-prinsip keagamaan, sehingga melahirkan konsep *al-Islam din wa daulah* (Islam agama dan [sekaligus] negara).⁶⁰ Sumber hukum positifnya adalah sumber hukum agama. Masyarakat tidak bisa membedakan mana aturan negara dan mana aturan agama karena keduanya menyatu. Oleh karena itu, dalam paham ini, rakyat yang menaati segala ketentuan negara berarti ia taat kepada agama. Sebaliknya, memberontak dan melawan negara berarti melawan agama yang berarti juga melawan Tuhan.⁶¹

2. Paradigma Simbiotik (*Simbiotic Paradigm*)

Agama dan negara, menurut paradigma ini, berhubungan secara simbiotik, yakni suatu hubungan yang bersifat timbal balik dan saling memerlukan. Dalam hal ini, agama memerlukan negara karena dengan

memupuk sentimen kelompok yang bersifat tertutup (*introvert*). Perubahan ini terjadi dari komitmen kemanusiaan yang bersifat substansial-inklusif, bergeser menjadi komitmen perkauman yang bersifat formal-eksklusif. Lihat Masdar F. Mas’udi, “Agama dan Pluralitasnya,” dalam *Interfidei, Mendidik Manusia Merdeka* (Yogyakarta: Interfidei, 1965), h. 368.

⁵⁹Ab- A’la al-Maud-di, *Islamic Law and Constitution* (Lahore: t.p., 1967), h. 243.

⁶⁰James P. Piscatory, *Islam in A Word of Nation-State* (New York: Cambridge University Press, 1986), h. 11.

⁶¹James P. Piscatory (ed.), *Islam in The Political Process* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), h. 3-5.

negara, agama dapat berkembang. Sebaliknya, negara juga memerlukan agama, karena dengan agama negara dapat berkembang dalam bimbingan etika dan moral spiritual.

Al-Mawardi (w. 1058 H), sering diposisikan sebagai teoritikus politik Islam pendukung paradigma ini. Dalam karyanya yang masyhur, *al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, ia mengatakan: “Kepemimpinan negara merupakan instrumen untuk meneruskan misi kenabian dalam memelihara agama dan mengatur dunia.”⁶²

Pemeliharaan agama dan pengaturan dunia merupakan dua aktivitas yang berbeda, namun mempunyai hubungan yang simbiotik. Keduanya merupakan dua dimensi dari misi kenabian.

Dalam konteks yang sama, Ibn Taimiyah dalam *as-Siyasah as-Syar’iyyah* juga mengatakan: “Sesungguhnya adanya kekuasaan yang mengatur urusan manusia merupakan kewajiban agama yang terbesar, sebab tanpa kekuasaan negara agama tidak bisa berdiri tegak.”⁶³

Di dalam konsep ini, syari’ah (hukum Islam) menduduki posisi sentral sebagai sumber legitimasi terhadap realitas politik. Demikian juga negara mempunyai peran besar untuk menegakkan hukum Islam dalam porsinya yang benar. Dengan demikian, dalam paradigma simbiotik tampak adanya kehendak “mengistimewakan” penganut agama mayoritas untuk memberlakukan hukum-hukum agamanya di bawah legitimasi negara. Atau paling tidak, karena sifatnya yang simbiotik tersebut, hukum-hukum agama masih mempunyai peluang untuk mewarnai hukum-hukum negara, bahkan dalam masalah tertentu tidak menutup kemungkinan hukum agama dijadikan sebagai hukum negara.

3. Paradigma Sekularistik (*Secularistic Paradigm*)

Paradigma ini menolak kedua paradigma di atas. Sebagai gantinya, paradigma sekularistik mengajukan pemisahan (*disparitas*) agama atas negara dan pemisahan negara atas agama. Dalam konteks Islam, paradigma ini menolak pendasaran negara kepada Islam, atau paling tidak, menolak determinasi Islam pada bentuk tertentu dari negara.

Ali Abd Raziq (1887-1966 M) sering ditunjuk sebagai pemrakarsa paradigma ini. Dalam bukunya *al-Islam wa Ushul al-hukm*, Raziq menyatakan bahwa Islam hanya sekedar agama dan tidak mencakup urusan negara; Islam tidak mempunyai kaitan dengan sistem pemerintahan. Kekhalifahan yang dulu dikenal pada era awal Islam, bukanlah sistem keagamaan atau keislaman, tetapi hanya sebuah sistem duniawi. Raziq menjelaskan pandangannya dalam kutipan berikut:

⁶²Abu al-Hasan al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.th.), h. 5.

⁶³Ibn Taimiyah, *as-Siyasah as-Syar’iyyah*, h. 162.

Islam tidak menetapkan rezim pemerintahan tertentu, tidak pula mendasarkan kepada kaum Muslim suatu sistem pemerintahan tertentu lewat mana mereka harus diperintah; tapi Islam telah memberikan kebebasan mutlak untuk mengorganisasikan negara sesuai dengan kondisi-kondisi intelektual, sosial dan ekonomi yang dimiliki dan dengan mempertimbangkan perkembangan-perkembangan sosial dan tuntutan zaman.⁶⁴

Menurut paradigma ini, hukum Islam tidak dapat begitu saja diterapkan dan diberlakukan dalam suatu wilayah politik tertentu. Di samping itu, hukum Islam tidak dapat dijadikan hukum positif, kecuali telah diterima sebagai hukum nasionalnya.

Benarkah dalam Islam dikenal dualisme *din* dan *daulah*, ataukah dualisme itu merupakan hasil konstruksi yang keliru dalam melihat kaitan Islam dan politik? Dengan melakukan kajian sejarah, al-Jab³ri berkesimpulan bahwa pada masa awal Islam problem *din* dan *daulah* tidak dikenal dan tidak pernah dibayangkan. Masalah itu baru muncul ketika umat Islam berkenalan dengan ide-ide Barat yang menganut pemisahan agama dan negara.⁶⁵ Menurut al-Jab³ri, ide sekularisasi yang menghendaki pemisahan antara agama dan negara merupakan konstruksi yang keliru (*muzayyafah*) atas realitas. Ide itu tidak menggambarkan secara umum kondisi permasalahan yang dihadapi masyarakat Arab dan masyarakat Islam di berbagai belahan dunia. Oleh karena itu, sekularisasi dalam pandangan al-Jabiri lebih merupakan tuntutan kebutuhan lokal ketika di suatu tempat terdapat potensi adanya “politisasi agama” maupun “agamanisasi politik”. Dengan demikian, Islam tidak mengakui adanya sekularisme (*ilmaniyyah*) karena Islam tidak mengenal adanya lembaga tertentu yang berfungsi sebagai kekuasaan negara.⁶⁶

Berdasarkan paradigma-paradigma tersebut, tampak bahwa kemungkinan dilembagakannya hukum Islam oleh negara bukanlah hal yang ditabukan. Apalagi Indonesia dan Malaysia, sejak awal telah

⁶⁴Ali Abd R^ziq, *al-Islam wa Uj-l al-fukm* (Kairo: t.p., 1925), h. 7.

⁶⁵Mohammad Abd al-Jab³ri, *Wijhah al-Na^sr Nahw I^zdah Bin^z al-Qa^zyah al-Fikr al-‘Ar^zbi al-Mu‘ajir* (Beirut: al-Markaz al-^zaq^zfi al-‘Arabi, 1992), h. 83.

⁶⁶Menurut al-Jab³ri, konsep sekularisme merupakan terjemahan kurang tepat dari istilah *laiciti*. Dalam konsep *laiciti* di Eropa, menurut al-Jab³ri, merupakan penegasan dari adanya suatu wilayah yang berada di luar wewenang kaum agamawan. Hal itu berarti berlaku dalam konteks masyarakat di mana kekuasaan gereja menguasai kekuasaan spiritual dan hubungan antar manusia dengan Tuhan melalui kaum agamawan. Sementara Islam tidak mengenal konteks masyarakat yang demikian, dan tidak pula mengenal pola hubungan yang berfungsi perantara, apalagi sebuah kekuasaan spiritual. Lihat *ibid.*, h. 90.

menegaskan dirinya, meski bukan negara agama, tetapi juga bukan negara sekuler.

Di luar perdebatan tentang relasi agama dan negara, terhadap perdebatan tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik atau pertanyaan tentang apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah sebaliknya, maka paling tidak juga ada tiga jawaban yang dapat menjelaskannya. *Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan atau bahkan bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada, maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.⁶⁷

Adanya perbedaan jawaban atas pertanyaan tentang mana yang lebih determinan di antara keduanya, khususnya perbedaan antara alternatif pertama dan kedua, terutama disebabkan oleh perbedaan cara pandang para ahli dalam memandang kedua subsistem kemasyarakatan tersebut. Mereka yang hanya memandang hukum dari sudut *das sollen* (keharusan) atau para *idealis*, berpegang teguh pada pandangan bahwa hukum harus merupakan pedoman dalam segala tingkat hubungan antar anggota masyarakat termasuk dalam segala kegiatan politik. Sedangkan mereka yang memandang hukum dari sudut *das sein* (kenyataan) atau para penganut paham *empiris*, melihat secara realistis, bahwa produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam pembuatannya tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya. Dengan demikian, jawaban tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik dapat berbeda, tergantung dari perspektif yang dipakai untuk memberikan jawaban tersebut.

Pengertian politik hukum juga bervariasi. Namun dengan meyakini adanya persamaan substantif antar berbagai pengertian yang ada, studi ini mengambil pengertian bahwa politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.⁶⁸ Dari pengertian tersebut, terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan

⁶⁷Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, h. 8.

⁶⁸*Ibid.*, h. 9.

pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.

Dalam konteks pelembagaan peradilan Islam, jika masalah tersebut ingin dipotret dari politik hukum, maka cakupannya tidak hanya dilihat dari rumusan-rumusan resmi sebagai produk hukum secara formal saja, tetapi juga latar belakang dan proses pembuatan rumusan-rumusan tersebut. Dalam hal ini, dapat dipertanyakan misalnya, mengapa dan bagaimana rumusan itu lahir dan apa akibatnya bagi pembangunan hukum pada umumnya.

Berdasarkan perspektif yang dipilih untuk studi ini, terlihat bahwa dalam hubungan tarik ulur antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki energi yang lebih besar. Sehingga jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah.⁶⁹

Dalam kaitan ini, Lev mengatakan bahwa untuk memahami sistem hukum di tengah-tengah transformasi politik, harus diamati dari bawah dan dilihat peran sosial apa yang diberikan orang kepadanya.⁷⁰ Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan untuk mengatakan bahwa kerap kali otonomi hukum diintervensi oleh politik, bukan hanya dalam proses pembuatannya, tetapi juga dalam implementasinya. Secara menggelitik, Sri Soemantri bahkan pernah mengkonstantasi hubungan antara politik dan hukum ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum diibaratkan kereta dan politik diibaratkan lokomotif, maka sering terlihat katanya, lokomotif kereta keluar dari rel yang seharusnya dilalui.⁷¹

Karena hukum itu adalah produk politik yang berarti pula produk kekuasaan, maka kecenderungan untuk mengamankan diri sendiri, karenanya menjadi probabilitas yang selalu mengemuka. Ini terjadi terutama di negara-negara yang menganut paham totaliterisme, dengan segala bungkusnya termasuk demokrasi yang dibayangkan (*imagined democracy*).

Ambiguitas itu semakin melebar tatkala ke dalam pola hubungan di atas dimasukkan satu faktor lagi, yaitu agama. Meskipun agama bukanlah hasil atau produk politik, tetapi keberlakuan agama tertentu termasuk hukum agama di suatu negara adalah keputusan politik. Dalam skala yang lebih spesifik, penafsiran-penafsiran agama termasuk hukum-hukumnya pun seringkali ditentukan oleh kepentingan-kepentingan

⁶⁹Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Sinar Baru, 1985), h. 71.

⁷⁰Daniel S. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia.*, h. 2.

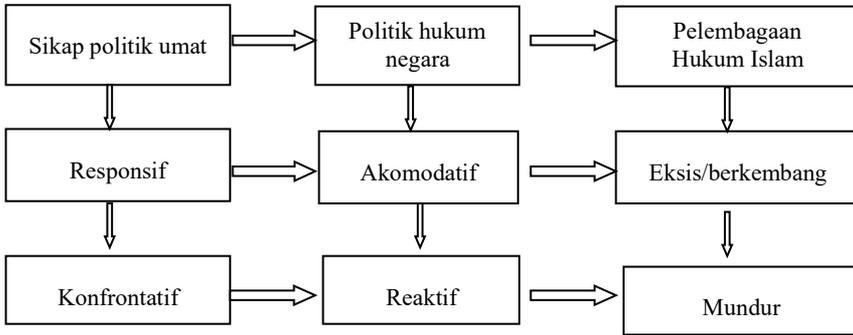
⁷¹Sri Soemantri Martosuwignyo, "Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijaksanaan," *Makalah*, disampaikan dalam Praseminar Identitas Hukum Nasional di Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 19-21 Oktober 1987, h. 6.

politik. Dari sisi ini maka penggunaan agama sebagai justifikasi politik dapat dipahami.

Dalam konteks ini, Smith di berbagai tempat dalam bukunya *Religion, Politics and Social Change in the Third World*, telah mendemonstrasikan bahwa pemisahan agama dan politik dalam perubahan sosial adalah sebuah mitos. Di dalam setiap proses pengaturan masyarakat (*social arrangement*) selalu terdapat hubungan yang dinamis antara ketiganya. Bahkan hubungan itu demikian saling mengait (*intertwined*) sehingga kerap kali sulit dibedakan antara unsur-unsur agama dan unsur-unsur yang benar sekuler.

Karena hukum pastinya tidak muncul dari ruang yang hampa, tetapi merupakan hasil dari sejumlah *conflicting interest* yang ada, maka pergumulan antara agama, hukum dan politik dalam hal pelembagaan Peradilan Islam di Indonesia dan Malaysia, bisa diterangkan.

Dengan menggunakan asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik, maka politik akan sangat menentukan hukum. Karenanya studi ini meletakkan politik sebagai variabel bebas dan hukum sebagai variabel terpengaruh. Pernyataan hipotesis tersebut dapat disajikan dalam ragaan berikut ini:



Dalam konteks ini, perlu dicatat bahwa apapun politik hukum yang dikembangkan negara, juga bukan variabel yang berdiri sendiri. Seperti telah dan akan ditunjukkan dalam banyak bagian tulisan ini, pilihan itu akan sangat ditentukan oleh sikap politik umat Islam sendiri. Sikap politik umat yang responsif akan mendorong negara mengembangkan politik hukum yang akomodatif. Sebaliknya, sikap politik umat yang konfrontatif juga akan mendorong negara mengembangkan politik hukum yang reaktif. Dengan demikian, terdapat hubungan yang linear antara sikap politik umat, politik hukum yang dikembangkan negara dan produk hukum yang dilahirkan.

Untuk memahami aspek praktis mengapa negara mau melembagakan Peradilan Islam di Indonesia dan Malaysia, perlu memotret hukum secara terpisah dari konteks sosial dan budayanya. Usulan Chiba untuk memahami hukum sebagai konstruksi budaya pada dasarnya cocok diterapkan di sini. Meskipun Chiba mengemukakan teorinya ini dalam konteks struktur pluralisme hukum, tetapi substansi pemikirannya dapat dijadikan pisau analisis (*critical frame work*) dalam memandang masalah ini secara konprehensif. Berdasarkan pemikiran Chiba, pelembagaan hukum Islam tidak bisa dilihat sekedar komposisi sistem monistik saja, tetapi juga sebagai refleksi berbagai sistem hukum yang saling berinteraksi, kadang-kadang tampak harmonis, kadang-kadang berkonflik.⁷² Dengan demikian, seluruh argumen yang menyertai pelembagaan Peradilan Islam, mencerminkan perkembangan sejarah di satu sisi, sedangkan di sisi lain menunjukkan adanya "faktor-faktor ide" yang sangat penting seperti gagasan, keyakinan, nilai, prinsip dan lain sebagainya, yang secara khusus berhubungan dengan keinginan arsitek negara itu untuk menunjukkan negaranya sebagai model negara-bangsa

⁷²Masaji Chiba, "Asian Indegenous Law in Interaction with Received Law" h. 4; sebagaimana dikutip Ratno Lukito dalam *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008), h. 12.

modern.⁷³ Dengan kata lain, sebuah hukum di sebuah negara pada dasarnya bisa dipahami sebagai produk pergulatan antara budaya asli dan hukum asing serta nilai-nilai normatif yang diterima selama berabad-abad. Dengan menggunakan pendekatan teoritis seperti ini, pelembagaan Peradilan Islam tidak boleh di pandang sebagai faktor di mana masing-masing faktor diklasifikasi dan dipisahkan dari yang lain. Keseluruhan faktor dan argumen yang terdapat di dalamnya pada dasarnya saling berhubungan untuk membentuk sebuah struktur hukum.

Dengan teori ini, pelembagaan Peradilan Islam di Indonesia dan Malaysia dapat dijelaskan secara lebih memadai. Artinya, meskipun memang didasari oleh kepentingan dan konflik tertentu dari berbagai pihak yang terkait, tetapi dasar-dasar historis, yuridis dan filosofis dari pelembagaan hukum Islam itu menjadi faktor yang juga menentukan, meskipun keseluruhannya nanti dipengaruhi oleh faktor politik. Tetapi dukungan faktor politik saja akan menemukan kendala serius, sekiranya pelembagaan itu tidak didukung dasar-dasar argumentatif lainnya seperti yang telah disebutkan.

⁷³Masaji Chiba, "Legal Pluralism: Toward A General Theory through Japanese Legal Culture," h. 172-173; dalam *ibid.*



BAB II

LANDASAN HISTORIS PELEMBAGAAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA DAN MALAYSIA



Salah satu *nuktah* penting yang menjadi argumentasi para proponen pendukung pelebagaan hukum Islam di Indonesia dan Malaysia, adalah bahwasanya lembaga hukum Islam memiliki akar historis yang kuat dalam tatanan kehidupan kemasyarakatan dan bernegara. Oleh karena itu, kehendak untuk melembagakan hukum Islam, bukanlah bentuk penetrasi negara terhadap agama atau wujud eksklusivisme dan atau sektarianisme, seperti dituduhkan oleh banyak kalangan, tetapi justru secara fungsional menunjukkan berfungsinya negara dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Untuk penguatan data dan penajaman analisis, berikut diuraikan wujud nyata eksistensi lembaga hukum Islam dalam kehidupan Muslim, khususnya pada fase-fase awal.

A. Fase-fase Awal Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia

1. Hukum Islam pada Masa Kerajaan Islam Nusantara

Para ahli sejarah tidak sepakat tentang kapan⁷⁴ dan bagaimana⁷⁵ Islam

⁷⁴Menurut De Graaf dan Pigeud, Islam tersebar di Asia Tenggara dan Kepulauan Indonesia sejak abad ke-12 atau ke-13. mereka mengatakan “suatu kenyataan yang sudah pasti ialah, bahwa di Sumatera Utara (Aceh sekarang, pen.) para penguasa di beberapa kota pelabuhan penting sejak paruh kedua abad ke-13 sudah menganut Islam.” Lihat De Graaf dan Pigeud, *Kerajaan-Kerajaan Islam di Jawa: Peralihan dari Majapahit ke Mataram* (Jakarta: Graffiti Press, 1989), h. 18. Hanya saja argumentasi di atas menimbulkan kekaburan pemahaman, karena tidak membedakan antara kapan Islam datang, Islam berkembang dan kapan Islam menjadi kekuatan politik. Sangat mungkin yang dimaksudkan oleh mereka adalah Islam berkembang dan atau Islam telah menjadi kekuatan politik. Karena itu, jika pengamatan De Graaf dan Pigeud benar, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Islam masuk ke kepulauan Indonesia jauh sebelum abad ke-13. Admodarminto bahkan

masuk ke Indonesia. Dalam analisis Taufik Abdullah, ketidaksepakatan itu disebabkan oleh dua persoalan yang hingga kini diperdebatkan. *Pertama*, kurangnya bukti, bahan dan atau data-data kesejarahan otentik yang dapat dijadikan pegangan, sehingga kesimpulan yang diambil hanya dibangun dari pemahaman inferensial. *Kedua*, konsepsi dasar yang digunakan memang masih kabur dan membingungkan. Kekaburan itu dipicu oleh pencampuradukan antara istilah “Islam datang” dalam pengertian terdapatnya atau ditemukannya bekas-bekas Islam di suatu tempat; “Islam berkembang” yang diukur dari penemuan situs-situs tempat peribadatan seperti mesjid; dan “Islam eksis” yang ditandai dengan kemunculan Islam sebagai suatu kekuatan politik (munculnya kerajaan-kerajaan atau pemerintahan-pemerintahan Islam seperti Mataram, Demak, Pasai dan sebagainya).⁷⁶

Perdebatan tentang hal tersebut menjadi semakin pelik jika mempertimbangkan proses Islamisasi itu sendiri yang menurut Noorduyn melalui tiga tahap, yaitu (1) *de komst* (datang) dipengaruhi oleh motif apapun, biasanya ekonomi, (2) *receptie* (masuk dan diterima) karena

memperkirakan kalau yang dimaksud Islam masuk Indonesia itu adalah ada orang-orang Indonesia yang telah masuk Islam, maka itu dapat dilacak pada kontak dagang yang terjadi antara orang-orang Indonesia dengan orang luar pada abad ke-8 dan ke-9. Admodarminto bahkan merinci bahwa kontak dagang itu telah terjadi sejak khalifah Abbasyiah yang kelima yakni Harun al-Rasyid berkuasa di Bagdad. Lihat Admodarminto, *Babad Demak dalam Tafsir Sosial Politik Keislaman dan Kebangsaan* (Jakarta: Millenium Publisher, 2000), h. 38, dan 786. Berbeda dengan mereka, Karel A Streenbrink meyakini bahwa abad ke-13 Islam sudah masuk ke Indonesia secara besar-besaran. Lihat Karel A. Streenbrink, *Beberapa Aspek tentang Islam Indonesia Abad ke-19* (Jakarta: Bulan Bintang, 1984), h. 4.

⁷⁵Umumnya para ahli berpendapat bahwa Islam masuk ke Indonesia melalui kontak dagang. Itulah sebabnya penyebaran Islam bermula dari daerah pesisir. Lihat De Graaf dan Pigeud, *Kerajaan-Kerajaan Islam di Jawa*, h. 107. Meskipun sepakat melalui kontak dagang, tetapi mereka berbeda tentang jalur yang dilalui. Admodarminto dan Drewes misalnya, berpendapat bahwa Islam masuk ke Jawa dibawa oleh para pedang dari Baghdad dan Gujarat. Sementara Fatimi beranggapan bahwa Islam masuk ke Indonesia melalui jalur Bengal. Arnold T.W berpendapat lain. Menurutnya jalur yang dilalui adalah Coromandel dan Malabar. Tetapi berdasarkan hasil seminar tentang Sejarah Masuknya Islam di Indonesia pada tahun 1969 dan 1978, para ahli sejarah Indonesia menyepakati bahwa Islam masuk ke Indonesia langsung dari Arab, tidak dari India, Bengal, Malabar. Dan terjadinya sejak abad ke-7, bukan abad ke-12 atau ke-13. Lihat Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII dan XVIII* (cet. ke-4; Bandung: Mizan, 1998), h. 31.

⁷⁶Taufik Abdullah, *Islam dan Masyarakat, Pantulan Sejarah Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1987), h. 208-209.

pengaruh agama, dan (3) *uitbreiding* (pengembangan) dipengaruhi oleh alasan-alasan politik.⁷⁷

Meskipun terdapat perbedaan pendapat dalam hal tersebut, para ahli berani memastikan bahwa sampai pada akhir abad ke-19, hukum yang berlaku secara umum di Indonesia adalah hukum Islam. Pandangan seperti itu, menurut Lev, tidaklah eksklusif dan berlebihan, karena memang didasarkan atas kajian-kajian empiris yang tidak hanya dilakukan oleh sarjana-sarjana Indonesia, tetapi juga oleh sarjana-sarjana Barat. Untuk mendukung tesisnya itu, Lev memunculkan nama-nama seperti Raffles, Marsden dan Crawford ketiganya berkebangsaan Inggris.⁷⁸

Mereka sepakat bahwa di seluruh Nusantara, dengan tingkat dan intensitas yang berbeda-beda dari satu tempat ke tempat yang lain, telah terjadi percampuran nilai-nilai agama (Islam) dengan kebiasaan-kebiasaan di masyarakat. Di samping itu, dengan dipeluknya Islam oleh kerajaan-kerajaan yang terbentang dari pesisir Utara pulau Jawa dan Madura pada abad ke-15 dan ke-16, telah menjadikan Islam sebagai kekuatan politik yang besar di Jawa.

Pengaruh kekuasaan politik Islam itu terefleksi pada model penyelenggaraan pemerintahan pada kerajaan Mataram (1613-1645). Dalam observasi Noeh misalnya, di kerajaan Mataram, terdapat tiga serangkai jabatan dalam pengelolaan negara, yaitu raja/bupati, patih dan penghulu. Pola tiga serangkai ini selanjutnya terefleksi pada pola pembangunan tata kota. Pola tata kota yang diadopsi adalah *keraton*, *alun-alun* dan *masjid*. Bahkan gelar raja Mataram pun yakni *Hinggang Sinuhun Senopati Hing Ngalogo Sayidin Panotogomo Khalifatullah*, menurut Noeh merupakan pengembangan dari teori ketatanegaraan Islam yang ditulis oleh al-Mawardi dalam bukunya *al-Aḥkām as-Sulṭāniyyah*.⁷⁹ Menurut al-Mawardi, tugas *imām* adalah meneruskan tugas-tugas kenabian dalam memelihara agama dan mengatur dunia.⁸⁰

Noeh selanjutnya menunjukkan bahwa pemeliharaan terhadap agama ditugaskan kepada para penghulu dan pegawainya. Mereka ini disebut “kaum” dan tinggal di tanah yang terletak di belakang mesjid (*kampung kauman*). Tanah tersebut merupakan pemberian raja sebagai tanah jabatan (*ambtserven*). Tugas mereka adalah memberikan pelayanan

⁷⁷J. Noorduyn, *Islamisasi Makassar* (Jakarta: Bhatara, 1972), h. 10.

⁷⁸Daniel S. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, terjemah Zaini Ahmad Noeh (Jakarta: Intermasa, 1986), h. 24.

⁷⁹Z.A. Noeh, “Kepustakaan Jawa sebagai Sumber Sejarah Perkembangan Hukum Islam,” dalam Ahmad Amrullah dkk (ed.) *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 70.

⁸⁰Ab- al-Hasan al-Mawardi, *al-Aḥkām as-Sulṭāniyyah wa al-Wilāyah ad-Dīniyyah* (Beirut: Dār al-Fikr, t.th.), h. 5.

keagamaan termasuk di dalamnya masalah hukum keluarga/perkawinan kepada masyarakat yang membutuhkannya.⁸¹ Pejabat-pejabat agama pada tingkat desa memiliki sebutan bermacam-macam, seperti *Kaum, amil, modin, kayim, lebai* dan sebagainya. Pada tingkat kabupaten terdapat penghulu kabupaten dan pada tingkat pemerintah pusat terdapat *kanjeng penghulu* atau *penghulu ageng* yang berfungsi sebagai hakim dalam peradilan agama.

Senada dengan Noeh, dalam catatan Tresna,⁸² sebelum Islam datang di Indonesia, terdapat dua macam peradilan, yaitu *Peradilan Pradata* dan *Peradilan Padu*. *Peradilan Pradata* bersumber dari ajaran Hindu dan ditulis dalam *pepakem*, sedangkan *Peradilan Padu* menggunakan hukum materiil tidak tertulis yang berasal dari kebiasaan-kebiasaan masyarakat. Dalam praktiknya, *Peradilan Pradata* menangani persoalan-persoalan yang berhubungan dengan wewenang raja, sedangkan *Peradilan Padu* menangani persoalan-persoalan yang tidak berhubungan dengan wewenang raja. Yang termasuk dalam wewenang raja adalah masalah-masalah yang berhubungan langsung dengan keamanan negara, keamanan dan ketertiban umum, penganiayaan, perampokan, dan pencurian. Sedangkan yang bukan wewenang raja adalah yang berhubungan dengan persoalan-persoalan pribadi rakyat.⁸³

Pada masa Sultan Agung berkuasa di Mataram, raja membuat kebijakan perubahan sehubungan dengan penyelenggaraan peradilan pada *Peradilan Pradata*. Salah satu perubahan tersebut adalah memasukkan ahli-ahli agama Islam untuk duduk bersama-sama dalam proses *Peradilan Pradata*. Proses masuknya ahli-ahli agama Islam ke dalam *Peradilan Pradata* merupakan sasaran antara, karena pada akhirnya *Peradilan Pradata* dihapus dan digantikan dengan *Peradilan Surambi*. Tidak ada kejelasan tentang alasan penghapusan dan penggantian itu. Namun satu dugaan spekulatif adalah menurut Sultan Agung, Islam di pandang sebagai satu-satunya alternatif yang tersedia berhubungan dengan kejelasan konsep hukum yang ditawarkan. Selain itu, secara politik, warna universalitas hukum Islam merupakan faktor yang sangat penting dalam pengorganisasian suatu negara baru seperti Mataram.

Sebagai sebuah kerajaan besar yang memiliki kekuasaan yang luas dan kemampuan ekspansi yang luar biasa, maka seiring dengan dipeluknya agama Islam oleh raja Mataram, dapat dikatakan bahwa pengaruh Islam pun secara otomatis hampir meliputi seluruh wilayah

⁸¹Z.A. Noeh, "Kepustakaan Jawa ...", h. 71.

⁸²Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1977), h. 17.

⁸³Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia: Dari Otoriter Konservatif menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif* (Jakarta: Rajawali Press, 2000), h. 39.

Nusantara. Dengan menggunakan hukum Islam, penguasa kerajaan Mataram merasa lebih mudah mengontrol daerah-daerah taklukannya yang baru. Jika demikian adanya, maka perubahan dari *Peradilan Pradata* menjadi *Peradilan Surambi* secara politik dapat dimengerti.

Pengadilan Surambi adalah proses pengadilan yang dilaksanakan di serambi mesjid (agung). Dalam peradilan ini keseluruhan materi hukum yang dipakai adalah hukum Islam. Sesuai dengan jabatannya sebagai *sayidin panotogomo*, ketua *Pengadilan Surambi* adalah raja sendiri. Namun demikian, urusan peradilan sehari-hari diserahkan kepada penghulu yang didampingi beberapa ulama pesantren, sehingga sejak awal pengadilan ini mempraktikkan hakim majelis. Pendampingan ini merupakan suatu perkembangan unik dari hukum Islam, mengingat dalam sejarah peradilan Islam, posisi *qāḍī* biasanya adalah hakim tunggal.

Selain praktik yang dijumpai pada kerajaan Mataram, eksistensi lembaga hukum Islam juga dapat dilihat pada beberapa kerajaan Nusantara seperti di Priangan, Banten, Sulawesi, Kalimantan, Sumatera dan kerajaan-kerajaan Nusantara lainnya.

Di Priangan, juga telah ada *Peradilan Agama* selain *Peradilan Drigama* dan *Peradilan Cilaga*. *Peradilan Agama* berkompeten mengadili perkara-perkara pidana, *Peradilan Drigama* mengurus perkara-perkara perkawinan dan waris, sedangkan *Peradilan Cilaga* khusus menangani sengketa perniagaan.⁸⁴ Sama seperti di Mataram, pelaksanaan Pengadilan Agama di Priangan juga berada di tangan penghulu. Ini dapat difahami karena negeri Priangan adalah negeri taklukan Mataram sehingga memiliki kesamaan konsep dalam penyelenggaraan peradilan.

Pada masa Sultan Hasanuddin berkuasa di Banten, hukum Hindu sudah mengalami diaspora. Sebagai gantinya, tampillah hukum Islam dengan peradilan *qāḍī*-nya. Dalam praktiknya, *Pengadilan Qāḍī* ditangani oleh hakim tunggal.⁸⁵ Di Cirebon, pengadilan dijalankan oleh tujuh menteri yang mewakili tiga sultan, yakni *Sultan Sepuh*, *Sultan Anom* dan *Panembahan Cirebon*. Kitab hukum yang dipakai adalah *Pepakem Cirebon*, yang merupakan kumpulan hukum-hukum Jawa Kuno. Sumber hukum dari *pepakem* itu adalah *Raja Niscaya*, *Undang-undang Mataram*, *Jaya Lengkar*, *Kontra Menawa*, dan *Adiullah*, yang kesemuanya dipengaruhi oleh hukum Islam.⁸⁶ Di samping *Pepakem Cirebon*, juga terdapat kitab *Muḥarrar* yang terbit

⁸⁴*Ibid.*, h. 43.

⁸⁵Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia* (cet. ke-3; Jakarta: Rajawali Press, 2000), h. 114.

⁸⁶*Ibid.*

pada tahun 1768.

Di Aceh bahkan tidak dikenal peradilan lain selain peradilan agama. Peradilan Agama di Aceh dilaksanakan secara berjenjang. Pada tingkat desa dikenal adanya pengadilan tingkat desa yang dipimpin oleh seorang *keucik*. Perkara-perkara ringan menjadi kompetensinya, sedangkan perkara-perkara yang lebih berat diselesaikan oleh *Balai Hukum Mukim*. Peradilan tingkat banding disebut *uleebalang*. Di atas banding ada *Panglima Sagi*, sedangkan yang tertinggi adalah *Mahkamah Agung* yang diketuai oleh Sultan. Anggota Mahkamah Agung terdiri dari *Malikul Adil*, *Orang Kaya Sri Paduka*, *Orang Kaya Raja Bandhara*, dan *Fakih*. Dari istilah-istilah yang dipakai, tidak berkelebihan jika disebutkan bahwa hukum Islam telah menjadi hukum materiil pada peradilan agama di Aceh.

Di Sulawesi, eksistensi lembaga Peradilan Agama juga sangat tampak. Bahkan dalam struktur pemerintahan kerajaan Gowa-Tallo, kedudukan *parewa syara'* (pejabat syariat) disamakan dengan *Parewa Adek* (pejabat adat) yang telah ada sebelum datangnya Islam. *Parewa syara'* dipimpin oleh *kali* ($q\pm\langle i$), yaitu pejabat tertinggi dalam struktur lembaga peradilan Islam yang berkedudukan di pusat kerajaan. Di masing-masing *Paleli*, diangkat pejabat bawahan yang disebut *imam* dengan dibantu seorang *khatib* dan *Bilal*. Para $q\pm\langle i$ dan pejabat urusan agama Islam ini diberikan gaji resmi yang diambil dari zakat fitrah, zakat mal, sedekah Idul Fitri dan Idul Adha, kenduri kerajaan, penyelenggaraan mayat dan penyelenggaraan perkawinan. Bahkan pada masa tertentu, raja Gowa sendiri yang menjadi hakim agama Islam.⁸⁷

Setelah Raja Gowa-Tallo masuk Islam, raja-raja Bugis lain seperti Bone, Soppeng dan Sidenreng menyusul masuk Islam. Mereka pun menjadikan agama Islam sebagai agama resmi kerajaan. Pengadopsian ini mempercepat proses Islamisasi di Sulawesi, dan menjadikan agama Islam serta seluruh kelembagaannya, termasuk peradilan berkembang dengan cepat.

Sementara itu, di wilayah-wilayah lain seperti Kalimantan Selatan dan Timur, para hakim agama juga diangkat secara resmi oleh penguasa setempat. Daerah-daerah lain seperti Palembang pun demikian pula adanya. Peradilan Agama di Palembang dipimpin oleh Pangeran Penghulu yang merupakan struktur resmi dari kerajaan di

⁸⁷Zuffran Sabri (ed.), *Peradilan Agama di Indonesia, Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-undangnya* (Jakarta: Departemen Agama RI, 1999), h. 5. Perubahan terjadi ketika Sultan Malikus Said menjadi raja di Gowa. Dalam perubahan itu raja tidak lagi bertindak sebagai ketua pengadilan, tetapi sepenuhnya diserahkan kepada *parewa syarak*.

samping *Pengadilan Syahbandar dan Pengadilan Patih*.⁸⁸

Melihat eksistensi lembaga pengadilan di daerah-daerah kerajaan Nusantara inilah, melatarbelakangi sehingga Lev berpendapat bahwa di setiap tempat yang pengaruh Islamnya kuat, pasti di daerah itu terdapat peradilan agama. Bahkan di beberapa daerah yang secara *de jure* tidak terdapat peradilan agama sekalipun, seperti Sulawesi Utara, Gayo, Alas, dan lain-lain, ulama-ulama setempat tetap diberi tugas oleh penguasa untuk melaksanakan tugas-tugas peradilan. Lev bahkan memastikan, bahwa khusus di Jawa, sejak abad ke-16, tidak ada peradilan resmi lain yang melayani rakyat di pulau ini selain Pengadilan Agama dengan hukum materilnya bersumber dari hukum Islam.⁸⁹

Salah satu nuktah penting yang perlu dicatat dalam hubungan ini adalah bahwasanya pada zaman kerajaan-kerajaan Islam, tampak belum ada pemisahan kekuasaan, utamanya antara kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Raja sekaligus adalah ketua pengadilan, meskipun operasionalisasinya dijalankan oleh penghulu dan semacamnya. Ketiadaan pemisahan itu digambarkan Crawford sebagai berikut:

*The supreme court of justice, at the seat of government, nominally consists of the four following person, called, from their importance "the nails which fix the kingdom." Patih Nagoro –the sovereign's minister- the high-priest, and the judge of common law. The sovereign never administer justice in person, but interfere when he think proper, as well as on the general principle of authority as an arbitrary prince, as because he is the head of the church, panoto agama, law and religion in the east being always inseparable. His minister is also too much occupied to devote much time to the administration of justice, the consequence of which is, that it is left nearly all together to the Penghulu or high priest and to the jaksa, or native judge. The first is presumed to be learned in the Mohammaden law and takes rank of the second, who is employed in minor customs of mere drugery, and is presumed to be familiar with those peculiar customs and usages which are derivations from the Mohammaden law. The court is open one, and, to give solemnity to the proceedings, is held in the portico, Sarambi, of the principal mosque.*⁹⁰

⁸⁸Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia.*, h. 97.

⁸⁹Zainal Abidin Noeh, *Peradilan Agama di Indonesia: Suatu Studi tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 25.

⁹⁰Kerl A. Streenbrink, *Beberapa Aspek tentang Islam Indonesia Abad ke-19*, h. 215, sebagaimana dikutip Ahmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum:*

Dari gambaran tersebut, tampak bahwa sultan berkuasa penuh di semua bidang, baik pemerintahan maupun pengadilan. Pada saat yang sama, sultan juga pemimpin agama. Disebutkan pula bahwa penghulu memiliki rangking yang lebih tinggi dari jaksa. Hukum Islam yang berlaku didasarkan pada mazhab Syafi'iy, suatu mazhab yang menurut Crawford ortodoks.

2. Hukum Islam pada Masa Kolonial Belanda dan Jepang

Sebelum Belanda melancarkan politik hukum di Indonesia, hukum Islam telah mendapat tempat dalam kehidupan masyarakat Muslim di Nusantara. Hukum Islam menjadi pilihan bagi masyarakat, karena secara teologis ajarannya memberikan keyakinan dan kedamaian bagi pemeluknya, sehingga secara sadar masyarakat Muslim rela patuh dan tunduk mengikuti hukum Islam dalam berbagai dimensi kehidupannya. Namun, kedatangan Belanda dengan berbagai misinya, telah merubah keadaan tersebut.

Pada masa-masa awal kedatangannya, Belanda membiarkan lembaga-lembaga asli yang ada dalam masyarakat berjalan sebagaimana sebelumnya.⁹¹ Langkah itu diambil sebagai upaya menghindari perlawanan dari masyarakat setempat. Konsekuensinya, Belanda terpaksa memperhatikan hukum yang hidup dan diikuti oleh rakyat dalam kehidupan sehari-hari.⁹² Dalam konteks hukum Islam, Belanda tetap mengakui hukum Islam yang telah berlaku sejak zaman kerajaan-kerajaan Nusantara, seperti hukum keluarga Islam, perkawinan, waris dan waqaf.

Bahkan, pemerintah Belanda sendiri pada pertengahan abad ke-18, berusaha menyusun buku-buku hukum Islam sebagai pegangan bagi hakim-hakim pengadilan (*landraad*) dan pejabat pemerintahan. Dalam Statuta Jakarta 1642, hukum kekeluargaan Islam berupa hukum perkawinan dan kewarisan Islam diakui dan diterapkan dengan peraturan *Resolutie der Indische Regeering* pada 25 Mei 1760. Karena konteksnya pada waktu itu, maka disusun pulalah beberapa *compendium* yang disusun oleh pejabat-pejabat lokal, misalnya Gubernur Sulawesi (1752-1755) menyusun *compendium van Clook-wijck*, Gubernur Jendral Jacob Mossel (1750-1761) menyusun *compendium Freijer*.⁹³

Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan Pupuk Bawang menuju Peradilan yang Sesungguhnya (cet. Ke-1; Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h. 62.

⁹¹Muhammad Daud Ali, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia," dalam Taufik Abdullah dan Sharon Shiddique (ed.), *Tradisi dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara* (Jakarta: LP3ES, 1988), h. 212.

⁹²*Ibid.*

⁹³Ismail Sunny, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Kenegaraan Indonesia," dalam Amrullah Ahmad SF (penyunting), *Dimensi Hukum Islam dalam*

Bahkan, sejak tahun 1880, para ahli hukum Belanda mengakui bahwa masyarakat Muslim sangat menjunjung tinggi ajaran agamanya. Dengan demikian, untuk mencapai efektifitas hukum, maka harus diberlakukan hukum Islam. Kecenderungan seperti ini kemudian dikenal dengan teori *receptio in complexu* yang berarti bahwa bagi masyarakat Muslim, syari'at Islam harus diberlakukan secara keseluruhan bagi pemeluknya. Lodewijk Willem Christian van den Berg (1845-1927), Salomon Keyzer (1823-1868)⁹⁴ dan Carel Frederick Winter (1799-1859)⁹⁵, merupakan tokoh-tokoh yang memiliki kecenderungan pemikiran hukum seperti itu.

Tetapi dalam perkembangan selanjutnya, timbul keinginan Belanda untuk menghilangkan pengaruh Islam di Nusantara dengan berbagai cara, di antaranya dengan proses kristenisasi.⁹⁶ Selain itu dijalankan pula politik hukum yang sadar,⁹⁷ terhadap Indonesia. Politik ini didorong kesombongan dan pandangan yang menganggap rendah bangsa jajahan dalam berbagai dimensi. Dalam bidang hukum pun, harus diterapkan kodifikasi dan unifikasi hukum Belanda di semua daerah jajahan, karena hukum Eropa dianggap lebih superior. Bahkan berkembang anggapan bahwa hukum Islam hanyalah warisan bangsa Arab yang sudah kuno dan terkebelakang, banyak ajarannya yang diklaim tidak berprikemanusiaan dan kurang beradab. Karena itu menggantinya dengan hukum Belanda yang modern dan menjunjung hak asasi manusia, dianggap sebagai tugas mulia.

Dalam menjalankan misi dan merealisasikan keinginan kolonial Belanda itu, maka disusunlah strategi sistematis dan terencana dengan lebih awal membentuk komisi yang diketuai Mr. Scholten van Oud Haarlen dengan tugas menyesuaikan Undang-undang

Sistem Hukum Nasional (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 131; Busthanul Arifin, "Budaya Hukum itu Telah Mati," *Makalah*, disampaikan dalam Kongres Umat Islam, Asrama Haji Pondok Gede Jakarta 3-7 Nopember, 1998, h. 5.

⁹⁴Mahaguru Ilmu Bahasa dan ilmu kebudayaan Jawa. Karyanya yang spektakuler adalah terjemahan al-Quran ke dalam bahasa Belanda.

⁹⁵Ahli tertua mengenai soal-soal Jawa (Javanici) yang lahir dan meninggal di Yogyakarta.

⁹⁶Dalam anggapan Belanda yang mayoritas Kristen, dengan pertukaran agama penduduk asli menjadi Kristen, hal itu akan menguntungkan negeri Belanda. Kesamaan agama penduduk dan pemerintahan akan menciptakan warga yang loyal lahir dan batin. Pada sisi lain, dalam pandangan kolonial Belanda, tradisi sinkretik agama Islam di pedesaan Jawa akan memudahkan orang Islam dikristenkan di banding di negeri-negeri Muslim lainnya. Lihat H.J. Benda, *The Crescent and The Rising Sun* (Bandung: W. van Hoeve Ltd., 1968), h. 19.

⁹⁷Politik hukum yang dengan sadar hendak menata dan mengubah kehidupan hukum di Indonesia dengan hukum Belanda.

Belanda dengan peraturan yang diberlakukan di daerah jajahan Hindia Belanda. Dalam menanggapi keberadaan hukum Islam di Indonesia, Scholten menulis nota kepada pemerintah Belanda; untuk mencegah timbulnya keadaan yang tidak menyenangkan-mungkin juga perlawanan- jika diadakan pelanggaran terhadap orang bumi putera dan pemeluk Islam, maka harus diikhtiarkan sedapat-dapatnya agar mereka itu tinggal tetap dalam lingkungan (hukum) agama serta adat istiadat mereka.⁹⁸

Pendapat dan nota Scholten inilah yang menyebabkan lahirnya pasal 75 RR (*Regeering Reglement*)⁹⁹ yang menginstruksikan kepada pengadilan untuk menggunakan Undang-undang agama, lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan, sejauh tidak bertentangan dengan asas kepatutan dan keadilan yang diakui umum.

Sangat mungkin pendapat Scholten ini pula yang mendorong pemerintah Hindia Belanda mendirikan pengadilan agama di Jawa dan Madura pada tahun 1882.¹⁰⁰ Dalam pasal 78 (2) *Staatsblad* itu disebutkan bahwa; dalam hal terjadinya perkara perdata antara sesama orang bumi putera dengan mereka yang disamakan dengan mereka, maka mereka tunduk pada putusan hakim agama atau kepala masyarakat yang menyelesaikan perkara itu menurut Undang-undang agama (*godsdiertige wetten*) atau ketentuan-ketentuan lain mereka.¹⁰¹

Keputusan untuk mendirikan Pengadilan Agama dan tidak mencampuri urusan agama ini sebenarnya hanyalah tameng dan strategi Belanda saja, karena belum adanya kebijakan yang jelas mengenai masalah ini, maka mereka lebih memilih untuk tidak mencampuri masalah tersebut, sebagaimana nota Scholten. Keengganan untuk mencampuri masalah Islam itu, tercermin dalam Undang-undang Hindia Belanda ayat 119 RR: "setiap warga negara bebas menganut pendapat agamanya, tidak kehilangan perlindungan

⁹⁸Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia: Dari Otoriter Konservatif menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif* (Jakarta: Rajawali Press, 2000) h. 50

⁹⁹*Regeering Reglement*, singkatan dari *Reglement op het beleid de regeering van Nederlansch Indie* (peraturan yang menjadi dasar pemerintah Belanda dalam menjalankan kekuasaannya di Indonesia 1855).

¹⁰⁰Kelahiran Peradilan Agama untuk pertama kalinya di Jawa dan Madura didasarkan pada Keputusan Raja Belanda (*Koninklijk Besluit*) yakni Raja Willem III pada tanggal 19 Januari 1882 Nomor 24 yang dimuat dalam *Staatsblad* 1882 No. 152. Keputusan itu dinyatakan berlaku mulai tanggal 1 Agustus 1882 yang dimuat dalam *Staatsblad* 1882 No. 153. Itulah sebabnya tanggal 1 Agustus dianggap sebagai tanggal kelahiran badan Peradilan Agama. Lihat Zuffran Sabri (ed.), h.12-13.

¹⁰¹Sayuti Thalib, *Receptio A Contrario: Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam* (Jakarta: Bina Aksara, 1985), h. 50.

masyarakat dan anggotanya atas pelanggaran pertautan umum hukum agama.”¹⁰²

Tidak adanya garis pemisah yang jelas, menjadikan kebijakan untuk tidak mencampuri agama ini berjalan tidak konsisten. Dalam masalah haji misalnya, pemerintah Belanda tidak bisa menahan diri untuk tidak ikut campur. Para haji sering dicurigai, dianggap fanatik dan pemberontak. Terutama karena umumnya para haji tersebut setelah pulang dari tanah suci menjadi semakin sadar untuk melakukan perlawanan setelah mendapat pencerahan di Mekah untuk berjuang melawan kaum kafir penjajah. Melihat gejala itulah, Belanda kemudian mengawasi perjalanan haji umat Islam. Pada puncaknya, Gubernur Jenderal bahkan dibenarkan mencampuri masalah agama, kalau perlu harus mengawasi setiap gerak gerik ulama, untuk kepentingan ketertiban dan keamanan, serta stabilitas pemerintahan Belanda.

Ketika Belanda merasa telah memahami Islam dengan nasehat dari staf ahlinya yang bernama Snouck Hurgronje, terjadilah perubahan politik hukum Belanda secara drastis. Melalui teori unifikasi hukum, Belanda merasa perlu memberlakukan hukum Barat untuk semua golongan penduduk, termasuk golongan bumi putera. Karena kebijakan lama dianggap Snouck kurang strategis dalam menghentikan pemberlakuan hukum Islam, maka gagasan unifikasi ini digagalkan oleh pakar-pakar hukum Belanda sendiri yang dipelopori oleh Snouck Hurgronje (1857-1936).

Menurut Snouck, lebih baik mencari jalan lain yang jitu dan halus daripada memaksakan hukum Belanda. Karena politik hukum seperti itu akan semakin membangun kebencian rakyat Indonesia serta dinilai tidak efektif. Oleh sebab itu, sebagai gantinya adalah membentuk opini dan mempengaruhi serta mengacaukan sistem hukum Islam. Tujuan utamanya adalah membuat perbenturan antara hukum adat, hukum Islam dan hukum Barat. Dalam analisisnya, jika terjadi pergumulan atau perbenturan hukum, maka hukum Belanda yang didukung oleh kekuatan politik dan para ahli hukum yang loyal akan menguat. Sebaliknya, hukum Islam dengan sendirinya akan melemah.

Penerapan ide-ide Snouck ini, sangat ampuh menciptakan dan menyuburkan politik *divide et impera* di bidang hukum di Indonesia. Dari sudut pandang ini tampak dengan jelas politik hukum Belanda untuk menghambat meluasnya dan diamalkannya hukum Islam di tengah-tengah masyarakat Muslim.

¹⁰²Aqib Suminto, *Politik Hukum pemerintah Hindia Belanda: Het Kantoort voor Inlandshe Zaken* (Jakarta: LP3ES, 1984), h. 10.

Melalui usaha yang gigih dan cara yang sistematis, Snouck akhirnya berhasil mengubah dan menggantikan teori *receptio in complexu* dengan teori *receptie*. Aturan pada pasal 78 (2) dan 109 RR pun kemudian diubah menjadi pasal 134 (2) IS [*Indische Staatsregeling*] pada 1919, yang berbunyi: dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim agama Islam apabila keadaan tersebut telah diterima oleh hukum adat mereka dan sejauh tidak ditentukan lain oleh ordonantie. Perubahan tersebut tentu saja sangat merugikan perkembangan hukum Islam.

Karena pandangan dan saran penganut teori *receptie* ini pula, maka pada tahun 1922 pemerintah Belanda membentuk sebuah komisi untuk meninjau ulang wewenang Pengadilan Agama atau yang mereka sebut *Priesterraad* atau *raad agama* di Jawa dan Madura. Sebelumnya, sejak 1882 yurisdiksi Pengadilan Agama meliputi perkawinan, warisan dan waqaf. Melalui ketuanya Hoesein Djajaningrat, komisi ini merekomendasikan kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda agar meninjau ulang kewenangan di bidang kewarisan, karena hukum kewarisan belum sepenuhnya diterima oleh hukum adat. Maka melalui *Staatsblad* 1937 Nomor 116 sebagaimana tertuang dalam pasal 2 ayat (1), wewenang mengadili perkara waris dicabut. Selanjutnya, wewenang untuk mengadili soal waris diserahkan kepada *Landraad* (pengadilan negeri) yang mengadili berdasarkan hukum adat sesuai dengan perasaan keadilan hukum masyarakat setempat.¹⁰³ Dengan aturan baru itu, menurut Hazairin, sebagaimana dikutip Daud Ali, usaha giat raja-raja Islam menyebarkan hukum Islam dihentikan oleh pemerintah kolonial sejak 1 April 1937.¹⁰⁴

Ter Haar, tokoh kunci di balik penghapusan wewenang di bidang kewarisan Islam, secara argumentatif mengajukan serangkaian pemikiran yang mendasari sehingga kompetensi Pengadilan Agama perlu disederhanakan. Alasan-alasan tersebut, yakni:

- 1.) Adanya dualisme peradilan (terutama dalam masalah waris) akan memakan waktu dan biaya.
- 2.) Hukum waris Islam hanya berhubungan dengan kenyataan masyarakat Jawa dan belum menjadi hukum adat
- 3.) Peradilan Agama berasal dari lingkungan raja-raja feodal
- 4.) Keputusan Peradilan Agama terasa asing dari cara waris-mewaris yang menjadi kesadaran hukum rakyat.

¹⁰³Daniel S. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, terj. Zaini Ahmad Noeh (Jakarta: Intermedia, 1986), h. 20.

¹⁰⁴Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Islam di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 1996), h. 221.

Dengan pencabutan itu, praktis wewenang Pengadilan Agama terbatas pada persoalan-persoalan perkawinan saja. Itupun masih dibatasi pemberlakuannya, yakni sebatas pada pribumi Islam saja. Pengadilan Agama tidak menangani perkara perkawinan orang Eropa atau Cina meskipun mereka beragama Islam. Mereka ini harus menganut BW. Perkawinan campuran juga bukan menjadi wewenang Pengadilan Agama, demikian pula suami isteri yang sebelumnya bukan Islam, tetapi setelah perkawinan mereka masuk Islam. Pengadilan Agama juga tidak diberi hak menyelesaikan sengketa harta benda sebagai akibat perkawinan, meskipun antar orang Islam pribumi. Termasuk dalam persoalan harta benda ini adalah benda-benda wakaf seperti masjid, tanah, mushalla, madrasah dan sebagainya.

Usaha untuk mereduksi berlakunya hukum Islam melalui pembatasan wewenang Pengadilan Agama tersebut agaknya dipengaruhi oleh semakin kuatnya pendapat di kalangan politisi dan akademisi Belanda bahwa masalah perkawinan dan warisan adalah masalah negara, bukan urusan agama. Sebagai bukti, H.J. Nauta dalam Surat Kabar *Nieuwe Rotterdamsche Courant* tanggal 27 Juli 1937 menulis bahwa jika hukum Islam diakui keberadannya, maka dapat dianggap sebagai negara dalam negara (*staat in den staat*), karena dalam pandangan Barat, pengaturan dimensi hubungan horizontal antara manusia seperti perkawinan dan warisan adalah masalah negara, bukan masalah agama *an sich*.

Sebagai reaksi atas kebijakan pengalihan kewenangan tersebut, maka Perhimpunan Penghulu dan Pegawai (PPDP) melalui Kongresnya di Surakarta tanggal 16 Mei 1937 secara terang-terangan menentang kebijakan itu karena dianggap mempersempit kesempatan kaum Muslim menjalankan agamanya dan atau bahkan dianggap merupakan pemerkosaan terhadap Islam.¹⁰⁵ Selanjutnya, PPDP mengajukan permohonan agar *Sttbd.* 1937 No. 116 dicabut. Alasan yang dikemukakan adalah:

- 1.) Bahwa hukum adat sifatnya tidak tetap, dapat berubah menurut keadaan waktu dan tempat, sedangkan hukum Islam adalah tetap menurut ketentuan al-Qur'ân dan hadis.
- 2.) Bagi orang-orang Islam, menerima keputusan hukum adat dalam perkara waris dapat dianggap sebagai orang yang semata-mata mengingkari agamanya.
- 3.) Bagi pengadilan agama, pencabutan perkara waris itu tidak memberikan perbaikan, walaupun akan diberi ganti kerugian 75 persen dari penghasilan agama tahun 1934-1935.

¹⁰⁵Zaini Ahmad Noeh, *Sebuah Perspektif Sejarah Lembaga Islam di Indonesia* (Bandung: al-Ma'arif, 1980), h. 21.

- 4.) Kedudukan penghulu di dalam pengadilan maupun diluar, dianggap sebagai kepala agama, sehingga soal *Staatsblaad* 1937 nomor 116 tersebut tidak bisa terlepas dari soal agama.
- 5.) Pembagian waris menurut hukum farai« telah berlaku beratus-ratus tahun di Indonesia untuk orang-orang yang beragama Islam, hal mana semata-mata termasuk hukum syara', jika diubah dengan hukum adat hal itu berarti mengubah hukum agamanya.¹⁰⁶

Protes yang sama dikemukakan pula oleh Majelis Islam A'li Indonesia (MIAI) melalui kongresnya pada tahun 1938 dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- 1.) Kaum Muslimin merasa dipersempit menjalankan agama, sebab perkara warisan ialah suatu hal yang diatur dalam al-Qur'±n sehingga jika dalam perkara warisan tidak diputuskan menurut agama Islam, sudah barang tentu dirasakan sebagai pemerkosaan agama Islam.
- 2.) Pengadilan negeri memutus perkara menurut hukum adat, sedang hukum adat dan hukum Islam tentang warisan berbeda dalam beberapa hal. Menurut hukum Islam bagian anak laki-laki dua kali anak perempuan, sedang paada umumnya menurut hukum adat, anak perempuan mempunyai hak sama dengan anak laki-laki, dan menurut hukum Islam anak angkat tidak berhak apa-apa.
- 3.) Pengadilan negeri dapat pula mempergunakan agama Islam, yakni untuk daerah-daerah dimana hukum agama Islam telah termasuk dalam hukum adat, akan tetapi walaupun demikian pengadilan negeri tidak juga akan mendapat kepercayaan, sebab menurut hukum agama Islam seorang hakim harus adil (*van onbespreken handel en wandel*) menjalankan ibadah betul-betul, sedang ketua pengadilan negeri walaupun orang Islam, belum tentu menjalankan ibadah.
- 4.) Jika ada perselisihan antar orang-orang yang berperasaan keadilan sesuai dengan hukum Islam dan orang-orang yang berperasaan sesuai dengan hukum adatnya tidak sama, maka keputusan yang disandarkan atas salah satu hukum tertentu tidak akan memuaskan semua yang berperkara, akan tetapi hukum agama Islam akan lebih berkuasa dari hukum adat, dan lebih mudah diterima oleh orang yang berperasaan keadilan menurut hukum adat.
- 5.) Di negeri Islam lain, seperti di Arab, Mesir, Syiria, Irak, Iran dan lain-lain sebagainya perkara-perkara yang bersangkutan dengan kekeluargaan lazimnya disebut *familie recht*, warisan (*erfrecht*) dan wakaf, tidak dipisah-pisahkan, kesemuanya itu diserahkan

¹⁰⁶Djamil Latif, *Kedudukan dan Kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1983), h. 21.

pada Mahkamah Syar³ah dan mengapa di Indonesia ini yang penduduknya sebagian besar beragama Islam tidak demikian halnya.¹⁰⁷

Guna meredakan reaksi masyarakat, pemerintah Hindia Belanda melaksanakan politik keagamaan dengan mendirikan sebuah pengadilan Tinggi (*Hof voor Islamietische Zaken*) atau Mahkamah Tinggi Islam pada 1 Januari 1938 dan dibuka secara resmi pada 7 Maret 1938. Namun demikian, kebijakan itu disambut dingin oleh masyarakat Muslim, karena keputusan pengalihan kewenangan menangani perkara waris itu dianggap telah melecehkan hukum Islam. Dalam perkembangannya, perasaan tidak puas terus meluas dan protes keras semakin kental disuarakan umat Islam. Pun demikian, sesuai dengan politik hukum Hindia Belanda yang secara sistematis memang bermaksud mereduksi eksistensi hukum Islam di kalangan masyarakat Muslim, protes dan kecaman tersebut hanya ditanggapi dingin oleh pemerintah Hindia Belanda. Hingga berakhirnya kekuasaan mereka di Indonesia, keputusan pengalihan kewenangan itu tidak pernah dicabut.

Perlu ditambahkan bahwa pemihakan Belanda terhadap teori *receptie* menjadi semakin menyudutkan hukum Islam, karena teori *receptie* yang dianut pemerintah adalah teori *receptie* yang dipahami oleh para pendukung hukum adat seperti van Vollenhoven, Ter Haar dan Supomo, bukan teori *receptie* yang dipersepsikan oleh Snouck Hurgronje. Dalam pandangan Vollenhoven dan teman-temannya, yang dimaksud teori *receptie* adalah penolakan dan penegasian yang tegas terhadap hukum Islam. Bahkan mereka memandang hukum Islam bukanlah aturan hukum. Sementara Snouck melihat hukum Islam tetap sebagai sebuah hukum, hanya saja hukum Islam itu baru bisa berlaku kalau sudah diterima dan menjadi bagian hidup sehari-hari (*as it is* bukan *as ought to be*). Itupun kalau sudah diterima hukum adat, maka tidak lagi disebut sebagai hukum Islam, tetapi sudah menjadi hukum adat (yang bersumber dari Islam).

Kekalahan Belanda atas Jepang pada tahun 1942, menandai titik balik sejarah Indonesia. Secara politik, penaklukan Jepang atas kepulauan Nusantara dan Asia Tenggara secara umum, merupakan pukulan telak bagi harga diri Barat.¹⁰⁸

Namun dalam bidang hukum, pada masa penjajahan Jepang (1942-1945) tidak terjadi perubahan yang mendasar tentang posisi hukum Islam dan Peradilan Agama. Hal itu disebabkan karena

¹⁰⁷*Ibid.*, h. 23.

¹⁰⁸Ratno Lukito, *Pergumulan antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia* (Jakarta: INIS, 1998), h. 50.

berdasarkan peraturan yang dikeluarkan pemerintah Bala Tentara Jepang melalui Dekritnya No. 1 tahun 1942, disebutkan bahwa semua badan pemerintahan beserta wewenangnya, semua Undang-undang, tata hukum dan semua peraturan dari pemerintahan yang lama, dianggap masih tetap berlaku dalam waktu yang tidak ditentukan selama tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah Bala Tentara Jepang.

Berdasarkan peraturan tersebut, maka posisi Pengadilan Agama tetap tidak berubah kecuali terdapat perubahan nama menjadi *Sooryo Hooiin*, Mahkamah Islam Tinggi diubah menjadi *Kaikioo Kootoo Hooiin*. Pemberian nama baru itu didasarkan pada aturan peralihan pasal 3 *Osanu Seizu* tanggal 7 Maret 1942. Pada tanggal 29 April 1942, pemerintah bala tentara *Dai Nippon* mengeluarkan Undang-undang nomor 14 Tahun 1942 yang berisi pembentukan *Gunsei Hooiin* (Pengadilan Pemerintah Balatentara). Dalam pasal 3 Undang-undang itu disebutkan bahwa *Gunsei Hooiin* terdiri dari:

- 1.) *Tiho Hooiin* (Pengadilan Negeri)
- 2.) *Keizai Hooiin* (Pengadilan Polisi)
- 3.) *Ken Hooiin* (Pengadilan Kabupaten)
- 4.) *Kaikio Kootoo Hooiin* (Mahkamah Islam Tinggi)
- 5.) *Sooryo Hooiin* (Raad agama)¹⁰⁹

Undang-undang Nomor 14 Tahun 1942 tidak sempat berjalan karena Jepang segera menyerah kepada sekutu. Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan Jepang tidak merugikan posisi hukum Islam dan Pengadilan Agama. Karena alasan politik, Pemerintah militer Jepang tetap mengizinkan beroperasinya Pengadilan Agama dan berlakunya hukum Islam, dan bahkan mengizinkan berdirinya sebuah organisasi yang merupakan gabungan dari berbagai organisasi Islam, yakni Masyumi. Organisasi ini belakangan berubah menjadi partai Islam, terutama pada masa-masa awal kemerdekaan. Absennya campur tangan pemerintah militer Jepang ini merupakan kesempatan yang baik bagi para pemimpin Muslim untuk melakukan konsolidasi dan penataan kembali kekuatan yang telah porak poranda pada masa Belanda. Pada saat yang sama, Jepang sendiri berusaha memantapkan kedudukannya di Indonesia dengan berusaha mengambil hati rakyat. Salah satu caranya adalah mengurangi campur tangan mereka dalam urusan-urusan rakyat Indonesia, apalagi yang sensitif seperti halnya hukum Islam dan lembaga-lembaganya.

Meskipun demikian, patut dicatat bahwa pada masa Jepang

¹⁰⁹Depag RI, *Peradilan Agama di Indonesia: Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-undangnya* (Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, 2001), h. 18.

pula eksistensi Pengadilan Agama pernah terancam keberadaannya. Sebagai rangkaian dari maksud Jepang yang akan memberikan kemerdekaan kepada bangsa Indonesia, maka pada akhir Januari 1945 pemerintah bala tentara Jepang (*Guiseikanbu*) mengajukan pertanyaan kepada Dewan Pertimbangan Agung (*Sanyo-Aanyokaigi Jimushitsu*), bagaimana sikap dewan ini terhadap susunan penghulu dan cara mengurus kas masjid, dalam hubungannya dengan kedudukan agama dalam negara Indonesia merdeka kelak. Pada 14 April 1945, dewan memberi jawaban sebagai berikut: "dalam negara baru yang memisahkan urusan negara dengan urusan agama, tidak perlu mengadakan Pengadilan Agama sebagai pengadilan istimewa, untuk mengadili urusan seseorang yang bersangkutan paut dengan agamanya cukup segala perkara diserahkan kepada pengadilan biasa yang dapat minta pertimbangan seorang ahli agama."¹¹⁰

Pemikiran seperti itu terutama muncul dari Supomo, penasihat Departemen Kehakiman ketika itu dan kebetulan ahli hukum adat. Tetapi usul Supomo diabaikan oleh Jepang karena khawatir akan menimbulkan protes dari umat Islam.¹¹¹ Jika itu terjadi, maka akan mengganggu konsentrasi Jepang yang sedang serius menggalang kekuatan menghadapi sekutu. Karena itu, pilihan Jepang kemudian adalah tidak ikut campur dalam urusan agama, khususnya Islam.

B. Fase-fase Awal Pelebagaan Hukum Islam di Malaysia

1. Hukum Islam Malaysia pada masa Kerajaan Melayu

Seperti halnya Indonesia, para sejarawan juga tidak sepakat dalam menentukan kapan masuknya Islam di tanah Melayu. Menurut sebuah laporan yang berbahasa Cina, Islam kemungkinan telah masuk ke kepulauan Melayu sekitar abad pertama Hijriah (abad ke-7 Masehi). Hal itu ditandai dengan adanya perkampungan Arab di Kedah pada masa itu.

Sesuai laporan tersebut, pada tahun 878 M, terjadi peristiwa penting yang melibatkan pedagang-pedagang asing di Khangfu (Kanton). Salah seorang pemimpin pemberontak, Hung Cha'o berhasil menguasai Kangfu dan membunuh beribu-ribu pendatang asing. Akibatnya, terjadilah migrasi besar-besaran ke kepulauan Melayu, khususnya ke Kelang dan Sriwijaya (Palembang) karena di sana mereka mendapat perlindungan. Mereka inilah yang kemudian memakmurkan perdagangan di tempat yang baru, terutama antara pelabuhan di Asia Tenggara dengan negeri China. Peristiwa itu ditafsirkan oleh Syed Naquib al-Attas sebagai detik-detik awal

¹¹⁰Zuffran Sabri (ed.), *Peradilan Agama di Indonesia*, h. 19.

¹¹¹Deliar Noer, *Administrasi Islam di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 1983), h. 87.

kedatangan Islam ke tanah Melayu dan sekitarnya.¹¹²

Dalam versi yang lain, menurut Abdul Kadir Muhammad, terdapat bukti yang kuat bahwa Islam telah sampai ke negara ini pada abad ketiga Hijriah (abad kesepuluh Masehi). Hal itu didasarkan pada penemuan batu nisan di Tanjung Inggris, Kedah pada tahun 1965. Pada batu nisan itu tertulis sebuah nama dalam bahasa Arab yakni Syekh Abd Qadir ibn Husain Shah, meninggal pada tahun 291 Hijriah (940 Masehi).¹¹³

Di negeri Pahang, bukti tertua yang pernah ditemukan bertuliskan tahun 419 Hijriah (1028 Masehi). Ia berupa batu nisan yang ditemukan pada bulan Juni 1953 di Teluk Cik Munah, Permatang Pasir, Pekan Pahang. Terjemahan ayat-ayat al-Qur'ân dan syair yang terukir pada batu nisan itu antara lain berbunyi: "telah meninggal pada waktu subuh hari Rabu 14 hari bulan Rabiulawal tahun 419 Hijrah."¹¹⁴

Versi lain juga menyebutkan bahwa Islam masuk ke tanah Melayu sekitar tahun 702 Hijrah (1303 Masehi). Pendapat ini terutama didukung oleh Josselin de Jong dan Haji Muhammad Saleh Haji Awang. Pendapat mereka didasarkan pada catatan Prasasti Trengganu.¹¹⁵ Menurutnya, bahkan jika didasarkan pada penemuan sebuah uang sen di bekas ibukota Istana Kubang Labu Kelantan pada tahun 1914 Masehi, dapat dikatakan bahwa Islam telah masuk di Melayu pada tahun 577 Hijriah (1181 Masehi).¹¹⁶ Pada salah satu sisi uang tersebut tertulis "al-Julus Kelantan" dan angka Arab "ovv" yang berarti "menduduki tahta Kelantan 577". Pada sisi yang lain, tertulis "al-Mutawakkil". Tahun 577 sebagaimana tercatat dalam uang tersebut, menurut mereka menunjukkan bahwa Islam telah tersebar di Kelantan sebelum tahun 1811 M.

Di Sabah dan Serawak, tidak terdapat bukti yang jelas tentang kedatangan Islam. Namun demikian, sebagian sejarawan berpendapat bahwa penerimaan Islam di kedua negara itu berkaitan dengan

¹¹²Muhammad Naquib al-Attas, *Preliminary Statement on a General Theory of Islamization of the Malay-Indonesia Archipelago* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1966), h. 11.

¹¹³Menurut sejarawan, Syekh Abd Qadir ibn Husain Shah yang diceritakan dalam batu nisan tersebut merupakan penyiar Islam awal yang berketurunan Parsi.

¹¹⁴INTAN, *Malaysia Kita* (Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara (INTAN) Malaysia, 1991), h. 72.

¹¹⁵Prasasti ini bertuliskan teks Melayu menggunakan huruf jawi. Ditemukan di Sungai Teresat, dekat Kuala Berang. Tanggal yang tercatat dalam prasasti itu adalah Hari Jumat, 4 Rajab 702 Hijrah. Tarikh itu bertepatan dengan 22 Pebruari 1303 Masehi.

¹¹⁶INTAN, *Malaysia Kita*, h. 73.

kedatangan Islam di Brunei yaitu sekitar abad ke 15 Masehi,¹¹⁷ mengingat ketika itu Sabah dan Serawak dibawah kekuasaan Brunei.¹¹⁸

Walaupun terdapat perbedaan pendapat secara pasti soal kedatangan Islam, apakah telah tersebar di Tanah Melayu sejak abad ke-13 M, atau masa-masa sebelumnya, namun diyakini bahwa Undang-undang Islam baru terlaksana di Tanah Melayu pada abad ke-15, terutama setelah berdirinya kerajaan Islam di Malaka.¹¹⁹ Sebelum masa itu, pengamalan hukum Islam hanya dilaksanakan sebagai suatu cara hidup yang bersendikan kesadaraan beragama di kalangan individu dan masyarakat.

Bukti paling awal tentang eksistensi perUndang-undangan Islam di Tanah Melayu dapat dilihat pada prasasti di Kuala Berang Trengganu yang ditemukan pada tahun 1899 M. Menurut Naquib al-Attas, prasasti itu dibuat pada 17 Rajab 702 H, bertepatan dengan 22 Pebruari 1303 M.¹²⁰ Prasasti itu ditulis dalam aksara jawi dan memuat daftar singkat mengenai sepuluh aturan, diantaranya aturan tentang tanggung jawab pemerintah melaksanakan dan melembagakan hukum Islam, aturan tentang hukuman rajam kepada pezina, aturan tentang pemberian dan penerimaan utang, aturan tentang *qaṣāf*, aturan tentang kesamaan semua orang di hadapan hukum, dan lain-lain.¹²¹ Meskipun demikian, sejarawan memberi catatan, bahwa agak sulit membuktikan bahwa aturan-aturan dalam prasasti itu telah dilaksanakan sebagai hukum positif pada masanya, terutama karena tidak cukup bukti yang dapat menunjukkan adanya pemerintahan Islam yang berkuasa di Trengganu ketika itu.

Selain prasasti tersebut, terdapat pula beberapa buku aturan hukum yang singkat, salah satunya yang paling penting adalah Risalah Hukum Kanun atau Buku Hukum Singkat Malaka. Risalah tersebut diyakini sebagai kodifikasi terhadap hukum-hukum yang sudah lama dilaksanakan dalam bentuk undang-undang yang tak tertulis. Menurut versi awal sejarah Melayu (1536),¹²² pada zaman

¹¹⁷MA. Rauf, *A Brief History of Islam with Special Reference to Malaya* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1966), h. 79.

¹¹⁸M.H. Baker, *Sabah The First Ten Years as a Colony 1949-1956* (Singapore: The Department of History University of Singapore, 1965), h. 19.

¹¹⁹Lihat S.Q. Fatimi, *Islam Comes to Malaysia* (Singapore: MSRI, 1963).

¹²⁰Syed Naquib al-Attas, *The Correct Date of Trengganu Inscription* (Kuala Lumpur: Muzium Negara, 1970), h. 24.

¹²¹Lihat H.S. Peterson, "The Early Malay Inscription from Trengganu," dalam *JIMBRAS*, Vol. 1, Part III (Dec. 1924), h. 253.

¹²²Lihat R.O. Winstedt, "The Text of Raffles Ms. No. 18," dalam *JIMBRAS*, Vol. XVI, Part III (1938), h. 76.

pemerintahan Megat Iskandar Syah, telah disusun aturan-aturan tentang adat istiadat kerajaan, salah satunya tentang hukum. Mengingat sejak awal pemerintahan Islam di Malaka, para fuqaha telah memainkan peran yang aktif dalam menasehati pemerintah, maka dapat dipastikan dalam aturan-aturan tentang adat-istiadat kerajaan, hukum Islam pun merupakan bagian penting di dalamnya.¹²³ Hanya saja, aturan-aturan tersebut belum dikodifikasi seperti sekarang.

Risalah Hukum Kanun itulah yang merupakan kitab kodifikasi pertama di bidang hukum Islam di Melayu. Ia disusun pada masa pemerintahan Sultan Muzaffar Shah (1446 M-1456 M /851 H-856 H). Alasan pengkodi-fikasiannya terutama untuk menghindari terjadinya perbedaan putusan hukum terhadap sebuah masalah yang sama, seperti yang terjadi pada masa-masa sebelumnya.¹²⁴

Undang-undang Malaka ini berisi 44 pasal, di antaranya berisi aturan tentang tanggung jawab pemerintah, hukum-hukum di bidang perdata dan pidana, masalah-masalah ibadah, muamalah dan kekeluargaan, persaksian dan juga hukum acara.¹²⁵

Berbeda dengan prasasti yang ditemukan di Trengganu, maka Kanun Malaka ini dipastikan telah diberlakukan pada masa kekuasaan kerajaan Malaka.¹²⁶

Dalam praktiknya, lembaga-lembaga tertentu juga telah diadakan termasuk pegawai dan pengadilan. Pemerintahan Islam Malaka sangat menyadari, sulit mewujudkan kehendak dari undang-undang tersebut jika tidak didukung oleh lembaga-lembaga hukum yang baik.

Ketika kerajaan Islam Melayu Malaka ditaklukkan oleh Portugis pada tahun 1511, Sultan Mahmud dan pengikutnya melarikan diri ke Johor. Di sanalah dibentuk pemerintahan baru, dan undang-undang Malaka tetap dilaksanakan dengan sedikit perubahan.¹²⁷

Keberadaan Kanun Malaka tersebut ternyata berpengaruh terhadap pertumbuhan dan penulisan undang-undang tertulis di negeri-negeri lain di Tanah Melayu. Sehingga tidak berlebihan jika disebutkan bahwa semua undang-undang tertulis di negeri Tanah

¹²³W.G. Shellabear (ed.), *Sejarah Melayu* (Singapore: The Malayan Publishing House, 1896), h. 96.

¹²⁴*Ibid.*

¹²⁵Liaw Yock Fang, *Undang-undang Melaka* (The Hague Martinus Nijhoff, 1976), h. 62-177.

¹²⁶*Ibid.*, h. 168.

¹²⁷M.B. Hooker, *Reading in Malay Adat Law* (Singapore: University Malay Press, 1970), h. 56.

Melayu sebelum kedatangan penjajah, terinspirasi dan atau bahkan dipengaruhi oleh Risalah Kanun Malaka tersebut.

Warisan lain yang dapat menjadi bukti telah eksisnya undang-undang hukum Islam dan lembaga-lembaganya di Tanah Melayu adalah undang-undang Pahang. Undang-undang ini disusun pada masa pemerintahan Sultan Abdul Ghafur Shah (1592-1614).¹²⁸ Undang-undang tersebut terklasifikasi dalam dua versi, yang pada mulanya tersimpan di Perak. Versi pertama dimiliki oleh Dato Bendahara yang kemudian dikenal dengan nama Sultan Idris ibn Raja Iskandar, sedangkan versi lainnya dimiliki oleh Dato Sri Adika Raja. Pun demikian, secara substantif hal itu tidak perlu diperdebatkan. Pastinya, pada masa pemerintahan kerajaan Islam Pahang, Undang-undang hukum Islam telah diterapkan.

Undang-undang Pahang tersebut berisi 93 pasal. Walaupun diakui bahwa di dalamnya masih terdapat pengaruh hukum adat, tetapi dibandingkan undang-undang Malaka, Undang-undang ini tampak sekali didasarkan pada hukum Islam.¹²⁹ Tetapi hal itu dapat dimaklumi, mengingat ketika Undang-undang Pahang dibuat, pengaruh hukum Islam memang sudah sedemikian kuat di Tanah Melayu, berbeda ketika undang-undang Malaka disusun, ketika itu Islam baru dalam fase-fase awal kedatangannya.

Selain Undang-undang Pahang itu, terdapat pula Undang-undang Sembilan Puluh Sembilan Negeri Perak, sebagai bukti eksistensi hukum Islam pada masa kerajaan Melayu.

Berbeda halnya dengan Undang-undang Pahang, pengaruh Undang-undang Malaka terhadap Undang-undang Sembilan Puluh Sembilan Negeri Perak ini tidak begitu tampak. Bahkan sebagian ahli menyebutkan bahwasanya Undang-undang ini aslinya tidak disusun di tanah Melayu, tetapi hanya diterjemahkan dari teks aslinya yang berasal dari Hadramaut,¹³⁰ yang kandungannya sedikit banyak telah dimodifikasi sesuai dengan kondisi Perak ketika itu.

Undang-undang ini ditulis dalam bentuk tanya jawab yang terdiri dari sembilan puluh sembilan permasalahan, di antaranya tentang pemerintahan, peperangan, kekeluargaan, harta dan jenazah. Meskipun nuansa Islam sangat kental, tetapi nuansa adat lokalnya pun

¹²⁸J.E Kemp dan R.O. Windsedt, "A Malay Legal Digest," dalam *JIMBRAS*, Vol. 21, Part 1 (1948).

¹²⁹Ahmad Ibrahim dan Ahilemah Joned, *Sistem Undang-undang di Malaysia* (Kuala Lumpur: DBP, 1985), h. 47.

¹³⁰Laiw Yock Fang, *Sejarah Kesusasteraan Melayu Klasik* (Singapore: Pustaka Nasional, 1978), h. 238.

masih tampak.¹³¹ Sebagai Undang-undang tertulis, maka ia menjadi rujukan dalam menyelesaikan segala persoalan kenegaraan dan kemasyarakatan.

Di Kedah, Undang-undang Islam paling awal sejauh yang dapat ditemukan adalah Undang-undang Pelabuhan yang ditulis pada tahun 1650 M/1061 H.¹³² selain itu, pada tahun 1667, disusun pula undang-undang yang kemudian dinamakan Undang-undang Dato Sri Paduka Tuan.¹³³

Di Kelantan, paling lambat tahun 1782 M/1196 H Undang-undang Islam telah dilaksanakan dengan teratur.¹³⁴ Undang-undang yang dapat ditunjuk sebagai bukti ketika itu adalah undang-undang yang diberlakukan pada zaman pemerintahan Syed al-Rahman, anak Long Pandak.¹³⁵ Di Trengganu, eksistensi hukum Islam terutama terlihat pada zaman pemerintahan Sultan Umar yang memerintah pada tahun 1837 M.¹³⁶

Dengan demikian, dapat disebutkan bahwa dalam sejarah Islam di Tanah Melayu, eksistensi hukum Islam dan lembaga-lembaganya telah menjadi bagian penting dari sejarah panjang kerajaan tersebut.

Di samping berupa undang-undang tertulis, keberadaan hukum Islam juga dapat dilihat dari konstitusi (perlembagaan) negeri yang telah disusun berasaskan Islam. Di antara konstitusi-konstitusi tersebut ialah Perlembagaan Negeri Johor dan Perlembagaan Negeri Trengganu. Kedua konstitusi ini menjadikan Islam sebagai agama resmi kerajaan.¹³⁷ Keberadaan konstitusi ini semakin menguatkan keterangan bahwasanya pelaksanaan undang-undang Islam telah berlaku secara menyeluruh dalam sejarah Malaysia.

Belum lagi, jika undang-undang tidak tertulis juga dijadikan

¹³¹J. Rigby, "The Ninety-Nine Laws of Perak," dalam R.J. Wilkinson (ed), *Paper on Malay Subjects* (Kuala Lumpur: The Government of Federated Malay States Press, 1980).

¹³²MB. Hooker, *Reading in Malay Adat Law* .h. 56

¹³³R.O. Windsedt, "Undang-undang Kedah," dalam *JIMBRAS*, Vol. 6, Part 2 (1928), h. 8.

¹³⁴Mohammad Nik Mohd Saleh, "Kelantan in Transaction 1891-1910," dalam W.R. Roff (ed.), *Kelantan: Religion, Society and Politic in a Malay State* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1974), h. 23.

¹³⁵Mahmood Zuhdi Abd. Majid, *Pengantar Undang-undang Islam di Malaysia* (Kuala Lumpur: University Malaya, 1997), h. 50.

¹³⁶Hugh Clifford, "Expedition: Trengganu and Kelantan," dalam *JIMBRAS*, Vol. XXXIV, Part 1 (1961), h. 107.

¹³⁷Mahmood Zuhdi Abd. Majid, *Pengantar Undang-undang Islam di Malaysia*, h. 51.

bukti. Dalam sejarah Islam di Tanah Melayu, ditemukan keterangan bahwasanya di samping undang-undang tertulis seperti yang telah disebutkan sebelumnya, terdapat juga undang-undang tidak tertulis yang dilaksanakan dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan.¹³⁸ Bahkan, sejatinya undang-undang tidak tertulis ini lebih awal diterapkan, karena Islam memang menyediakan rujukan dan sumber yang kaya yang dapat dijadikan asas pelaksanaan undang-undang. Sumber-sumber yang kaya itu dapat bersumber dari al-Qur'an, sunnah Nabi begitu pula kitab-kitab fikih karangan para ulama.¹³⁹

Kesemuanya itu memberi gambaran jelas, betapa pelembagaan hukum Islam di Malaysia pada masa kerajaan Melayu telah berjalan dan menjadi bagian penting dari sejarah panjang negara tersebut.

2. Hukum Islam Malaysia pada Masa Kolonial Inggris

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, sebelum kedatangan Inggris, undang-undang Islam merupakan undang-undang negara di Tanah Melayu. Karena itu, dalam banyak ketentuan, posisi hukum Islam sebagai aturan kenegaraan sedemikian jelas. Misalnya dalam memutuskan kasus *Abdul Latif dan Ors lwn Elias Bux*, Bradel C.J.C yang bertindak sebagai hakim menjelaskan bahwa satu-satunya undang-undang yang harus diberlakukan kepada orang-orang Melayu adalah Undang-undang Islam.

Demikian pula dalam kasus *Ramah lwn Laton*, Mahkamah Rayuan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu memutuskan bahwa Undang-undang Islam merupakan undang-undang yang tidak asing lagi di Tanah Melayu. Karena itu, mahkamah atau pengadilan harus memperhatikan undang-undang tersebut dalam memutuskan perkara, baik dari segi materi hukumnya, maupun prosedurnya.

Kedudukan Undang-undang Islam sebagai undang-undang negara di Malaysia kemudian mengalami perubahan seiring dengan kedatangan para penjajah Eropa. Seperti diketahui, Malaka ditaklukkan Portugis pada tahun 1511. Pada tahun 1641, Malaka dikuasai Belanda. Kemudian Inggris juga datang dengan melakukan campur tangan di Pulau Pinang pada tahun 1786, menduduki Singapura pada 1819, menerima penyerahan Malaka dari Belanda pada tahun 1824, masuk ke Perak pada tahun 1874, Selangor pada 1874, Negeri Sembilan antara tahun 1874-1886, Pahang pada 1888,

¹³⁸Ahmad Ibrahim dan Ahilemah Joned, *Sistem Undang-undang di Malaysia.*, h. 10-11.

¹³⁹Diantara kitab-kitab fiqh yang populer di kalangan umat pada waktu itu adalah *Minhaj al-°alibin* karangan Imam an-Naw±wi dan *at-Taqr°ib* karangan Abu Syuja' al-Isfahani.

Kelantan pada 1910, Johor pada 1914, Trengganu pada 1919, Kedah pada 1923 dan Perlis pada 1930.¹⁴⁰

Politik hukum mereka terhadap hukum Islam satu sama lain berbeda. Portugis misalnya, meskipun telah memerintah Malaka selama lebih dari seratus tahun, Portugis tidak banyak mengganggu kedudukan hukum Islam. Mereka hanya melaksanakan undang-undang dan hukum mereka atas orang-orang Portugis saja. Terhadap umat lain termasuk Islam, diserahkan kepada para masing-masing pemimpinnya. Hal yang sama juga dilakukan oleh Belanda. Sama dengan sikap awal politik hukum mereka di Indonesia yang tetap membiarkan umat Islam mengamalkan ajaran agamanya, kedudukan Undang-undang Islam di kalangan orang-orang Malaka juga mereka tidak ganggu gugat.¹⁴¹

Lain halnya dengan Inggris. Sesudah menduduki Pulau Pinang berdasarkan satu perjanjian dengan Sultan Kedah pada tahun 1786, mereka terus berusaha menerapkan undang-undang mereka di wilayah ini, dengan alasan wilayah ini belum memiliki sistem undang-undang karena belum pernah diduduki siapapun sebelumnya.¹⁴² Karena itulah, mereka kemudian mendirikan pengadilan-pengadilan lengkap dengan strukturnya.¹⁴³

Demikian pula halnya di Malaka. Setelah Inggris menguasai negeri itu dari tangan Belanda pada tahun 1825, usaha-usaha untuk menerapkan Undang-undang Inggris segera mereka lakukan. Seperti halnya di Pulau Pinang, dan daerah lainnya, pengadilan-pengadilan kemudian mereka dirikan dan hakim-hakim mereka lantik.

Puncak dari usaha menerapkan Undang-undang Inggris di Malaka adalah disahkannya Piagam Keadilan kedua pada tahun 1826. Berdasarkan piagam tersebut, didirikanlah sebuah Pengadilan Tinggi dengan ketentuan bahwa Undang-undang yang dijadikan rujukan adalah Undang-undang Inggris.

Berdasarkan piagam tersebut, Undang-undang Inggris

¹⁴⁰Lihat keterangan yang saling melengkapi dalam L.Y. Andaya, *The Kingdom of Johore 1614-1728* (Kualulmpur: Oxford University Press, 1975), h. 323; H.P. Clodd, *Malay's British Pioneer Life of Francis Light* (London: Uzac & Co., 1948), h. 44-46; N. Tarling, *British Policy in the Malay Peninsular and Archipelago 1824-1871* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1969), h. 191; W.G. Maxwell dan W.S. Gibson, *Treaties and Engagement Affecting the Malay State and Borneo* (London: t.p. 1924), h. 30.

¹⁴¹Ahmad Ibrahim dan Ahilemah Joned, *Sistem Undang-undang di Malaysia.*, h. 14.

¹⁴²Victor Parcell, *The Memories of Malayan Official* (London: Cassel, 1969), h. 200.

¹⁴³Ahmad Ibrahim, *The Positive of Islam in Constitution of Malaysia*, h. 21.

semakin diperkokoh kedudukannya di Negeri-Negeri Selat. Untuk menghilangkan kesan menindas terhadap penduduk yang berlatar belakang budaya dan agama yang beragam, dibuatlah penyesuaian-penyesuaian beberapa institusi yang telah ada sebelumnya sesuai dengan Undang-undang Inggris.

Dengan diterapkannya Piagam Keadilan tersebut, praktis Undang-undang Islam yang dulu diamalkan sebagai undang-undang negara telah disisihkan dan sebagian besar yurisdiksinya dihilangkan. Mahkamah Islam yang sebelumnya tetap diberi tanggung jawab menyelesaikan kasus-kasus di kalangan umat Islam, setelah Piagam Keadilan itu diterapkan, tidak lagi berfungsi. Satu-satunya mahkamah yang berwenang adalah pengadilan Inggris, termasuk mengadili perkara di kalangan umat Islam.

Untuk lebih menegaskan marginalisasi Undang-undang Islam dari kedudukannya yang semula sebagai Undang-undang negara, maka pada tahun 1880, dibuat satu Ordonansi Perkawinan Islam yang mengatur perkawinan dan perceraian masyarakat Muslim. Dengan Ordonansi itu, Undang-undang Islam betul-betul telah dipisahkan dari sistem perundang-undangan, dengan membatasi yurisdiksinya hanya pada hal-hal yang berkaitan dengan nikah dan cerai saja.

Selain piagam-piagam dimaksud, berbagai Undang-undang juga dibuat untuk lebih mengukuhkan kedudukan Undang-undang Inggris di Negeri-Negeri Selat. Di antaranya Undang-undang Sipil tahun 1878 yang memperkenalkan Undang-undang Niaga Inggris.¹⁴⁴ Sesuai aturan tersebut, segala hal yang timbul tentang koperasi, bank, transportasi, asuransi dan sebagainya, harus diputuskan sesuai hukum yang diberlakukan di Inggris.¹⁴⁵

Langkah serupa kemudian dikembangkan di negeri-negeri lain di Malaysia. Setelah berhasil membuat perjanjian dengan raja-raja Melayu yang bermula di Perak pada tahun 1874, Inggris mulai membentuk majelis-majelis yang terdiri dari raja dan pembesar-pembesar Melayu serta dari kalangan mereka. Majelis-majelis inilah yang bertugas membuat undang-undang sesuai dengan aturan hukum Inggris.

Di samping itu, Inggris juga berhasil mendirikan pengadilan-pengadilan dengan mengikuti sistem pengadilan Inggris. Hakim-hakim pada pengadilan tersebut mayoritas terdiri dari orang Inggris

¹⁴⁴Wu Min Aun, *Pengenalan kepada Undang-undang Malaysia* (Kuala Lumpur: H.E.B, 1985), h. 10.

¹⁴⁵Mahmood Zuhdi Abd Majid, *.Pengantar Undang-undang Islam di Malaysia.*, h. 55.

sendiri dibantu beberapa orang pembesar Melayu.¹⁴⁶

Walaupun penerimaan secara langsung Undang-undang Inggris tidak berlaku di Negeri-Negeri Melayu kecuali setelah tahun 1937, namun dalam praktiknya, prinsip-prinsip undang-undang itu telah diterapkan secara luas pada kasus-kasus yang diputuskan pengadilan. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, mengingat hakim-hakim di pengadilan tersebut mayoritas terdiri dari orang Inggris atau mereka yang terlatih sepenuhnya di bawah Undang-undang Inggris, maka mudah dimengerti jika putusan-putusan yang diambil mengikuti prinsip-prinsip *common law* seperti yang dianut oleh Inggris.

Pada tahun 1937, satu keputusan yang kemudian dikenal dengan Undang-undang Sipil 1937 disahkan untuk memperkenalkan *common law* ke Negeri-negeri Melayu Bersekutu. Berdasarkan Undang-undang ini, Negeri-negeri Melayu secara resmi menerima Undang-undang Inggris. Meskipun secara *de facto* tidak ada hal baru dalam Undang-undang itu, namun ia memberi arti baru bagi kedudukan Undang-undang Inggris di Malaysia. Undang-undang itu semakin mengesahkan posisi Undang-undang Inggris yang telah berlaku sejak lama.¹⁴⁷

Undang-undang tersebut kemudian diperluas pemakaiannya di Negeri-Negeri Melayu Tidak Bersekutu melalui Ordonansi Undang-undang Sipil (Perluasan) 1951. Pada tahun 1956, Undang-undang itu digantikan dengan Ordinansi Undang-undang Sipil 1956 yang berlaku untuk wilayah Pinang dan Malaka. Dengan perubahan itu, *common law* dan kaedah-kaedah hukum Inggris bagi Persekutuan Tanah Melayu telah diberlakukan secara keseluruhan.

Dengan pelaksanaan Undang-undang sivil tersebut pula, maka segala kasus perdata tunduk di bawah prinsip-prinsip Undang-undang Inggris. Walaupun pada awalnya Undang-undang Islam di negeri-negeri tersebut secara resmi tidak diganggu, namun ia juga tidak diberi perhatian dan atau diabaikan.¹⁴⁸

Begitulah, Inggris kemudian berhasil menyisihkan kedudukan Undang-undang Islam sehingga hanya berlaku dalam bidang keluarga saja. Bahkan, upaya menyisihkan hukum Islam itu bukan saja

¹⁴⁶Emily Sdaka, *The Protected Malay States 1874-1895* (Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1968), h. 207.

¹⁴⁷Mahmood Zuhdi Abd. Majid, *Pengantar Undang-undang Islam di Malaysia*, h. 57.

¹⁴⁸Dalam kasus Perak, misalnya. Bahkan Sultan Idris masih bersikeras menjalankan Undang-undang Perak yang notabene bersumber dari Islam, maka Inggris mengancam tidak akan memberi perhatian kepada Perak. Lihat J.M. Gullick, *Sistem Politik Bumi Putera Tanah Melayu* (Kuala Lumpur: DBP, 1970), h. 183.

dilakukan dengan cara di atas, tetapi juga dengan cara lain, seperti mewujudkan undang-undang khusus bagi pentadbiran hukum Islam, menyempitkan bidang kuasa institusi pengadilan Islam dan sebagainya.

Aturan paling awal yang diperkenalkan Inggris dengan maksud membatasi hukum Islam adalah Ordonansi Pernikahan Islam (*Muhammadan Marriage Ordinance*) 1880, seperti telah disinggung sebelumnya. Ordonansi ini mengharuskan pencatatan pernikahan dan perceraian orang Islam serta mengatur pembagian harta waris. Memang kemudian ordonansi ini telah diamandemen berkali-kali. Tetapi dalam kaitan ini, perlu dicatat bahwa baru pada tahun 1923 ditetapkan bahwa harta serta hak milik orang Islam yang meninggal dengan tanpa meninggalkan wasiat akan diurus berdasarkan hukum Islam. Sebelumnya, hukum Inggrislah yang berlaku.

Melalui suatu perjanjian yang dibuat antara penguasa Melayu dan pihak Inggris, telah diperkenalkan pula administrasi hukum keluarga Islam dan hukuman bagi pelanggaran agama di Negeri-negeri Federasi Melayu yang berada dalam kontrol Inggris. Di Perak misalnya, dibuat Registrasi Tatacara Perkawinan dan Perceraian Islam pada tahun 1889. Di Selangor juga sebelumnya telah diberlakukan pula Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Islam pada tahun 1885. Di Negeri Sembilan, diperkenalkan pula aturan tentang mas kawin dan ketentuan waris pada tahun 1893.

Dalam hal pelanggaran agama, telah dibuat beberapa ketentuan, misalnya ketentuan tentang perzinahan di Perak tahun 1894, ketentuan tentang sembahyang di masjid pada tahun 1885 (Perak), regulasi pencegahan perzinahan umat Islam Selangor (1894) dan ketentuan tentang kedatangan di masjid (Negeri Sembilan) 1887.

Di negara-negara bagian Malaysia juga diterapkan legislasi mencakup Dewan Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu. Hal itu pertama kali diterapkan di Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang pada tahun 1949.

Di Kedah, UU perkawinan Islam disahkan pada 1913 yang berisi penjelasan rinci tentang aturan perceraian, khususnya menyangkut proses *syiqaq*. Di Kedah juga diundangkan Undang-undang Pengadilan Syariah pada tahun 1918, Undang-undang Ketaatan Agama tahun 1911 serta Dewan Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu yang diundangkan pada tahun 1948.

Di Trengganu, Inggris juga membuat beberapa aturan yang berkaitan dengan hukum Islam yang mencakup Undang-undang Pengadilan 1930, Undang-undang Larangan Zina 1324 H, Hukuman bagi Pembangkang Salat Jumat 1341 H, Pemberitahuan Rujuk 1346 H, aturan Pengadilan Agama 1348 H, aturan Puasa 1351 H.

Di Kelantan, telah dibuat pula aturan tentang UU Pengadilan Syar³ah 1327 H, Undang-undang Majelis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu 1911, Undang-undang Perkawinan dan Perceraian 1938.

Di Johor, dibuat Undang-undang Wakaf tahun 1914. Demikian pula Undang-undang Perkawinan dan Perceraian pada tahun yang sama. Pada tahun 1919 diundangkan Undang-undang Pelanggaran orang Islam dan Hukum Islam. Selain itu, ada juga Undang-undang Baitul M±l 1934 serta Undang-undang Zakat dan Fitrah 1957.

Dewan Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu pertama kali dilembagakan di Kelantan pada 24 Desember 1915, dan kemudian diikuti oleh Kedah serta negara bagian lainnya seperti Perak, Negeri Sembilan, Selangor, Pahang pada tahun 1949. Sebagian lainnya, seperti Johor memiliki Departemen Agama sejak 1880-an.

Seperti telah disinggung sebelumnya, selama pendudukan Inggris, kekuasaan legislasi berada pada dewan negeri dan dewan federal yang dikuasai oleh pegawai Inggris, meskipun ras Melayu dan yang lain memiliki wakil-wakilnya dalam dewan tersebut. Oleh karena itu, meskipun secara teoritis raja adalah kepala agama, pada praktiknya legislasi yang berhubungan dengan masalah agama serta hukum Islam sepenuhnya diatur oleh dewan negeri atau dewan federal. Dengan mempertimbangkan komposisi keanggotaan dewan yang didominasi Inggris, maka menjadi mudah dimengerti jika materi aturan yang dibuat semuanya berdasarkan pertimbangan pihak Inggris. Dalam kaitan ini juga perlu dicatat, bahwa meskipun banyak aturan yang berkaitan dengan agama Islam yang telah dilegislati oleh dewan negara, namun hukum-hukum yang diundangkan tersebut lebih bersifat administratif. Secara substantif, sangat jauh dari spirit ajaran Islam. Misalnya dalam kasus *Ainan Mahmud lwn Abu Bakar* dan *Ors*, diputuskan bahwa anak yang dilahirkan kira-kira tiga bulan sejak perkawinan ibu bapaknya tetap diputuskan sebagai anak yang sah, padahal menurut hukum Islam, anak hanya sah jika dilahirkan tidak kurang dari enam bulan sejak perkawinan sah orang tuanya.

Demikian juga misalnya dalam kasus *Lohn Martin lwn Umi Kalsum binti Pakeh*. Diceritakan bahwa ketika John Martin (Kristen) bertugas di Selangor, ia mengawini Umi Kalsum (Muslimat). Karena tidak memiliki anak, mereka akhirnya berpisah pada tahun 1960.

Dalam tuntutananya ketika kasus ini disidangkan, Martin memohon pengadilan memutuskan bahwa perkawinannya dengan Umi Kalsum dianggap tidak sah dengan alasan bahwa ketika perkawinan itu berlangsung, ia seorang Kristiani sedangkan Umi Kalsum adalah Muslim. Berdasarkan Undang-undang Islam, Umi

Kalsum tidak boleh kawin dengan Martin. Tetapi dalam kenyataannya, pengadilan tetap memutuskan bahwa perkawinan itu sah berdasarkan asas domisili seperti yang dianut dalam hukum Inggris.

Contoh-contoh tersebut menunjukkan hukum Islam pada masa Inggris secara administratif kelihatannya masih eksis, tetapi secara substantif sangat dimarginalkan. Kondisi ini diperparah dengan kuasa Inggris untuk mengangkat kadi dan pegawai pengadilan, sehingga cara pandang hakim dalam menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan umat Islam dan hukum Islam menjadi tidak proporsional.

Mempertimbangkan fakta tersebut, maka cukup beralasan untuk menyatakan bahwa bagaimanapun model pelebagaan hukum Islam pada setiap fase sejarahnya, sangat ditentukan oleh politik hukum yang diterapkan oleh penguasa. Pengalaman pelebagaan hukum Islam di Indonesia dan Malaysia pada masa kolonial, semakin menguatkan tesis tersebut. Pun demikian, semua politik hukum yang sengaja menafikan pelebagaan hukum Islam, hanya bersifat sementara, karena bagaimanapun, dengan dasar sosiologis yang kental dan pengalaman historis yang panjang, kehendak masyarakat Muslim untuk mempertahankan eksistensi dan melelebagikan hukum Islam terasa gaungnya selalu kuat.



BAB III

LANDASAN POLITIS-YURIDIS PELEMBAGAAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA DAN MALAYSIA



A. Landasan Politis Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia

Pelembagaan hukum Islam di Indonesia terjadi pada masa Orde Baru. Oleh karena itu, untuk memahami pergumulan politis yang menyertai pelembagaan itu, gambaran tentang dinamika politik umat pada masa itu, dan sikap negara terhadap politik yang dikembangkan umat Islam patut dielaborasi secara komprehensif.

Pada dekade 1980-an, telah terjadi perubahan-perubahan drastis dalam bidang sosial, agama, dan khususnya politik di Indonesia. Umat Islam dalam menyalurkan aspirasi politiknya tidak lagi terjebak pada bentuk-bentuk formalisme dengan kecenderungan eksklusivitas yang tinggi seperti tuntutan berdirinya negara Islam. Pada dekade ini, pendekatan politik yang mereka lakukan lebih substantif dan integratif. Perjuangan umat lebih mengarah pada sikap-sikap inklusif dan menghindarkan diri dari pemisahan-pemisahan kateogoris yang kaku. Inklusivitas itu ditunjukkan dengan pengembangan dan sosialisasi wacana bahwa umat Islam juga adalah bagian dari kategori sosial yang lebih luas yaitu bangsa Indonesia.

Menurut catatan Bahtiar Effendy, penekanan utama dari perubahan orientasi politik demikian itu adalah terbentuknya hubungan yang saling melengkapi dan harmonis antara Islam dan negara, sekaligus mengikis hubungan yang antagonistik-jukstapositional sebagaimana yang terjadi pada periode-periode sebelumnya yang ternyata selalu berakhir dengan kegagalan.¹⁴⁹

¹⁴⁹Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), h. 271.

Seperti sering diungkapkan para analis, hubungan antara Islam dan negara di Indonesia, terutama pada masa-masa awal kemerdekaan sampai berakhirnya masa Orde Lama, pada sebagian besar sejarahnya merupakan cerita antagonisme. Untuk waktu yang agak lama, sejarah Islam Indonesia ditandai dengan kemandegan politik. Bahkan, Islam politik (*political Islam*) pernah dianggap sebagai pesaing kekuasaan. Karena adanya persepsi yang sedemikian itu, pihak negara berusaha untuk menghalangi dan melakukan domestikasi terhadap gerak ideologis politik Islam. Sebagai konsekuensinya, bukan saja para aktivis Islam gagal untuk menjadikan Islam sebagai ideologi dan atau agama negara (pada 1945 serta pada dekade 1950-an), tetapi mereka juga sering disebut sebagai kelompok yang secara politik minoritas, marginal dan atau dianggap “outsider”.¹⁵⁰

Tahun-tahun panjang di masa awal pemerintahan Orde Baru pun, paling tidak hingga pertengahan atau akhir 1970-an, politik Islam merupakan sesuatu yang oleh negara dianggap ancaman. Oleh karena itu, apapun langgam dan format yang dimunculkan para aktivis politik Islam, ditanggapi oleh negara dengan kebijakan domestikasi.

Ketika secara politik kedudukan Islam menjadi semakin tidak menguntungkan, khususnya sejak pemerintah Orde Baru melakukan restrukturisasi format politik Indonesia, banyak pemimpin dan aktivisnya yang menjadi semakin reaktif. Di mata sebagian pengamat, sikap itu merupakan ketidakmampuan para pemikir dan aktivis politik Islam untuk merumuskan jawaban secara cerdas. Karenanya, meskipun agenda politik mereka (legalisasi Piagam Jakarta, rehabilitasi Masyumi) ditolak oleh pemerintah Orde Baru, mereka secara politik tetap tidak bergeming. Banyak yang menerjemahkan sikap semacam itu sebagai tanda kurang luwesnya sebagian kalangan Islam dalam berpolitik.¹⁵¹

Melihat hubungan kontra antagonistik seperti itulah, maka sejak awal dasawarsa 1970-an mulai muncul pemikiran baru. Nada dasar intelektualisme baru itu dibentuk dan dipengaruhi oleh situasi politik yang tidak menguntungkan Islam serta akibat negatifnya yang dirasakan oleh pemikir dan aktivisnya. Kondisi yang tidak mengenakkan itu muncul antara lain, disebabkan oleh hubungan yang kurang harmonis dan integratif antara Islam dan negara. Karena itu perlu dibuka jalan agar hubungan Islam dan negara menjadi harmonis.

¹⁵⁰Ruth Mc Vey, “Faith as the Outsider: Islam in Indonesian Politics,” dalam James Piscatori (ed.), *Islam in the Political Process* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), h. 199.

¹⁵¹Allan Samson, “Indonesian Islam since New Order,” dalam Ahmad Ibrahim et. al. (eds.), *Reading on Islam in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1985), h. 165.

Gerakan pemikiran ini dimotori oleh generasi pemikir dan aktivis Muslim baru yang sejak 1970-an, berusaha untuk mengembangkan format politik Islam yang lebih memperhatikan isi (*substance*), daripada bentuk (*form*). Dengan kecenderungan semacam itu, mereka berharap agar soal keislaman dan keindonesiaan dapat disintesis dan diintegrasikan dengan baik.¹⁵²

Mereka kemudian mencoba menawarkan konsep baru melalui tiga garapan utama. *Pertama*, berhubungan dengan pembaharuan pemikiran keagamaan. *Kedua*, berkaitan dengan masalah pembaruan politik dan birokrasi. *Ketiga*, menyangkut isu transformasi sosial.¹⁵³

Pada bidang garapaan pertama, setelah mengamati diskursus pemikiran politik Indonesia, khususnya yang menyangkut hubungan antara Islam dan negara, maka mereka sampai pada kesimpulan bahwa tumbuhnya hubungan yang tidak harmonis berakar pada dasar-dasar keagamaan/teologis para aktivis politik Islam. Mereka mencatat, bahwa sejak bergulirnya politik Indonesia pasca kolonial, tampak dengan jelas komunitas Islam mengalami kesulitan besar dalam upaya untuk mensistesis dasar-dasar teologis/filosofis mereka dengan realitas politik keindonesiaan. Hal itu terutama disebabkan karena pemikiran dan praktik politik Islam ketika itu selalu dibangun dalam bingkai formalistik dan legalistik, dengan cita-cita besar menjadikan Indonesia sebagai negara Islam atau menjadikan Islam sebagai dasar ideologi negara. Akibatnya, hubungan aktivis Islam dan negara selalu berakhir dengan kemandegan, pertentangan ideologis/politis yang tajam, dan atau bahkan kekerasan. Dalam catatan mereka, jika ekspresi dasar-dasar keagamaan politik Islam tidak dimodifikasi atau diarahkan pada pola yang adaptif dan fleksibel, maka selamanya masyarakat Islam akan mengalami kesulitan untuk menciptakan sintesis yang memungkinkan dalam konteks hubungan politik Islam dan negara.

Meskipun keteguhan mereka dalam berpolitik seperti itu tidak diragukan dimotivasi oleh nilai-nilai keagamaan yang dianutnya, tetapi

¹⁵²Ide tentang integrasi “keislaman dan keindonesiaan” dapat dilihat misalnya dalam tulisan Nurcholish madjid, “Integrasi Keislaman dan keindoneesiaan untuk Menatap Masa Depan Bangsa,” *Makalah*, disampaikan pada peresmian berdirinya Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta, 1986.

¹⁵³Bahtiar Effendy, *Teologi Baru Politik Islam: Pertautan antara Agama, Negara dan Demokrasi* (Yogyakarta: Galang Press, 2001), h. 10. Uraian lebih rinci terhadap ketiga wilayah garapan itu telah dijelaskan oleh Bahtiar Effendi dalam Disertasinya untuk meraih gelar Doktor pada Departemen Ilmu Politik Ohio State University Amerika Serikat, “Islam and The State: The Transformation of Islamic Political Ideas and Practices in Indonesia,” yang kemudian diterbitkan dalam bentuk buku yang berjudul *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998).

mengingat situasi sosial keagamaan Indonesia yang heterogen, sikap tersebut bukan pilihan yang tepat dan cerdas. Karena itu, mereka kemudian mempertanyakan ketepatan strategi, taktik dan cita-cita politik Islam sebagaimana dirumuskan oleh para pemikir dan aktivis politik Islam pada masa itu.

Dalam konteks demikian, tokoh-tokoh gerakan pemikiran baru menilai bahwa mungkin karena pengaruh zamannya, pemikiran dan aktivitas politik mereka berorientasi pada formalisme dan legalisme. Dalam pandangan generasi baru, jika ekspresi dasar-dasar keagamaan politik Islam tidak dimodifikasi, maka masyarakat Muslim akan menemui kesulitan besar dalam beradaptasi dan menciptakan suatu sintesis yang memungkinkan dalam hubungan antara politik dan negara.

Atas dasar pemahaman seperti itu, generasi baru aktivis Muslim tersebut menyerukan perlunya penyegaran pemahaman terhadap Islam. Apa yang ingin mereka sampaikan bukanlah usulan untuk mengubah ajaran Islam. Seperti halnya kalangan Islam lainnya, mereka percaya bahwa Islam itu permanen. Tetapi mereka ingin mendorong masyarakat Islam untuk memikirkan kembali pemahaman dan interpretasi mereka terhadap Islam. Dengan demikian, pemahaman masyarakat Islam terhadap ajaran agamanya tidak akan mandeg.¹⁵⁴ Lebih dari itu, sikap demikian akan membuat Islam tetap relevan dengan tuntutan zaman dan tempat (*jalal kullī zamān wa makān*).

Atas dasar itulah, maka para pemikir baru menyerukan perlunya penyegaran pemahaman terhadap Islam. Dasar-dasar epistemologi pemahaman mereka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Dalam pandangan mereka, tidak ada bukti jelas bahwa al-Qur'an dan Sunnah mengharuskan Muslim untuk mendirikan negara Islam. Pemahaman mereka terhadap sejarah Islam klasik mengatakan bahwa pengalaman politik Nabi Muhammad khususnya di Madinah, tidak serta merta diartikan sebagai proklamasi negara Islam. Karena itu, mereka tidak sependapat dengan agenda politik para pemimpin dan aktivis Islam terdahulu yang selalu berusaha menegakkan Islam sebagai dasar negara.
- b. Mereka mengakui bahwa Islam memiliki seperangkat nilai-nilai etis atau prinsip-prinsip sosial politik. Meskipun demikian, mereka tidak mempersepsi Islam sebagai sebuah ideologi. Karenanya, bagi mereka, ideologi Islam itu tidak ada. Bahkan, bagi sebagian mereka ada yang beranggapan, bahwa menjadikan Islam sebagai sebuah ideologi dapat mengarah pada reduksionisme Islam.

¹⁵⁴Nurcholish Madjid, "Masalah Tradisi dan Inovasi Keislaman dalam Bidang Pemikiran serta Tantangan dan Harapannya di Indonesia," *Makalah*, disampaikan dalam Festival Istiqlal (Jakarta: 21-24 Oktober 1991), h. 4.

- c. Karena Islam itu bersifat permanen dan universal, penafsiran atas doktrin ajaran Islam tidak dapat dibatasi hanya pada tataran formal dan legal. Sebaliknya, interpretasi terhadap ajaran Islam harus didasarkan pada pemahaman yang konprehensif atas teks dan semangat al-Qur'ân dan Sunnah.
- d. Mereka percaya hanya Allah yang memiliki kebenaran absolut. Karenanya pemahaman Muslim atas doktrin Islam bersifat relatif. Karena doktrin Islam itu multi-interpretasi dan Islam sendiri tidak mengenal struktur kependetaan dalam beragama (*l± rahbaniyyah f³ al-Isl±m*), maka tidak ada seorangpun yang berhak mengklaim bahwa pemahamannya tentang Islam lebih benar daripada pemahaman orang lain. Untuk itu, mengembangkan sikap toleransi dalam memahami Islam merupakan suatu keharusan bagi Muslim.

Pada barisan dan medan garapan pertama ini, berdirilah tokoh-tokoh Muslim sebagai corong pembaharuan pemikiran. Di antaranya yang menonjol adalah Nurkholis Madjid, Djohan Efendi, Mukti Ali dan lain-lain. Para pemikir Muslim lain seperti Harun Nasution, Abdurahman Wahid dan Munawir Sadzali mempunyai pemikiran-pemikiran keagamaan yang sebanding. Ide-ide mereka terfokus pada kenyataan bahwa al-Qur'ân tidak memberikan panduan kehidupan secara detail. Karenanya, ijtihad menjadi sangat penting maknanya sebagai mekanisme untuk melakukan interpretasi atau reaktualisasi atas doktrin ajaran Islam. Dalam konteks ini, menjadi perlu bagi orang-orang Islam untuk mempertimbangkan pentingnya aspek-aspek lokal, kontekstual dan temporal. Dengan demikian, kehidupan keagamaan komunitas Muslim tidak akan tercerabut dari nilai-nilai budaya mereka sendiri. Jika ini dapat direalisasikan, bagi mereka tidak perlu ada ketegangan antara Islam dan negara.

Pada bidang garapan yang kedua, mereka yang terlibat dalam gerakan pembaruan pemikiran politik/birokrasi percaya, bahwa ketegangan hubungan antara Islam dan negara akan memudar jika para pemikir dan aktivis Muslim melibatkan diri dan berpartisipasi dalam proses kehidupan politik dan birokrasi negara.

Kendatipun titik tekan pemikiran dan aktivisme mereka adalah pembaruan birokrasi, beberapa ide mereka diwarnai oleh nuansa-nuansa teologis-politis. *Pertama*, mereka berpendapat bahwa Islam tidak seharusnya diposisikan secara antagonistik dalam hubungannya dengan negara. Dalam hal ini, adalah penting untuk tidak mempertentangkan antara Islam dan Pancasila. Sebaliknya, hubungan antara keduanya dapat bersifat komplementer. Pandangan seperti ini didorong oleh kenyataan bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sesuai dengan nilai-nilai Islam. Karenanya, dari sudut pandang keagamaan, tidak ada kewajiban bagi Muslim untuk mempersoalkan legitimasi konstruk negara

Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Pandangan teologi politik semacam ini juga mengharuskan peninjauan ulang tentang cita-cita politik Islam yang selama ini ingin diperjuangkan. Sebanding dengan pemikiran para pembaru di bidang keagamaan, mereka juga melihat tidak perlunya memperjuangkan Islam sebagai dasar negara. Sebaliknya yang harus diperjuangkan adalah terciptanya sebuah sistem dan mekanisme politik yang memungkinkan umat Islam dapat menjalankan ajaran agamanya dengan baik.

Kedua, sepanjang sejarah politik Islam modern, para pemimpin dan aktivis politik Islam tidak mempunyai peran yang cukup berarti dalam institusi kenegaraan.¹⁵⁵ Padahal, sebagai kekuatan mayoritas, umat Islam seharusnya memainkan peran yang berarti dalam proses pemerintahan dan pengambilan kebijakan. Hal itu terjadi karena posisi mereka marjinal dan memang tidak dekat dengan negara. Untuk mengakhiri situasi yang kurang menguntungkan itu, maka perlu bagi pemimpin dan aktivis Muslim untuk berpikir terlibat dalam lembaga-lembaga politik dan birokrasi yang ada. Hanya dengan cara bergabung dengan institusi politik dan birokrasi yang ada, mereka dapat terlibat dan mempengaruhi proses pengambilan kebijakan. Proses demikian akan dapat menghilangkan apa yang oleh Kuntowidjoyo disebut sebagai pembangkangan Islam terhadap negara.¹⁵⁶

Ketiga, pendekatan ini dinilai efektif untuk mengembalikan harga diri komunitas Muslim, yang selama ini diperlakukan sebagai minoritas atau kalangan luar dalam percaturan dan proses politik di Indonesia. Strategi seperti ini mereka pandang penting untuk menghidupkan kembali perhatian masyarakat Muslim terhadap masalah-masalah kenegaraan.

Tokoh-tokoh yang berdiri pada bidang garapan kedua ini di antaranya Dahlan Ranuwihardja, Mintaredja, Sulastomo, Hartono Mardjono, Akbar Tandjung, Ridwan Saidi, Sularso, Bintoro Tjokroamidjoyo, Barli Halim, Bustanil Arifin, Madjid Ibrahim, Sya'adillah Mursyid, Mar'i Muhammad dan sebagainya. Sebagian dari mereka meniti karir teknokratik dan birokratik di Bappenas dan lembaga-lembaga negara yang berurusan dengan soal pembangunan dan ekonomi.

Karena bermain dalam arena atau langgam yang relatif telah ditentukan, mereka sering dipersepsi sebagai "terpisah" dari alur perjuangan umat. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri, bahwa perjuangan mereka dari dalam telah memainkan peran penting bagi

¹⁵⁵Karl Jackson, "Indonesia's Elite: Political Culture and Cultural Politics" (Ithaca dan London: Cornell University Press, 1976), sebagaimana dikutip Bahtiar Effendi dalam "Teologi", *Teologi Baru Politik Islam.*, h. 22.

¹⁵⁶Kuntowidjoyo, "Serat Cebolek dan Mitos Pembangkangan Islam: Melacak Asal-usul Ketegangan antara Islam dan Birokrasi," dalam Kuntowidjoyo, *Paradigma Islam: Interpretasi untuk Aksi* (Bandung:Mizan, 1991), h. 123-137.

bergulirnya Islamisasi birokrasi pada tahun 1980-an. Sebuah proses sosiologis yang mempunyai warna agama dan politik yang kental, yang ditandai dengan meningkatnya kehidupan agama Islam pada tataran birokrasi negara.¹⁵⁷

Ditinjau dari perspektif rekonsiliasi Islam dan negara, bidang garapan yang ketiga yakni pemikiran transformasi sosial merupakan bidang yang paling kompleks untuk dideskripsikan. Kompleksitas itu terutama terletak pada pilihan agenda mereka yang (1) populis dan berorientasi pada masyarakat; (2) nada politiknya mengarah pada terbentuknya masyarakat yang kuat dalam hubungannya dengan negara. Pun demikian, untuk memahami agenda perjuangan mereka, beberapa proposisi berikut dapat membantu menjelaskannya.

Pertama, perhatian utama aliran transformasi sosial adalah berkembangnya suatu masyarakat yang egaliter dan emansipatif.¹⁵⁸ Melihat jangkauan agenda yang ingin mereka kembangkan, dapat dibayangkan bahwa mereka akan menggunakan pendekatan yang lebih integratif. Lebih dari itu, karena kompleksnya suatu proses perubahan sosial, mereka menyadari bahwa untuk merealisasikan gagasan-gagasan transformatif diperlukan serangkaian strategi pendekatan dan wilayah garapan yang lebih diversifikatif.¹⁵⁹

Kedua, di bawah pemerintahan Orde Baru, posisi negara sedemikian kuat. negara telah mampu melakukan penetrasi ke dalam masyarakat, mengatur hubungan dengan kekuatan-kekuatan sosial politik yang ada, sekaligus menggunakan dan menyediakan sumber-sumber daya yang ada. Apalagi mengingat kemampuan negara untuk berfungsi sebagai aktor paling dominan dalam pembanguan sosial dan politik masyarakat. Karena itu, kerjasama dengan berbagai pihak, baik negara maupun organisasi sosial politik yang ada, di pandang perlu agar dapat merealisasikan program-program transformasi yang ingin dikembangkan.

Dengan kerangka berpikir seperti itu, dapat dimengerti jika pendukung mazhab transformasi sosial ini sesungguhnya ingin mengajak umat Islam untuk: (1) memahami makna politik secara luas, yang dalam

¹⁵⁷Sebagian pengamat menganggapnya sebagai “birokratisasi Islam”. Apapun sebutannya, yang pasti proses itu telah mendekatkan hubungan Islam dan birokrasi negara. Lihat Robert Hefner, *Islamizing Java? Religion and Politics in Rural East Java*,” dalam *Journal of Asian Studies*, Vol. 46, No. 3, Agustus 1987, h. 533-554.

¹⁵⁸Adi Sasono, “Usaha Pengembangan Emansipasi Sosial,” dalam A.Rifa’i Hasan dan Amrullah Achmad (ed.) *Perspektif Islam dalam Pembangunan Bangsa* (Yogyakarta: PLP2M, 1986), h. 323-335.

¹⁵⁹Dawam Rahardjo, “Umat Islam dan Pembaruan teologi,” dalam Bosco Carvalho dan Dazrial (ed.), *Aspirasi Umat Islam Indonesia* (Jakarta: Lappenas, 1983), h. 117-132.

pengertian yang sebenarnya mencakup program, strategi dan wilayah perjuangan yang *diversified* daripada sekedar wacana politik yang bersifat partisan dengan parlemen sebagai satu-satunya medan perjuangan; (2) merumuskan hubungan yang secara substantif lebih signifikan antara kekuatan politik Islam dengan negara serta lembaga-lembaga sosial politik yang ada, khususnya yang mempunyai agenda perjuangan yang sama; (3) merumuskan kembali tujuan-tujuan politik Islam yang lebih bersifat inklusif.¹⁶⁰

Kendatipun bergerak di bidang perubahan sosial, mazhab transformasi sosial ini pada dasarnya juga bersifat politik. Bahkan salah satu tujuan utamanya adalah untuk menciptakan sebuah infra struktur politik yang kuat di tingkat akar rumput, yang mampu berperan sebagai pendukung sistem politik yang partisipatif. Hal itu dilakukan dengan cara mengembangkan kemampuan dan kesadaran masyarakat. Pada akhirnya pendekatan ini dimaksudkan untuk menciptakan suatu kelas menengah yang mandiri. Dalam kerangka teori hubungan masyarakat dan negara, adanya sebuah kelas menengah yang mandiri merupakan unsur utama bagi pengembangan sebuah sistem politik yang demokratis.¹⁶¹

Sudjoko Prasadjo dan Dawam Rahardjo merupakan figur-figur utama gerakan transformasi sosial ini. Dengan menggunakan antara lain PTDI dan LP3ES sebagai basis utama mereka, mereka menyusun agenda yang erat hubungannya dengan program pengembangan masyarakat. Dari sinilah kemudian timbul gagasan untuk mengembangkan ekonomi kerakyatan (antara lain industri kecil dan koperasi pedesaan), bekerjasama dengan Departemen Industri dan Koperasi. Ide itu juga mengilhami munculnya pikiran untuk mengembangkan masyarakat desa melalui pesantren yang didukung oleh Departemen Agama.¹⁶²

Menyusul kemudian Adi Sasano. Dengan LSP sebagai basis utamanya, ia mulai merumuskan gagasan-gagasan transformasi sosial dengan melakukan berbagai studi kebijakan sosial, ekonomi dan politik.¹⁶³ Sebanding dengan gagasan Sudjoko dan Dawam, pikiran-pikiran transformatif Adi pada dasarnya juga dipengaruhi dan dibentuk oleh etos emansipasi sosial. Hal itulah yang menjelaskan obsesinya untuk

¹⁶⁰Bahtiar Effendy, "Teologi," *Teologi Baru Politik Islam*, h. 26.

¹⁶¹*Ibid.*, h. 27.

¹⁶²Sudjoko Prasadjo et.al., *Profil Pesantren: Laporan Hasil Penelitian al-Falak dan Delapan Pesantren Lain di Bogor* (Jakarta: LP3ES, 1974); Dawam Rahardjo (ed.), *Pesantren dan Pembaharuan* (Jakarta: LP3ES, 1974); Dawam Rahardjo (ed.), *Pergulatan Dunia Pesantren: Membangun dari Bawah* (Jakarta: P3M, 1985).

¹⁶³Fachry Ali dan Bahtiar Effendy, *Merambah jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru* (Bandung: Mizan, 1986), h.165 dan 217.

membela kaum tertindas (*musta'afin*), egalitarianisme, keadilan sosial ekonomi, dan demokratisasi politik. Tetapi berbeda dengan Sudjoko dan Dawam, yang perhatian utama mereka diarahkan pada pengembangan masyarakat desa, preferensi sosial politik Adi lebih berorientasi pada masyarakat urban.¹⁶⁴ Deretan agenda-agendanya termasuk isu kemiskinan, pengangguran, ketidakadilan sosial, ekonomi dan politik.¹⁶⁵

Perkembangan intelektualisme Islam baru pada tiga bidang garapan itu telah membawa berbagai implikasi. Khusus bagi perkembangan diskursus pemikiran dan praktik politik Islam, pola ini akhirnya memunculkan dasar-dasar teologis baru, aspirasi-aspirasi baru serta pendekatan baru dalam berpolitik. Pada masa-masa itu, “politik keummatan” kalau istilah ini bisa digunakan sebagai padanan dari politik Islam, diarahkan untuk mengembangkan dimensi substantif politik Islam. Sementara nuansa-nuansa simbolik ideologis –yang tidak saja pernah ditolak tetapi juga dijadikan sumber untuk mengembangkan antagonisme politik terhadap Islam- dijauhkan. Inilah yang mengubah pola politik Islam lama, baik dari segi pemikiran (cita-cita dan aspirasi) dan praktik (cara, alat dan instrumen untuk merealisasikan aspirasi).¹⁶⁶

Dalam konteks keindonesiaan, munculnya pemikiran baru itu dapat dilihat sebagai *panacea* untuk menciptakan sebuah sintesis yang secara sosiologis-keagamaan lebih memungkinkan. Sejauh ini, upaya-upaya tersebut dilakukan dengan cara mengembangkan pemikiran-pemikiran keagamaan dan aktivisme politik yang dianggap sesuai dengan situasi sosial keagamaan masyarakat Indonesia yang heterogen. Gerakan pemikiran ini berusaha untuk mengembangkan format politik Islam yang lebih memperhatikan isi (*substance*), daripada bentuk (*form*). Dengan model dasar semacam itu, mereka berharap agar soal keislaman dan keindonesiaan dapat disintesis dan diintegrasikan dengan baik.

Langkah-langkah ini dalam banyak hal, telah mencairkan hubungan ideologis dan politis antara Islam dan negara yang selama ini tegang, saling curiga dan bersifat antagonis. Demikianlah, sejak pertengahan dasawarsa 1980-an telah terjadi perubahan besar-besaran atas politik Islam. Hal itu ditandai dengan dirumuskannya sejumlah kebijakan yang dinilai sejalan dengan preferensi sosial budaya, ekonomi dan politik komunitas Muslim. Termasuk dalam langkah-langkah akomodatif pemerintah terhadap umat Islam adalah disahkannya Undang-undang Pendidikan Nasional, yaitu pelajaran agama wajib diberikan pada semua tingkat di setiap sekolah –negeri maupun swasta (1989); dan yang

¹⁶⁴*Ibid.*, h. 165.

¹⁶⁵Adi Sasono, “Moral Agama dan Masalah Kemiskinan,” *Makalah* tidak diterbitkan, 21 April 1985.

¹⁶⁶Bosco Carvallo dan Dasrizal (eds.), *Aspirasi Umat Islam Indonesia* (Jakarta: Lappenas, 1983), h. 45.

sesuai dengan obyek studi ini adalah disahkannya Undang-undang Peradilan Agama yang meneguhkan aturan dalam hal talak, nikah, rujuk, waris dan wakaf (1989).

Meskipun lahirnya sejumlah aturan yang sejalan dengan preferensi ajaran Islam tersebut tidak semata-mata disebabkan karena satu aspek, tetapi dari sisi politik harus diakui bahwa diakomodasinya kepentingan komunitas Islam itu untuk sebagiannya disebabkan karena semakin mencairnya hubungan antara Islam dan negara. Karena hubungan yang cair itulah, maka semakin terbuka akses bagi kalangan Muslim ke kekuasaan yang ditandai dengan duduknya banyak aktivis Islam di pemerintahan dan lembaga legislatif. Pandangan seperti itu semakin argumentatif jika dikaitkan dengan akibat-akibat positif yang dihasilkannya. Apa yang dulu pernah dikenal dengan istilah “Islamisasi birokrasi” dan “*ijo royo-royo*” merupakan indikasi dari keberhasilan pendekatan “integratif” di atas yang sulit untuk dibantah.¹⁶⁷

Faktor-faktor apa sajakah yang terutama mendorong negara untuk mengambil langkah-langkah akomodatif terhadap Islam? Dari perspektif sosiologis, langkah-langkah itu didorong oleh beberapa faktor.

Pertama, sepanjang 25 tahun terakhir atau sekitar itu, umat Islam telah mengalami proses mobilisasi sosial-ekonomi dan politik yang cepat. Sebagian besar karena hasil pembangunan ekonomi Indonesia dan meluasnya akses pendidikan modern yang lebih tinggi, umat Islam telah berhasil mentransformasikan diri mereka sendiri menjadi sebuah entitas menengah secara sosial, ekonomi dan politik. Dalam *setting* nasional dewasa ini, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa mereka menduduki bagian terbesar (sesudah etnis China) dalam konfigurasi “kelas menengah” negeri ini, yang terutama tercermin dalam sektor birokrasi negara, swasta dan profesional.¹⁶⁸ Pada tingkat ini, mereka tidak lagi dapat dicemooh, seperti pernah dilakukan oleh Hadisubeno (bekas Ketua Umum PNI), sebagai *kaum sarungan* –sebuah ejekan sosial-keagamaan, ekonomi dan politik yang mengandung arti keterbelakangan dan pinggiran. Demikian pula, kepentingan mereka tidak lagi dapat diabaikan begitu saja.

Sebagai kelompok paling mencolok yang muncul dalam bentuk ini, mereka juga memiliki aspirasi tertentu yang harus ditanggapi secara memadai oleh pemerintah, yang pada kenyataannya relevan dengan

¹⁶⁷Bahtiar Effendy, *Teologi Baru Politik Islam: Pertautan Agama, Negara dan Demokrasi* (Yogyakarta: Galang Press, 2001), h. 35.

¹⁶⁸Lihat Aswab Mahasin, “The Santri Middle Class: An Insider’s View,” dalam Richard Tanter and Kenneth Young (eds.), *The Politics of Middle Class Indonesia*, h. 138-144, sebagaimana dikutip Bahtiar Effendi dalam *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Aksi Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998).

upaya legitimasi pemerintah itu sendiri. Dalam hal ini, mengingat posisi sebagian besar komunitas Muslim di masa lalu yang amat lemah, cukup masuk akal untuk menyatakan bahwa mereka sangat membutuhkan saluran-saluran yang memungkinkan mereka mengarti-kulasikan dan merealisasikan kepentingan sosial-ekonomi, keagamaan dan politik mereka.

Dalam konteks itulah, pemerintah memulai langkah-langkah akomodatif terhadap umat Islam. Menolak upaya akomodatif itu hanya akan memperkuat citra tentang tidak tanggapnya pemerintah menghadapi tuntutan dan aspirasi masyarakatnya. Lagi pula, hal itu akan menyulut ketegangan-ketegangan yang pada akhirnya dapat meruntuhkan legitimasi pemerintah. Sebaliknya, mengambil langkah-langkah akomodatif akan melahirkan dukungan dan meningkatkan legitimasi. Jika selama ini, legitimasi pemerintah terutama didasarkan kepada keberhasilan dalam membangun perekonomian dan menciptakan stabilitas di negeri ini, dengan mengakomodasi kepentingan-kepentingan Islam, maka pemerintah Orde Baru akan memperoleh legitimasi kultural dan politik yang signifikan.

Kedua, faktor yang juga sangat menentukan bagi negara untuk mengambil langkah akomodatif semacam itu, adalah transformasi intelektual generasi baru pemikir dan aktivis politik Muslim. Seperti telah disinggung sebelumnya, dalam upaya membangun sintesis yang memungkinkan antara Islam dan negara, mereka telah melakukan proses transformasi intelektual yang intens, yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan paham mengenai gagasan dan praktik politik Islam yang substansialistik, bukan yang legalis-formalistik. Karena corak integratif intelektualisme dan aktivisme baru tersebut, terlihat beberapa indikasi yang menjanjikan bahwa Islam politik (dalam formatnya yang baru) tidak akan berbenturan dengan konstruk kesatuan nasional negara bangsa Indonesia. Dengan demikian, transformasi intelektual itu benar-benar telah meminimalkan, jika tidak menghilangkan sama sekali, anggapan umum selama ini bahwa Islam politik merupakan ancaman terhadap negara atau bangsa. Dengan kata lain, jika umat Islam masih menganut idealisme dan aktivisme politik yang lama, di mana perjuangan demi pembentukan negara Islam atau negara yang berdasarkan ideologi Islam menjadi tujuan utamanya, maka langkah-langkah akomodatif negara yang lunak mungkin tidak akan terjadi.

Sejak terbangunnya hubungan yang *simbiosis-mutualis* antara Islam dan negara, maka secara bertahap kecenderungan-kecenderungan pemikiran di kalangan umat Islam juga mengalami pergeseran paradigma. Jika sebelumnya, pemikiran dan agenda politik umat selalu dibangun dalam konteks yang legal-formal dan eksklusif, kini umat Islam semakin

terbuka dengan pandangan-pandangan baru yang lebih inklusif dan substansialistik.

Kegagalan yang berulang dalam kancah politik, pembangunan bidang agama yang secara faktual bermanfaat bagi umat Islam, politik agama yang lebih akomodatif terhadap aspirasi umat Islam dan sebagainya, adalah faktor-faktor yang ikut mendorong terjadinya pergeseran pemikiran di kalangan umat Islam. Dengan kata lain, karena situasinya yang sudah sedemikian jauh berbeda, maka umat Islam mulai meredefinisikan dan memformulasikan kembali keberadaan dan posisi politiknya, menghadapi perkembangan-perkembangan baru yang dirasakannya sudah berbeda dengan masa-masa sebelumnya.

Beberapa pengamat cenderung melihat fenomena ini dalam kerangka analisis mengenai tipe kepribadian pemimpinnya, tidak dalam perspektif sosiologis yang lebih luas. Maksudnya keseluruhan langkah akomodatif negara itu di pandang tidak lebih dari kemauan politik Presiden Soeharto, yang dirancang terutama untuk memperoleh dukungan politik dari umat Islam. Secara lebih spesifik, langkah-langkah itu dimaksudkan untuk menaikkan posisinya dalam rangka memenangkan Pemilihan Umum 1992.

Sedikitnya ada dua alasan penting yang memperkuat pandangan itu. *Pertama*, momentum sejarah di mana inisiatif untuk melakukan upaya-upaya akomodatif tersebut berlangsung dalam suatu periode yang ditandai dengan makin tumbuhnya perhatian orang akan soal suksesi. Karena alasan ini, bersamaan dengan keinginan Presiden Soeharto untuk kembali menduduki kursi kepresidenan dalam pemilu berikutnya, langkah-langkah akomodatif di atas dengan mudah di pandang sebagai upaya-upaya yang disengaja untuk mencari dukungan politik umat Islam. Selain itu, kenyataan bahwa beberapa pemimpin Muslim terkemuka dan organisasi Islam, dipimpin oleh Alamsyah Ratu Prawiranegara (mantan ajudan Presiden Soeharto, Menteri Agama dan Menko Kesra), pada September 1989 mengeluarkan kebulatan tekad agar Soeharto kembali bersedia dipilih sebagai presiden, semakin memperkuat analisis ini.¹⁶⁹

¹⁶⁹Di bawah koordinasi Alamsyah, pada 30 September 1989, 21 tokoh Muslim terkemuka mengeluarkan pernyataan yang tidak dipublikasikan berisi permohonan mereka agar Presiden Soeharto bersedia dipilih kembali sebagai presiden untuk keenam kalinya pada 1993. Di tengah kontroversi mengenai layak atau tidaknya kebulatan tekad yang bernada politis itu, mengingat bahwa pemilihan umumnya sendiri baru akan dilaksanakan empat tahun kemudian, langkah itu didukung secara antusias oleh beberapa ulama di Jawa Timur. Lihat Halal-Haramnya Kebulatan Tekad," *Tempo*, 26 Mei 1990, h 22-28. Dalam penampilan yang lebih meriah, Alamsyah juga mempelopori "Doa Bersama" pada Mei 1992 untuk tujuan mencari dukungan politik umat Islam terhadap Presiden Soeharto. Lihat "Dua Halaman Doa untuk Muhammad Soeharto," *Tempo*, 9 Mei 1992, h. 23-31.

Alasan kedua, dan mungkin faktor yang terpenting, adalah anggapan mengenai makin lemahnya kontrol Soeharto atas kelompok militer yang bersama sama dengan birokrasi dalam Golkar, menjadi tulang punggung pemerintah Orde Baru. Seperti diamati oleh Liddle:

Setelah seperempat abad, kontrol Soeharto terhadap kekuasaan mulai menampakkan tanda-tanda melemah. Bukti penting pertama dari melemahnya kontrol tersebut terjadi pada Maret 1988, ketika calon wakil Presiden yang diusulkannya (Sudharmono) ditentang dengan keras dan terbuka oleh wakil-wakil kelompok militer pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Meskipun pada akhirnya Soehartolah yang menang, ia menyadari bahwa kelompok militer secara keseluruhan dan khususnya jenderal-jenderal senior melihat ke depan, suatu masa ketika mereka, baik sebagai individu maupun lembaga, akan tetap menjadi pemain, sementara ia sendiri tidak.¹⁷⁰

Meskipun pada akhirnya Soehartolah yang menang, tetapi keretakan tersebut tidak hilang dengan berakhirnya sidang umum MPR. Segera setelah Sidang Umum berakhir, kelompok militer berusaha memperkuat posisi politik mereka dengan menguasai kepemimpinan Golkar di daerah-daerah. Bahkan, dilaporkan bahwa para jenderal juga mulai mendorong aktivis-aktivis mahasiswa di Bandung, Yogyakarta dan kota-kota lainnya untuk mengadakan protes menyangkut isu-isu lokal dan menuntut agar Soeharto mundur dari kekuasaan.¹⁷¹

Jawaban Soeharto terhadap tantangan tersebut tidak kalah kerasnya. Pada September 1989, sekembalinya dari perjalanan ke Moskow dan pertemuan Gerakan Non-Blok di Belgrade, ia menanggapi tantangan di atas dengan ancaman untuk “menggebuk” siapapun yang berusaha menggulingkannya dari kekuasaan secara tidak konstitusional. Dalam beberapa laporan jurnalistik, dilaporkan bahwa ia mengatakan:

Berbicara terus terang, mungkin hidup saya tidak akan lama lagi... Mungkin itulah yang mereka inginkan, agar saya dapat digantikan. Tetapi kalau mereka ingin mengganti saya dengan orang lain dengan cara-cara yang tidak konstitusional, saya akan menghukum mereka-tidak peduli apakah mereka itu politisi atau jenderal.¹⁷²

Semua itu merupakan isyarat yang jelas mengenai adanya batu penghalang yang harus dihadapi Soeharto jika ingin dipilih untuk keenam kalinya pada 1993. Ketidakpatuhan kalangan militer secara diam-diam terhadap kepemimpinannya tidak saja menimbulkan keragu-raguan yang serius menyangkut dukungan tradisional mereka terhadap Soeharto, tetapi

¹⁷⁰Lihat artikelnya, “Indonesia’s Threesfold Crisis,” *Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 4, Oktober 1992, h. 61.

¹⁷¹*Ibid.*, h. 62.

¹⁷²Michael R.J. Vatikiotis, *Indonesian Politics under Soeharto: Development and Pressure of Change* (New York:Routledge, 1993), h. 143.

juga menimbulkan kesan bahwa mereka sendiri mungkin saja merupakan ancaman potensial bagi keinginannya kembali untuk menjadi presiden. Terutama karena alasan itulah, muncul argumen “presiden [tidak hanya] melakukan manuver guna merangkul kembali kalangan militer dengan cara menempatkan orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga dan para ajudan dalam posisi kunci,” [tetapi juga] “merangkul musuh-musuh lama, gerakan politik Islam Indonesia dengan tujuan yang jelas untuk mengimbangi melemahnya dukungan kalangan militer terhadapnya.”¹⁷³ Untuk melengkapi sudut pandang itu, banyak pengamat yang juga memandang kepergian Soeharto untuk menunaikan ibadah haji (bersama anggota keluarganya) ke Mekkah pada 1991 sebagai “haji politik.”¹⁷⁴

Kedua faktor itulah yang menjadi dasar logika bagi kesahihan analisis dimaksud. Namun demikian, memandang lemahnya pengaruh Soeharto atas kalangan militer sebagai katalisator atau sebab bagi munculnya sikap akomodatif negara terhadap Islam bukannya tanpa kelemahan mendasar.

Pertama, analisis di atas hanya memusatkan perhatian pada konflik di kalangan para elit politik Indonesia. Dengan demikian, analisis itu cenderung mengabaikan dimensi persoalan yang lebih luas. Seperti diungkapkan sebelumnya, upaya-upaya akomodatif negara dipandang sebagai sebuah proyek pemberian kompensasi (*countervailing project*), bukan suatu keharusan politik yang didorong oleh alasan-alasan sosiologis. Karena itu, dapat dipahami jika analisis itu tidak mempertimbangkan faktor-faktor kemasyarakatan yang mungkin berperan sebagai determinan potensial bagi langkah-langkah akomodatif negara terhadap Islam ketika itu.

Kedua, penting dicatat bahwa krisis semacam itu bukanlah hal yang baru bagi Soeharto. Sebelumnya, ada beberapa peristiwa serupa dengan derajat dan intensitas yang variatif, yang bertujuan -secara langsung atau tidak- menjatuhkan kepemimpinannya. Pada akhir 1960-an, tidak lama setelah naiknya Soeharto ke tampuk kekuasaan, beberapa tokoh militer penting dalam pemerintahan Orde Baru berusaha menentang kekuasaannya. Pada pertengahan 1970-an, di balik protes para mahasiswa selama kunjungan Perdana Menteri Jepang Kakuei Tanaka pada Januari 1974, beredar kasak-kusuk mengenai ambisi beberapa jenderal untuk menjatuhkan Soeharto. Terakhir pada 1980-an, akibat sambutan yang disampaikannya dalam pertemuan dengan para panglima ABRI di Pekanbaru dan pertemuannya dengan pasukan khusus ABRI

¹⁷³R William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politic* (Sydney: Asian Studies Association of Australia and Allen & Unwin, 1996), h. 62.

¹⁷⁴Untuk paparan yang lebih lengkap, lihat “Sujud Syukur, Semoga Mabruk,” *Tempo*, 6 Juli 1991, h. 26-27; M. Dawam Rahardjo, “Mandito,” *Tempo*, 6 Juli 1991, h. 36.

Baret Merah (*Kopasandha*) di Cijantung, yakni keharusan bagi ABRI mempertahankan ideologi Pancasila, ia mendapat kritik keras dari beberapa purnawirawan ABRI yang bergabung dalam Yayasan Lembaga Kesadaran Berkonstitusi (YLKB) dan Forum Studi Komunikasi TNI AD (FOSKO). Bersama dengan beberapa tokoh sipil yang bersikap kritis terhadap kepemimpinan Soeharto, mereka merumuskan kritik mereka dalam bentuk “Pernyataan Keprihatinan” dan mengirimkannya ke DPR.¹⁷⁵

Menghadapi krisis-krisis itu, penting dicatat bahwa Soeharto tidak pernah sekalipun menggunakan strategi dengan cara membangun aliansi dengan sebuah kelompok massa. Strategi yang ditempuh adalah “*tour of duty*” (pengalihan tugas). Mereka yang dikategorikan pengkritik, dipindahkan atau dipromosikan ke posisi yang secara politis tidak strategis dan atau sekedar posisi kehormatan, atau dengan cara membebastugaskan sama sekali. Bersamaan dengan itu, ia mengangkat orang-orang yang dianggap setia dan dekat dengannya untuk menduduki posisi-posisi kunci. Karena banyak di antara para pengkritiknya dari kalangan militer “yang juga bergerak di sektor bisnis dan seringkali bergantung pada kontrak-kontrak yang diberikan pemerintah, maka pemerintah memutuskan hubungannya dengan perusahaan-perusahaan yang dimiliki atau yang dijalankan oleh para pengkritik itu.¹⁷⁶

Dengan pola tangkisan dan serangan balik semacam itu, pandangan bahwa tanggapan simpatik dan sikap akomodatif pemerintah Orde Baru terhadap aspirasi komunitas Muslim mencerminkan sebuah cara untuk meraih dukungan politik mereka dalam rangka mengimbangi apa yang dipandang sebagai melemahnya kekuasaan Soeharto atas kelompok militer, tampaknya tidak mempunyai landasan yang kuat.

Terakhir, apabila upaya mempertahankan jabatan presiden untuk keenam kalinya merupakan motif utama di balik manuver yang dilakukannya, maka secara teoritis Soeharto sebenarnya tidak membutuhkan dukungan politik langsung dari massa, mengingat corak pemilihan umum ketika itu bukanlah cara langsung seperti sekarang. Terlepas dari adanya oposisi kelompok-kelompok militer terhadapnya, ia menguasai Golkar. Sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar, kekuasaannya amat besar dan berpengaruh dalam proses seleksi nama-nama calon Golkar untuk anggota DPR.

Ditambah dengan hak preoregatifnya untuk mengangkat anggota MPR dalam jumlah yang cukup besar, aspirasinya untuk kembali menduduki kursi presiden sebenarnya sangat terjamin. Karena itu,

¹⁷⁵Ulf Sundhussen, “Regime Crisis in Indonesia: Facts, Fiction, Predictions,” dalam *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 8, Agustus 1981, h. 815-837.

¹⁷⁶*Ibid.*, h. 828.

rasanya masuk akal jika disimpulkan bahwa langkah-langkah akomodatif negara terhadap Islam, tidak berkaitan langsung dengan tindakan mengamankan posisinya untuk memenangkan kursi kepresidenan pada 1993, seperti analisis sebagian pegamat.

Meskipun demikian, secara teoritis agak ceroboh pula jika kedua faktor di atas diabaikan sama sekali dalam upaya mencari penjelasan yang memadai mengenai faktor-faktor yang turut menyebabkan langkah-langkah akomodatif negara terhadap Islam. Dengan mempertimbangkan analitis di atas, maka kedua faktor tersebut berperan sebagai faktor “pendorong”, tetapi bukan sebagai faktor “penentu” bagi diambilnya sikap-sikap akomodatif tersebut.

Terlepas dari perdebatan penyebab perubahan sikap aktor utama politik Orde Baru itu, yang pasti pertemuan dua kepentingan itu menghasilkan sikap politik negara yang responsif dan akomodatif. Dengan penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas partai di Indonesia, semakin memudahkan Soeharto untuk meyakinkan para penentang Islam bahwa Islam politik bukan lagi sebagai ancaman. Saling mendekatnya politik Islam dan politik negara itulah yang menjadi landasan politis dilembagakannya hukum Islam yang salah satunya ditandang dengan disahkannya UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.¹⁷⁷

Ringkasnya, sebagai sebuah jawaban analitis terhadap sudut pandang yang kini dominan bahwa upaya-upaya akomodatif negara dan keharmonisannya terhadap Islam semata-mata adalah manuver Presiden Soeharto untuk mengamankan jabatan Presiden pada 1993, dapat dikemukakan bahwa tanpa transformasi intelektual yang telah digagas intelektual Muslim baru pada masa-masa awal sebelumnya, upaya-upaya akomodatif tersebut mungkin tidak akan terwujud. Dengan kata lain, jika Islam masih menganut idealisme dan aktivisme politik yang lama, dimana perjuangan demi pembentukan negara Islam atau negara yang berdasarkan ideologi Islam menjadi tujuan utamanya, maka langkah-langkah akomodatif di atas atau sikap politik negara yang “melunak” mungkin tidak akan terjadi.

Dengan tesis yang sama pula, dapat dimengerti mengapa dulu proses legalisasi Undang-undang Perkawinan sedemikian rumit. Karena ketika itu, sikap politik umat dan cara negara merespons sikap itu tidak sama suasananya dengan dekade akhir 1980-an, ketika Undang-undang Peradilan Agama ingin dilembagakan.

¹⁷⁷Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan “Pupuk Bawang” Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* (Semarang: Pustaka Pelajar, 2006), h. 167.

Sekedar mereview ingatan umat Islam akan hal itu, berikut akan diuraikan secara singkat kronologis, proses dan suasana politik yang mengitari disahkannya Undang-undang Perkawinan 1974.

Mengingat komunitas Muslim merupakan mayoritas penduduk di negeri ini dan menyadari banyaknya penyimpangan akibat tidak adanya aturan hukum yang formal dalam bidang perkawinan, maka pasca kemerdekaan, pada tahun 1950 Menteri Agama H.A. Wahid Hasyim berinisiatif membentuk kepanitiaan yang bertugas menyusun hukum perkawinan. Sampai tahun 1954, kepanitiaan yang diketuai oleh Teuku Muhammad Hasan itu berhasil menyelesaikan tiga rancangan Undang-undang, masing-masing: (a) RUU perkawinan yang bersifat umum sebagai suatu Undang-undang pokok, (b) RUU perkawinan untuk umat Islam, dan (c) RUU perkawinan untuk umat Kristen.¹⁷⁸

Pada tahun 1958, kabinet menyetujui gagasan Menteri Agama (K.H. Muh. Ilyas) untuk mengajukan RUU Perkawinan Umat Islam ke parlemen dan dibicarakan lebih awal. Pertimbangannya sederhana, selain umat Islam mayoritas, mereka juga memang belum memiliki Undang-undang perkawinan, berbeda dengan Kristen yang telah memiliki HOCI (*Huwelijk Ordonantie Christen voor Indonésiers*). Di parlemen, usul itu gagal dibicarakan karena fraksi PNI menolak. Alasan lainnya, karena pada saat yang sama Departemen Kehakiman juga mengajukan RUU perkawinan yang bersifat umum dan dimaksudkan sebagai Undang-undang pokok.

Kegagalan itu sangat mengecewakan umat Islam. Mereka terus menggulirkan isu itu dan mendesak pemerintah dan DPR segera merampungkan draft RUU Perkawinan yang sudah masuk. Besarnya keinginan masyarakat itulah yang mendasari keluarnya Ketetapan MPRS No. XXVII/MPRS/1966, yang dalam salah satu pasalnya menyebutkan supaya segera diadakan sebuah Undang-undang perkawinan.

Sebagai tindak lanjut atas keluarnya Tap MPRS itu, maka pada 22 Mei 1967, Menteri Agama (K.H. Moh. Dahlan) atas nama pemerintah menyampaikan kembali draft RUU perkawinan untuk umat Islam kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR). Empat bulan berikutnya, pada 7 September 1968 Departemen Kehakiman juga mengajukan lagi RUU perkawinan yang bersifat nasional dan dimaksudkan sebagai Undang-undang pokok, sedangkan RUU Perkawinan Umat Islam dimaksudkan sebagai Undang-undang pelaksanaan. Perbedaan latar belakang pandangan, pola pikir dan rivalitas antara kedua departemen yang masing-masing didominasi oleh partai

¹⁷⁸Z.A. Noeh, "Perkembangan Hukum Keluarga Islam Setelah 50 Tahun Kemerdekaan (Catatan Untuk Ulang Tahun Emas Departemen Agama)," dalam *Mimbar Hukum*, No. 24 tahun VII, h. 37.

politik tertentu,¹⁷⁹ menjadikan DPR enggan membicarakannya. Akhirnya, kedua RUU itu dinyatakan *mauq-f* (dihentikan) sampai pada tahun 1971, yakni menunggu terbentuknya DPR baru hasil Pemilihan Umum 1971.

Hasil pemilihan umum 1971 menunjukkan bahwa Golkar ditambah ABRI menguasai parlemen dengan perolehan 73% suara, sedangkan gabungan partai Islam (NU, Parmusi, PSII dan Perti) hanya memperoleh 21%.¹⁸⁰ Komposisi itu dengan jelas mengindikasikan siapa yang mengendalikan pemerintahan dan ke arah mana politik hukum akan dikembangkan. Terbukti, pada tanggal 31 Juli 1973, Presiden Soeharto mengajukan RUU perkawinan kepada DPR, yang mirip dengan Ordonantie Perkawinan Tercatat 1937 yang pernah ditolak oleh umat Islam.

Setelah anggota DPR menerima draft itu, belum lagi dibicarakan pada tingkat I, terjadi gelombang protes di masyarakat maupun di DPR sendiri. Kalangan Islam menilai RUU perkawinan yang diajukan itu bertentangan dengan ajaran-ajaran Islam. Karena itu, para pengkritik berharap pemerintah memperhatikan hukum Islam dalam penyusunan RUU Perkawinan. Buya Hamka bahkan menilai ada motif-motif politik keagamaan dibalik penyusunan RUU itu. Dia menilai RUU itu sengaja dibuat sedemikian rupa agar umat Islam protes. Dengan protes itu, posisi umat Islam akan semakin terpojok, sehingga mudah dituduh sebagai ekstrem kanan.¹⁸¹ Di akhir tulisannya yang cukup provokatif, penuh sindiran dan kekecewaan, Hamka melangkah lebih jauh dengan mengeluarkan fatwa bahwa mengikuti RUU perkawinan yang diajukan pemerintah itu hukumnya haram, dan orang yang tetap melaksanakannya dianggap kafir.¹⁸²

Gelombang demonstrasi menentang RUU itu eskalasinya dari waktu ke waktu semakin besar. Dalam pada itu, semua ulama dari berbagai daerah juga memberikan reaksinya, baik secara perorangan maupun melalui kelembagaan. Dalam pertemuan ulama se-Jawa Timur yang dilakukan di Jombang pada 22 Agustus 1973 misalnya, dilahirkan sebuah kesepakatan untuk menyerukan kepada umat Islam agar tidak mengikuti atau mentaati RUU itu jika nantinya tetap diundangkan.¹⁸³

Situasi yang tidak kondusif ini mengharuskan pemerintah mengambil jalan kompromi. Pemerintah sepenuhnya menyadari bahwa

¹⁷⁹Ketika itu, Departemen Agama didominasi oleh NU dan Departemen Kehakiman didominasi oleh PNI).

¹⁸⁰Din Syamsuddin, *Islam dan Politik di Era Orde Baru* (Jakarta: Logos, 2001), h. 41.

¹⁸¹F.Z. Amak, *Proses Undang-undang Perkawinan* (Bandung: al-Ma'arif, 1976), h. 16.

¹⁸²*Ibid.*

¹⁸³Amak, *Proses Undang-undang Perkawinan*, h. 36.

stabilitas negara sedang dipertaruhkan, dan bahwa RUU perkawinan tanpa amandemen hanya akan menyebabkan ketidakstabilan politik dan sosial. Kepedulian yang sama juga ditunjukkan oleh ABRI. Dalam situasi inilah maka Jenderal Soemitro, Daryatmo dan Sudomo menemui serta melakukan lobi dengan para ulama dari Jawa Timur tadi. Pendekatan yang dilakukan Soemitro dan kawan-kawan itu sekaligus menunjukkan adanya rivalitas di tubuh ABRI. Bagaimanapun juga, terungkap di permukaan bahwa RUU perkawinan itu dibuat oleh Ali Moertopo, seorang Jenderal Angkatan Darat yang memang sudah dikenal sangat anti pelembagaan hukum Islam.¹⁸⁴

Lobi dengan ulama itu awalnya hanya dilakukan untuk mendengarkan keberatan pihak Islam dan mencari titik temu. Tetapi ternyata berkembang lebih jauh karena dalam lobi itu pula disepakati untuk menyusun draft baru RUU perkawinan. Draft baru yang disusun oleh mereka inilah yang belakangan hari akhirnya disahkan menjadi Undang-undang.

Dari sisi politik, perkembangan baru itu dimungkinkan, karena Presiden Soeharto memang memberi ruang. Salah satu buktinya, ketika PPP melalui utusannya K.H. Bisri Syamsuri sebagai *Ra'is Am* dan K.H. Masykur sebagai Ketua Fraksi PPP di DPR datang menghadap Presiden untuk menerangkan keberatan-keberatan mereka terhadap rumusan lama, Presiden menanggapi dengan responsif dan mengaku dapat memahami bahwa perkawinan tidaklah semata-mata perkara hukum, seperti yang tertuang dalam rumusan awal. Dengan perkembangan baru itu, maka segala perdebatan dan persoalan yang dibahas kemudian di DPR tinggal formalitas belaka.

Saat-saat menjelang diundangkannya RUU Perkawinan yang sudah direvisi sesuai hukum Islam itu, belakangan dikenal dengan Peristiwa Akhir Sya'ban. Tidak dapat diragukan pula bahwa peristiwa politik itu merupakan *test case* tentang pluralitas hukum di negara yang berbhinneka. *Test case* itu membawa setidaknya dua hasil. *Pertama*, diadopsinya hukum Islam ke dalam hukum nasional tanpa mengorbankan kepentingan agama-agama lain. Perkembangan itu merupakan perkembangan besar dilihat dari sudut kepentingan unifikasi dan kodifikasi hukum, karena RUU itu memang digali dari hukum yang hidup di masyarakat sehingga nantinya dapat menghasilkan nilai keberlakuan yang tinggi.

Kedua, dengan pengadopsian hukum Islam itu, terjadi pembalikan konsepsional yang luar biasa menyangkut nasib peradilan

¹⁸⁴Aminuddin, *Kekuatan Islam dan Pergulatan Kekuasaan di Indonesia Sebelum dan Sesudah Runtuhnya Soeharto* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), h. 100.

agama. RUU yang awalnya disusun dengan semangat untuk menghapus peradilan agama, justru belakangan diundangkan dengan tidak saja mengakui keberadaan peradilan ini, tetapi juga menambah wewenang absolutnya.

Meskipun oleh sementara kalangan Undang-undang Perkawinan itu belum sepenuhnya mencerminkan hukum Islam, tetapi hal itu tidak begitu penting dalam konteks proses pelebagaan hukum Islam. Bagi kalangan politisi Islam, setidaknya Undang-undang itu secara fundamental tidak bertentangan dengan hukum Islam. Dan yang lebih penting lagi adalah bahwa negara mulai bersedia memperhatikan pelebagaan hukum Islam dalam kehidupan bernegara.

Dari sisi politik, kedua belah pihak berkepentingan dengan pelebagaan itu. Bagi pemerintah, pelebagaan itu tentu saja memiliki makna politik yang penting. Karena siapapun yang berkuasa pasti merasa berkepentingan terhadap stabilitas. Pemerintah tidak mau mengambil resiko politis yang akan timbul akibat penolakan terhadap aspirasi umat Islam. Bagi umat Islam, pengadopsian hukum Islam ke dalam Undang-undang perkawinan jelas memiliki nilai politis yang tidak kecil, terutama bagi umat Islam yang memang merasa telah sangat lama diperlakukan tidak adil oleh pemerintah. Tetapi apapun perkembangan yang terjadi, satu hal yang tidak bisa diabaikan untuk dianalisis dalam konteks ini, bahwa sekali lagi kesediaan pemerintah mengakomodasi kepentingan umat Islam itu berlangsung dalam suasana hubungan yang *simbiosis-mutualistik*, meskipun derajat dan entitasnya belum sekuat dengan saat dilembagakannya hukum Islam melalui Peradilan Agama pada 1989.

B. Landasan Yuridis Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia

Meskipun pelebagaan hukum Islam di masa Orde Baru merupakan respons akomodatif pemerintah, tetapi secara *de jure* dasar-dasar konstitusional negara Indonesia memang telah meletakkan pondasi yuridisnya. Untuk memahami hal tersebut, Ismail Suny membagi periodisasinya dalam dua klasifikasi, yakni (1) periode penerimaan hukum Islam sebagai sumber persuasif, dan (2) penerimaan hukum Islam sebagai sumber otoritatif.¹⁸⁵

Dengan diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 dan berlakunya UUD 1945, maka teori *receptie* telah kehilangan dasar hukumnya. Sebab dasar hukum teori *receptie* adalah IS, sedangkan dengan berlakunya UUD 1945, maka otomatis IS pun tidak berlaku lagi. Meskipun pasal II aturan peralihan menyatakan bahwa "segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung

¹⁸⁵Ismail Suny, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," dalam Amrullah Ahmad dkk (ed), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 133.

berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang dasar ini,” namun dasar hukum yang ditetapkan oleh suatu Undang-undang dasar yang sudah tidak berlaku, tidak dapat dijadikan dasar hukum suatu Undang-undang dasar baru.

Dengan demikian, setelah berlakunya UUD 1945, hukum Islam berlaku bagi bangsa Indonesia yang beragama Islam karena kedudukan hukum Islam itu sendiri, bukan karena ia telah diterima oleh hukum adat. Kedudukannya yang demikian, secara khusus tercantum dalam pasal 29 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945. Dalam pasal itu, jelas disebutkan bahwa Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa.

Menurut Hazairin, kaidah fundamental dalam pasal 29 ayat (1) itu dapat ditafsirkan dalam enam kemungkinan.¹⁸⁶ Tiga di antaranya yang relevan dalam konteks ini akan diungkapkan. Intinya adalah:

- 1.) Dalam negara Republik Indonesia tidak boleh ada atau tidak boleh berlaku hukum yang bertentangan dengan kaidah-kaidah agama yang berlaku bagi pemeluk agama. Tafsir pertama ini telah dipergunakan sebagai pembenaran atas penolakan umat Islam terhadap rancangan Undang-undang Perkawinan yang diajukan oleh Menteri Kehakiman pada tahun 1973, karena dalam RUU tersebut terdapat 19 butir masalah yang bertentangan dengan hukum Islam.
- 2.) Negara wajib menjalankan syariat semua agama yang berlaku di Indonesia, kalau untuk menjalankan syariat itu memerlukan bantuan kekuasaan negara. Ini berarti bahwa negara wajib mengatur dan menjalankan hukum yang berasal dari ajaran agama manapun yang diakui keberadaannya untuk kepentingan bangsa Indonesia, jika pelaksanaannya memang memerlukan bantuan penyelenggara negara. Oleh karena Islam tidak hanya mengatur ibadah *mah«ah* yang berdimensi vertikal, tetapi juga mengandung ajaran kemasyarakatan yang memang memerlukan lembaga hukum untuk melaksanakannya, maka negara wajib mengadakan lembaga tersebut untuk kepentingan umat Islam yang menjadi warga negara RI.
- 3.) Syariat yang tidak memerlukan kekuasaan negara untuk melaksanakannya karena dapat dijalankan sendiri oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan (seperti shalat dan puasa bagi umat Islam), menjadi kewajiban pribadi pemeluk agama itu sendiri untuk menjalankannya menurut ketentuan agamanya masing-masing.

¹⁸⁶Hazairin, *Hendak Kemana Hukum Islam* (Jakarta: Tintamas, 1976), h. 25.

Selama 14 tahun dari tanggal 22 Juni 1945 terhitung ketika ditandatanganinya *gentlement agreement* antara pemimpin-pemimpin nasionalis sekuler dan nasionalis Islam sampai tanggal 5 Juli 1959, ketika Dekrit Presiden RI diundangkan, kedudukan hukum Islam dalam ketentuan "kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" menjadi sumber persuasif (*persuasive source*). Seperti halnya semua hasil sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia adalah sumber persuasif bagi penafsiran Undang-undang Dasar 1945, maka Piagam Jakarta sebagai salah satu hasil dari sidang BPUPKI, juga merupakan sumber persuasif Undang-undang Dasar 1945.¹⁸⁷

Ketika Piagam Jakarta ditempatkan dalam Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959, maka penerimaan hukum Islam telah menjadi sumber otoritatif (*authoritative source*), dalam hukum tata negara Indonesia. Dalam Dekrit itu disebutkan: "bahwa kami berkeyakinan Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945 menjadi jiwa Undang-undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dalam konstitusi tersebut."¹⁸⁸

Kata menjiwai secara negatif berarti tidak boleh dibuat peraturan perUndang-undangan dalam negara RI yang bertentangan dengan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Dan secara positif berarti bahwa pemeluk-pemeluk Islam diwajibkan menjalankan syariat Islam. Untuk itu harus dibuat Undang-undang yang akan memberlakukan hukum Islam dalam hukum nasional. Pendapat ini sesuai dengan keterangan Perdana Menteri Juanda pada tahun 1959:

"pengakuan adanya Piagam Jakarta sebagai dokumen historis, bagi pemerintah berarti pengakuan pula akan pengaruhnya terhadap Undang-undang Dasar 1945. Jadi, pengakuan tersebut tidak mengenai Pembukaan undang-undang Dasar 1945 saja, tetapi juga mengenai pasal 29 Undang-undang Dasar 1945, pasal mana selanjutnya harus menjadi dasar bagi kehidupan hukum di bidang keagamaan."¹⁸⁹

Roeslan Abdulgani, seorang tokoh utama PNI dalam kedudukannya sebagai Wakil Ketua Dewan Pertimbangan Agung selaku Ketua Pembina Jiwa Revolusi, menulis:

Tegas-tegas di dalam Dekrit ini ditempatkan secara wajar dan

¹⁸⁷Ismail Sunny, *Hukum Islam dalam Hukum Nasional* (Jakarta: Universitas Muhammadiyah Press, 1987), h. 7-8.

¹⁸⁸Ismail Sunny, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," h. 134.

¹⁸⁹Lihat Ismail Sunni "Tradisi dan Inovasi KeIslaman di Indonesia dalam Bidang Hukum Islam," dalam Cik Hasan Bisri (ed.), *Hukum Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1998), h. 100.

secara historis-jujur posisi dan fungsi Jakarta Charter tersebut dalam hubungannya dengan UUD Proklamasi dan Revolusi kita, yakni: Jakarta Charter sebagai menjiwai UUD '45 dan Jakarta Charter sebagai merupakan rangkaian kesatuan dengan UUD '45.¹⁹⁰

Dalam pandangan yang kurang lebih sama, A. Sanusi ketika membahas kaitan erat Piagam Jakarta dengan Dekrit Presiden, menerangkan bahwa Piagam Jakarta setelah 5 Juli 1959 disenafaskan dengan Konstitusi 1945. Dengan demikian, kata Sanusi, "dilegalisir" dalam tingkatan Konstitusi. Dihidupkan kembali sebagai *Gentlemen's Agreement* dalam rangka persatuan dan perjuangan nasional.¹⁹¹

Sanusi juga menyatakan ketidaksetujuannya dengan sebagian politikus dan beberapa sarjana yang beranggapan bahwa Piagam Jakarta itu tidak mempunyai nilai konstitusional apapun. Untuk itu, Sanusi mempergunakan kata-kata kunci dalam Dekrit Presiden sebagai argumentasinya yang utama:

Menjiwai artinya memberi jiwa. Sedang memberi jiwa artinya memberi kehidupan dan kekuatan. "Menjiwai" dihubungkan dengan kata "suatu rangkaian kesatuan", maka Piagam Jakarta itu tidak terlepas, tidak terbagi-bagi, tidak terpisah, tidak menyimpang, tidak berbeda makna dan tujuannya, tidak bertentangan dengan pembukaan Undang-undang Dasar 1945. Bahkan kata "menjiwai" dirangkaian dengan kata "suatu rangkaian kesatuan" itu tidak menunjukkan satu kedudukan yang *ondergeschikt* dari Piagam Jakarta.¹⁹²

Sebagaimana Sanusi, Hazairin menganggap perujukan Dekrit pada Piagam Jakarta itu memiliki makna yang maha penting bagi penjelasan pasal 29 ayat 1 UUD. Menurut Hazairin, tanpa perangkaian tersebut akan menjadi kabur dan dapat menimbulkan pelbagai macam tafsir yang bersimpang siur dan *absurd*.¹⁹³

Dalam uraian yang lebih panjang, Notonagoro memberi penjelasan secara rinci dalam uraiannya berikut:

Dalam Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang menentukan berlakunya kembali Undang-undang Dasar 1945 bagi seluruh bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terdapat pula pernyataan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-undang Dasar 1945 dan adalah merupakan

¹⁹⁰Roeslan Abdulgani, *Penjelasan Manipol/dan Usdek* (Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1961), h. 19.

¹⁹¹Ahmad Sanusi, *Islam, Revolusi dan Masyarakat* (Bandung: Duta Rakyat, 1969), h. 59.

¹⁹²*Ibid.*, h. 31-32

¹⁹³Hazairin, *Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Tintamas, 1970), h. 59.

suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut.

Maksud Dekrit Presiden itu ialah untuk menyelamatkan Republik Indonesia dan diantara pertimbangan-pertimbangan untuk mengadakan Dekrit itu ialah disebut "hubungannya Piagam Jakarta dengan Undang-undang Dasar 1945." Dengan Undang-undang Dasar 1945 itu, dijiwai oleh dan dalam rangka kesatuan dengan Piagam Jakarta, bangsa Indonesia dapat tidak hanya bekerja sesuai dengan dasar dan tujuan revolusi kita, tetapi akan dapat juga merealisasikan...

Yang penting bagi pembicaraan kita sekarang ialah, bahwa Piagam Jakarta itu menjiwai dan merupakan rangkaian kesatuan dengan sila pertama daripada Pancasila sebagaimana terdapat dalam Pembukaan Undang-undang Dasar, yaitu sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan juga penjelmaannya dalam tubuh Undang-undang Dasar, termuat dalam pasal 29 ayat (1) tadi.¹⁹⁴

Untuk menguatkan argumentasinya, Notonagoro mengingatkan pernyataan-pernyataan pemerintah sendiri yang mendahului Dekrit Presiden sebagaimana disampaikan secara berturut-turut dalam: (1) Jawaban tertulis pemerintah atas pertanyaan tertulis Dewan Perwakilan Rakyat; (2) *Res Publica*: amanat Presiden di hadapan Konstituante; (3) Jawaban pemerintah atas pandangan umum Konstituante mengenai amanat tersebut. Kata Notonagoro:

"Meskipun tidak berarti berlaku langsung", begitulah dinyatakan... "pengakuan adanya Piagam Jakarta... berarti pula pengakuan akan pengaruhnya terhadap Undang-undang Dasar 1945" tidak hanya mengenai pasal 29 Undang-undang Dasar 1945"... "bahwa Piagam Jakarta menjiwai Undang-undang Dasar 1945, khususnya terhadap Pembukaannya dan pasal 29, pasal mana harus menjadi dasar bagi kehidupan hukum di bidang keagamaan..." yaitu bahwa dengan demikian kepada perkataan

¹⁹⁴Notonagoro, *Pancasila secara Ilmiah Populer* (Jakarta: Pancuran Tujuh, 1971), h. 70. Mr. Notonagoro adalah Guru Besar Universitas Gadjah Mada dan Guru Besar Luar Biasa Universitas Airlangga. Dia di pandang sebagai seorang yang memiliki otoritas, khususnya dalam bidang penelitian Pancasila. Karya-karyanya tentang Pancasila dapat dibaca misalnya dalam: (1) "Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia" (*pidato promosi* Dr. H.C. bagi Presiden Sukarno, 19 September 1951 di UGM), (2) Pembukaan Undang-undang Dasar 1945: Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia (*pidato Dies* Unair, 10 Nopember 1955), (3) Berita Pikiran Ilmiah tentang Kemungkinan Jalan Keluar dari Kesulitan mengenai Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia (1957)' [Ketiganya dihimpun dalam buku *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, 1974]; (4) Beberapa hal mengenai Falsafah Pancasila (*pidato Dies* Universitas Pancasila, 18 Nopember 1967 di Jakarta), dan (5) *Pancasila Secara Ilmiah Populer*.

”Ketuhanan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dapat diberikan arti ”Ketuhanan dengan kewajiban bagi umat Islam menjalankan syariatnya,” sehingga atas dasar itu dapat diciptakan perundang-undangan”... atau peraturan pemerintah lain”... bagi pemeluk agama Islam, yang dapat disesuaikan”... ”(atau yang) tidak bertentangan”... ”dengan hukum syariat Islam, dengan tidak mengurangi ketetapan yang termaktub dalam pasal 29 Undang-undang Dasar 1945 bagi pemeluk agama lain”.¹⁹⁵

Politik hukum pemerintah RI juga terlihat dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 yang menetapkan bahwa dalam penyempurnaan perkawinan dan hukum waris supaya diperhatikan faktor-faktor agama. Meskipun sampai dinyatakan tidak berlaku lagi pada tanggal 27 Maret 1968, tidak satupun Undang-undang yang disahkan di bidang hukum perkawinan dan kewarisan. Namun, Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) sebenarnya telah menyiapkan draft Rancangan Undang-undang Peraturan Pelengkap Pencatatan Perkawinan, Rancangan Undang-undang Hukum Perkawinan dan Rancangan Undang-undang Hukum Kewarisan. Apalagi, dalam bidang yurisprudensi, dengan keputusan-keputusan dalam bidang hukum waris nasional yang menganut sistem bilateral secara *judge made law*, maka tampak terlihat bahwa hukum waris nasional yang bilateral, lebih mendekati hukum Islam ketimbang hukum adat.

Demikianlah, maka terhitung sejak keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, posisi hukum Islam memiliki landasan yuridis yang kuat dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

C. Landasan Politis Pelembagaan Hukum Islam di Malaysia

Dalam konteks politik Malaysia, apa yang dimaksud landasan politis pelembagaan hukum Islam adalah dukungan UMNO, sebab seperti disebutkan banyak pengamat, tidak mungkin memahami politik Malaysia, tanpa memahami politik UMNO.

Komitmen para pemimpin teras UMNO sendiri kepada Islam sejak awal bersifat terbatas. Ini dibuktikan dengan penolakannya yang menyeluruh terhadap apa yang diusulkan oleh Kesatuan Melayu Singapura (*Singapore Malay Union*) bahwa UMNO seharusnya berjuang untuk berdirinya sebuah Negara Islam.¹⁹⁶ Meskipun komitmen UMNO terhadap Islam bersifat terbatas, namun demi mengamankan legitimasinya di mata kaum Muslim Melayu, atau karena menyadari sifat

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ N.J. Funston, *Malay Politics in Malaysia: A Study of the United Malay National Organization and Party Islam* (Kualalumpur: Heinemann Educational Books, Asia Ltd., 1980), h. 92.

integral Islam dalam kebudayaan Melayu, UMNO memasukkan Islam sebagai salah satu tujuan utamanya. Ketika UMNO memenangkan kemerdekaan untuk Malaya pada 31 Agustus 1957, Islam sesungguhnya tidak diberi peran utama dalam pemerintahan. Parameternya dapat dilihat dari seberapa jauh prinsip-prinsip Islam termuat dalam Konstitusi. Paling tidak ada empat argumen yang dapat diketengahkan untuk menopang hipotesis ini.

Pertama, tidak ada satu pun orang Muslim Malaya dalam keanggotaan Komisi Konstitusional yang dibentuk di London di bawah kepemimpinan Lord Reid. Komisi pada awalnya juga tidak merekomendasikan Islam sebagai agama Federasi. Ketentuan tersebut baru dilampirkan belakangan sebagai respons atas tanggapan Komite Kerja yang menuntut dimasukkannya klausul pasal 3 (1), "*Islam is the religion of Federation; but other religions may be practiced in peace and harmony in the any part of the Federation.*"

Kedua, walaupun 130 delegasi berasal dari kelompok-kelompok dan individu-individu, versi final Konstitusi pada kenyataannya ditentukan oleh tiga kelompok dalam Komite Kerja, khususnya Perikatan, yang terdiri anggota-anggota komponen pemerintahan di bawah kepemimpinan UMNO. Kelompok-kelompok ini tidak dikenal kecenderungan Islamnya, kecuali UMNO sendiri yang semula diharapkan mewakili aspirasi Islam, tetapi belakangan kemudian lebih berorientasi nasionalis-etnis, ketimbang Islam. Orientasi nasionalis sekuler ini semakin nyata, sehingga meskipun Islam dijadikan agama negara, itu tidak berarti bahwa negara tidak bersifat sekuler.¹⁹⁷

Ketiga, walaupun pada prinsipnya urusan-urusan Islam berada di bawah yurisdiksi Sultan di masing-masing Negara Bagian, Konstitusi memberikan kekuasaan kepada Parlemen Federal untuk mengenyampingkan hukum-hukum Islam yang diputuskan oleh Negara-Negara Bagian.¹⁹⁸ Hukum Islam bahkan tidak secara jelas dimasukkan dalam definisi hukum menurut pasal 160 Konstitusi Persekutuan tersebut.¹⁹⁹

Keempat, ketentuan-ketentuan yang memberikan privilese kepada kaum Melayu (dan bumiputera lain setelah 1963) bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam yang dalam bidang hukum dan keadilan,

¹⁹⁷Ahmad Ibrahim, "Kedudukan Islam dalam Konstitusi Malaysia," dalam A. Ibrahim et.al. (eds.), *Islam di Asia Tenggara: Perkembangan Kontemporer* (Jakarta: LP3ES, 1990), h. 185.

¹⁹⁸Pasal 4 (1) Konstitusi Federal menyatakan: "*This Constitution is the supreme law of the Federation and any law passed after Merdeka day wich is inconsistent with this Constitution shall, to the extend of the inconsistency, be void.*" Lihat Legal Research Board, *Federal Constitution* (Selangor: Internasional law Book Services, 2003), h. 21.

¹⁹⁹*Ibid.*, h. 198-202.

mengecam segenap gagasan tentang diskriminasi maupun perlakuan khusus. Islam mendorong keadilan dan persamaan di muka hukum tanpa memandang asal-usul ras, keturunan maupun kedudukan.

Demikianlah faktanya, kendati secara nominal mendukung Islam, elite UMNO masa-masa awal tetaplah sekuler yang tindakan-tindakannya sangat dipengaruhi oleh pertimbangan etnis ketimbang agama. Ditempa dalam tradisi pendidikan Barat, gaya hidup dan alam pikiran mereka cenderung kebarat-baratan. Mereka bahkan tidak anti-Inggris sebagai kolonial. Salah seorang tokohnya bahkan pernah menisbatkan keberadaan pemerintah kolonial sebagai sesuatu yang mutlak ibarat air bagi kehidupan manusia (*indispensable as water to human life*).²⁰⁰ Mereka tidak pernah menggugat prinsip-prinsip dasar kolonialisme di Tanah Melayu, meskipun paling keras menentang proposal *Malay Union* Inggris. Protes yang mereka lancarkan selalu disertai jaminan bahwa mereka menghendaki Inggris tetap berada di Malaysia.²⁰¹ Bagi Onn Jaafar, Presiden UMNO pertama, menjadi nasionalis tidak berarti anti-Inggris atau anti Barat, dan bangga dengan kemerdekaan juga tidak berarti harus menghujat seluruhnya pemerintahan kolonial.²⁰²

Mengusung agenda-agenda pribumi, UMNO mewarisi jenis nasionalisme konservatif yang meletakkan pembelaan atas bangsa Melayu sebagai ciri asasinya, sedangkan ciri lainnya seperti agama, hanya merupakan unsur penunjang di samping unsur-unsur lainnya seperti bahasa, adat-istiadat dan lain-lain.²⁰³

Kendatipun selepas kemerdekaan UMNO tampak mengakomodasi prinsip dan simbol-simbol Islam (seperti membangun Masjid Nasional yang pertama pada 1961 dan menyelenggarakan *Muj±baqah Til±watil Qur'±n*), secara umum kebijakan pemerintah menyangkut Islam hanya bersifat nominal dan simbolis, terutama untuk menampakkan sikap pro Islam dalam politik guna membendung pengaruh PAS yang secara eksplisit menjadikan Islam sebagai jargon perjuangannya.²⁰⁴ Sikap umum kalangan pemimpin UMNO tetaplah sekuler dan komunalistik. Abdul Rahman sendiri dalam berbagai kesempatan secara terbuka mengungkapkan kekurangpercayaannya mengenai kemampuan Islam dalam

²⁰⁰Firdaus Haji Abdullah, *Radical Malay Politics: Its Origin and Early Development* (Petaling Jaya: Pelanduk Publication, 1985), h. 64.

²⁰¹Khong Kim Hong, *Merdeka! British Rule and the Struggle for Independence in Malaya 194-1957* (Kuala Lumpur: Insan, 1984), h. 84.

²⁰²James Scott, *Political Ideology in Malaysia: Reality and the Beliefs of an Elite* (New Haven and London: Yale University Press, 1968), h. 8-9.

²⁰³Siddiq Fadil, *Koleksi Ucapan Dasar Muktamar Sanawi ABIM: Mengangkat Martabat Umat* (Kuala Lumpur: ABIM, 1989), h. 103.

²⁰⁴Fred von der Mehden, "Religion and Politics in Malaya," dalam *Asian Survey*, Vol. 3 (1963), h. 164.

memecahkan masalah-masalah kenegaraan. Ia berkali-kali mengungkapkan bahwa Malaysia bukanlah negara Islam, karena pencapaian masyarakat seperti itu hanya akan berakibat tersisihnya semua warga bukan Melayu dari bumi Malaysia.²⁰⁵

Islam juga tidak dipandang sebagai alternatif ketika isu-isu sensitif bumiputera serta keterbelakangan mereka diungkit secara luas oleh kaum Melayu. Keterbelakangan yang didera kaum Melayu diarahkan sumbernya pada kekurangmampuan elite UMNO melayani mereka dengan baik. Karena itulah, sasaran utamanya hanya Abdul Rahman. Tuntutan-tuntutan ke arah kehidupan yang lebih baik bagi kaum Melayu, baik yang diajukan pemerintah maupun kelompok ultra yang mengkritik Tungku, tidak melihat Islam sebagai *panacea* untuk menanggulangi problem-problem sosial ekonomi Melayu. Pendek kata, sampai akhir 1960-an, Islam bukan merupakan isu utama dari upaya pencarian identitas Melayu.

Meletusnya kerusuhan komunal pada 13 Mei 1969, menjadi tonggak restrukturisasi politik di Malaysia. Sebagai buah dari kerusuhan itu, sistem politik Malaysia dirombak ke arah yang lebih otoritarian dengan diumumkannya keadaan darurat, ditanggukannya Parlemen dan dialihkannya kekuasaan kepada NOC (*National Operation Council*). Peristiwa “Kamis Kelabu 1969” itu telah mendorong perubahan sikap pemimpin UMNO dari format tawar-menawar konsosiasional moderat kepada sesuatu yang lebih bersifat kontrol hegemonik represif.²⁰⁶

Setelah kerusuhan, pemerintah menggalakkan restrukturisasi di bidang politik, ekonomi dan sosial. Dalam bidang politik, seraya menegakkan tertib politik dengan kontrol represif, pemerintah menggalang persatuan dengan membentuk koalisi Barisan Nasional yang menampung semua elemen politik ke dalam pemerintahan. Pemerintah juga membentuk Departemen Persatuan Nasional pada Juli 1969 yang salah satu agenda mendesaknya adalah merekomendasikan sebuah ideologi nasional baru yang disebut dengan *Rukunegara* (Prinsip-prinsip Kebangsaan) yang diumumkan secara resmi pada Agustus 1970, bertepatan dengan peringatan kemerdekaan ke-13. *Rukunegara* terdiri dari lima prinsip dasar, yaitu kepercayaan kepada Tuhan, kesetiaan kepada Raja dan negara, keluhuran Perlembagaan, kedaulatan Undang-undang dan kesopanan dan kesusilaan.²⁰⁷

Dalam sektor pendidikan, pemerintah juga secara serius berusaha mengangkat posisi Melayu. Pemerintah mengalokasikan anggaran

²⁰⁵N.J Funston, *Malay Politic*, h. 145.

²⁰⁶In-Won Hwang, *Personalized Politics; The Malaysian State under Mahathir* (Singapore: ISEAS, 2003), h. 92.

²⁰⁷Government of Malaysia, *Rukunegara* (Kualalumpur: Jabatan Chetak Kerajaan, 1970), h. 15.

pendidikan terbesar sepanjang sejarah. Di dalam negeri, sekolah-sekolah yang berbahasa pengantar Inggris perlahan dikonversi ke dalam Bahasa Melayu, dimulai pada Sekolah Dasar pada 1970, dan Sekolah Menengah pada 1982. Pada 1970 juga, Universitas Kebangsaan Malaysia didirikan dengan bahasa Melayu sebagai satu-satunya bahasa pengantar.

Dukungan pemerintah terhadap pendidikan melahirkan dampak yang tak terduga, yaitu meningkatnya kesadaran Islam di kalangan para pelajar Melayu di kampus-kampus, baik dalam maupun luar negeri. Pengekangan pemerintah terhadap politik di kampus menjelang kerusuhan 1969 tidak memperhitungkan faktor Islam sebagai soal sensitif. Melalui Islam, para mahasiswa Melayu mengekspresikan keresahan-keresahan mereka mengenai berbagai hal berkenaan dengan nasib Melayu-Muslim. Di kampus-kampus, Islam menjadi satu-satunya wadah menyalurkan diri kaum muda Melayu yang merasa kecewa.²⁰⁸

Bangkit bersamaan dengan gelombang revivalisme Islam di berbagai belahan duani Islam lain, kaum muda Melayu menunjukkan minat yang sungguh-sungguh kepada perjuangan Islam. Dekade 1970-an ditandai dengan membanjirnya mahasiswa yang pergi kuliah ke luar negeri, khususnya Inggris. Dari kampus-kampus inilah kemudian para mahasiswa mulai mengecam kebijakan-kebijakan pemerintah dan menuduh UMNO sebagai sekuler, partai nasionalis Melayu, dan karenanya tidak Islami.²⁰⁹ Kerusuhan 1969 membuka mata kelas menengah Melayu terdidik untuk melihat Islam sebagai alternatif pemecahan.

Pada tahun 1969 pula dibentuk ABIM (Angkatan Belia Mahasiswa Malaysia) yang pendiriannya diilhami oleh organisasi mahasiswa Muslim yang berpengaruh di Indonesia HMI (Himpunan Mahasiswa Islam). ABIM mengusung motto: “berjuang menuju terbentuknya masyarakat yang didasarkan pada prinsip-prinsip Islam, dan khususnya menampilkan Islam sebagai *ad-d³n*.” Meskipun baru diakui pemerintah pada 1971, tampak di permukaan bahwa ABIM semakin diterima oleh masyarakat Malaysia.

Tampilnya ABIM menjadikan pencarian identitas Melayu mengalami reorientasi kepada Islam. Akibatnya, pada saat Islam tengah gencar dipromosikan oleh organisasi-organisasi non-pemerintah, pemerintah (khususnya UMNO) juga giat menggalakkan program pembangunan yang bernuansa Islami, seperti membangun masjid-masjid, menyelenggarakan *Mus[±]baqah Til[±]watil Qur^{’±}n* tingkat internasional,

²⁰⁸Husin Mutalib, *Islam dan Etnisitas: Perspektif Politik Melayu*, terj. oleh A.E Priyono dan Christiadi (Jakarta: LP3ES, 1996), h. 92.

²⁰⁹Zainah Anwar, *Kebangkitan Islam di Malaysia*, terj. Umm Hasanain (Jakarta: LP3ES, 1990), h. 37.

menyiarkan adzan melalui radio dan televisi, dan menjelaskan profil umum yang diangkat oleh para pemimpin Islam dalam berbagai festival-festival kegiatan Islam. Untuk menunjukkan bahwa pemerintah juga bersungguh-sungguh mendukung Islam, pemerintah mendirikan Pusat Penyelidikan Islam Malaysia (*Islamic Research Centre of Malaysia*) dan membuka Pusat Dakwah Islamiyah berturut-turut pada 1971 dan 1974.

Sepanjang 1978, unit Dakwah Islamiyah, divisi dari unit Propaganda Islam Radio dan Televisi Malaysia, memproduksi 125 program-program keislaman per bulan, menyiarkan adzan lima kali sehari, siaran Tafsir al-Qur'ân, siaran langsung khutbah Jum'at dan perayaan hari-hari besar Islam, termasuk juga berbagai serial diskusi-diskusi keislaman. Secara simbolik, pemerintah merubah nama Palang Merah menjadi Bulan Sabit Merah.²¹⁰ Proses Islamisasi yang digalakkan pemerintah Federal juga diikuti dengan penuh semangat oleh pemerintah Negara-Negara Bagian. Mereka saling berkompetisi menerapkan Islam untuk menunjukkan diri siapa yang lebih Islami.

Gencarnya program Islamisasi pemerintah bisa dipahami dari dua sudut pandang. *Pertama*, karena simbiosis Islam Melayu sudah diterima secara luas, Islamisasi karenanya tidak lebih sebagai penegasan segi lain identitas Melayu. Kendatipun banyak orang India dan Cina yang Muslim, Islam telah menjadi *rallying cry* bagi orang-orang Melayu.²¹¹ Islam lantas dianggap oleh warga non-Melayu sebagai agamanya orang Melayu, dan Islamisasi tidak lebih sebagai pernyataan identitas kemelayuan mereka. Kesulitan Muslim non-Melayu untuk menyatu dengan warga Melayu dan keengganan kaum Melayu menerima orang Cina meski telah masuk Islam, membuktikan bahwa Islamisasi sudah sangat tercemar oleh bias etnis, bahwa Islamisasi identik dengan proses Melayunisasi.²¹²

Kedua, Islamisasi pemerintah dapat di pandang sebagai upaya untuk mengecoh kelompok-kelompok oposisi yang menjadikan Islam sebagai basis perjuangannya. UMNO dan pemerintah tidak memiliki alternatif lain kecuali menggunakan alat yang sama yaitu Islam untuk mematahkan mereka. PM. Tun Hussein Onn menyatakan bahwa Islamisasi UMNO memang sangat terpacu oleh ancaman-ancaman yang dilancarkan PAS kepada pemerintah: “*You may wonder why we spend so much on Islam... [if we don't] party Islam will get at us.*” Partai PAS akan menuduh kami tidak agamis dan akibatnya rakyat akan kehilangan

²¹⁰John Fusnton, “Malaysia,” dalam Mohammed Ayoob (ed.), *The Politic of Islamic Reassertion* (New Delhi: Vikas Publishing House Pvt Ltd, 1982), h. 182.

²¹¹Harold Crouch, *Government and Society in Malaysia* (Singapore: talisman Publishing Pte, Ltd., 1996), h. 171.

²¹²Michael G. Peletz, “Sacred Texts and Dangerous Words: The Politics of Law and Cultural Rationalization in Malaysia,” dalam *Journal Comparative Studies in Society and History*, Vol. 35, No. 1 (Cambridge University Press, 1993), h. 80.

kepercayaan dan dukungan. Semakin berhasil mobilisasi warga akan Islam, semakin perlu bagi rezim yang berkuasa untuk kelihatan lebih Islami, yang berarti pula kebijakan-kebijakan pemerintah juga harus semakin bernuansa Islam. Dalam suasana yang diliputi oleh kegairahan atas Islam, UMNO akan kehilangan legitimasi moralnya untuk memerintah jika terlihat bahwa ia kurang Islami.²¹³ Demikianlah, kebijakan Islamisasi Malaysia, kendatipun dinilai bersifat simbolis dan politis, mulai menonjol pada masa kepemimpinan Tun Abdul Razak (1971-1976) maupun Tun Hussein Onn (1976-1981).

Sejak 1981, ketika Mahathir tampil di puncak pimpinan pemerintahan, terjadi perubahan dengan memberikan ruang lebih besar kepada Islam. Kendatipun Islam tetap dipakai sebagai alat legitimasi oleh Mahathir dan UMNO, Mahathir secara pribadi terlihat betul-betul ingin menerapkan nilai dan prinsip-prinsip universal Islam dalam tata pemerintahan Malaysia.²¹⁴

Di bawah pemerintahan Mahathir, meski secara tradisional terlihat simbolis, perlakuan pemerintah terhadap agama memperoleh dimensi yang lebih substantif. Ini dapat dilihat dari perhatian pemerintah yang besar terhadap penelitian, perencanaan dan pengadaan secara sistematis program-program yang ditujukan untuk membekali rakyat Muslim Malaysia dalam menghadapi kehidupan modern yang lebih kompleks.

Sejak memangku jabatan puncak sebagai Perdana Menteri dan Presiden UMNO pada 1981, Mahathir terus berupaya meyakinkan rakyat melalui kebijakan-kebijakannya bahwa pemerintah dan UMNO bersungguh-sungguh mendukung prinsip-prinsip Islam. Dalam tahun-tahun panjang pemerintahannya, Mahathir terus berusaha meyakinkan citra Islami pemerintahan, berusaha memadukan Islam dan kemelayuan dan mengasosiasikan Islam dengan pembangunan ekonomi.²¹⁵

Dalam hal kebijakan luar negeri, seluruh spektrum keterlibatan Malaysia dalam masalah-masalah internasional mulai ditata kembali dengan memberikan perhatian lebih banyak kepada dunia

²¹³Kamaruddin Jafaar, "Malay Political Parties-An Interpretative Essay," dalam *Southeast Asian Affairs* (Singapore: ISEAS, 1979), h. 216.

²¹⁴Hussin Mutalib, *Islam in Malaysia: From Revivalism to Islamic State* (Singapore: Singapore University Press, 1993), h. 78-79.

²¹⁵Patricia Martinez, "Mahathir, Islam dan Dilema Melayu Baru," dalam Ho Khai Leong dan James Chin (eds.), *Pentadbiran Mahathir: Prestasi dan Krisis dalam Pemerintahan* (Singapore & Kuala Lumpur: Times Books International, 2003), h. 269.

Muslim.²¹⁶ Pemerintah memperkuat hubungan dengan negeri-negeri Muslim untuk mendemonstrasikan kepada rakyat bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah telah diakui oleh bangsa-bangsa Islam lain.²¹⁷ Dalam konteks hubungan internasional pula, pemerintah mencurahkan daya usaha untuk menata hubungan Malaysia dengan dunia Islam. Untuk tujuan itu, Mahathir aktif memainkan penyelesaian Iran-Iraq, memberi dukungan terus menerus untuk perjuangan rakyat Palestina, menyetujui perayaan "Pekan Palestina" dan membentuk Tabung Rakyat Palestina.²¹⁸

Malaysia di bawah kepemimpinan Mahathir berusaha menunjukkan keberpihakannya terhadap dunia Islam dan menempatkan dirinya sebagai salah satu aktivis yang mengidentikkan dirinya dengan persoalan-persoalan dunia Islam. Pernyataan yang berisi dukungan terhadap perjuangan PLO dan Palestina disiarkan di berbagai media dan publikasi yang dikuasai pemerintah. Israel dikutuk sebagai biang kerok politik di Timur Tengah; dan untuk lebih menunjukkan keseriusan Malaysia mendukung perjuangan Palestina, pada 1982, pemerintah menetapkan tanggal 5 April sebagai "Hari Solidaritas Palestina."²¹⁹

Sejak 1981 pula, pemerintah aktif mensponsori berbagai konferensi internasional, seminar dan eksposisi tahunan, yang mengupas isu-isu dan problem-problem di dunia Islam. Tema-tema yang dikaji umumnya menggarisbawahi agenda pemerintah. Dalam dekade pertama pemerintahan Mahathir, Kuala Lumpur menjadi tuan rumah bagi banyak konferensi Islam internasional yang dilangsungkan hampir setiap tahun, dengan mengupas berbagai isu keislaman, seperti pendekatan Islam terhadap pembangunan teknologi (1983), peradaban Islam (1984), pemikiran Islam (1984), Simposium Islam Internasional (1986), Manajemen Islam Kawasan Asia-Pasifik (1987), Ekonomi Islam (1987) Media Islam dan Dunia Modern (1987) dan Islam dan Filsafat Islam (1989).

Dalam bidang pendidikan, pemerintah pada 1982 menerima rekomendasi untuk mendirikan Universitas Islam Antar Bangsa.

²¹⁶M.Pathamathan dan D. Lazarus (eds.), *Wind of Change: The Mahathir Impact on Malaysia's Foreign Policy* (Kuala Lumpur: Eastview Publication, 1984), h. 40.

²¹⁷R.S. Milne & Diane Mauzy, *Malaysian Politics Under Mahathir* (London: Routledge, 1999), h. 143.

²¹⁸Joseph Liow, "Kepribadian, Tuntutan dan Luar-Jangkaan: Penentu Dasar Luar Malaysia dalam Pentadbiran Mahathir," dalam Ho Khai Leong dan James Chin (eds.), *Pentadbiran Mahathir: Prestasi dan Krisis dalam Pemerintahan* (Singapore & Kuala Lumpur: Times Books International, 2003), h. 159.

²¹⁹*New Straits Times*, 6 April 1982.

Universitas ini dibangun guna menghasilkan para profesional Muslim yang berkualitas dalam berbagai disiplin keilmuan. Setahun sebelumnya, yakni pada 1981, Mahathir mensponsori upaya pengkajian terhadap berbagai segi mengenai sistem ekonomi Islam untuk memastikan bahwa proyek-proyek pembangunan pemerintah tidak bertentangan dengan prinsip Islam.²²⁰

Dalam bidang hukum dan perundang-undangan, pemerintah sepanjang dekade 1980-1990an, mengeluarkan banyak hukum Islam atau mengamandemen hukum yang ada untuk semakin banyak menyerap aspek-aspek Islam. Hukum-hukum syari'at tentang kejahatan dikeluarkan untuk menjamin bahwa gaya hidup kaum Muslim Malaysia tidak melanggar ajaran-ajaran Islam. Tindak-tandak kejahatan baru diciptakan dan pengawasan moral serta pelaksanaan dan pemberlakuan hukum bagi orang-orang Islam diperkenalkan. Makan di tempat umum selama bulan Ramadhan, mengonsumsi minuman beralkohol di tempat umum, perempuan atau laki-laki yang asyik bertukar menukar model pakaian, homoseksualitas dan lesbianisme merupakan tindakan-tindakan kejahatan yang dapat dihukum menurut syari'ah.²²¹ Pada masa Mahathir pulalah, tepatnya pada 1988, dilakukan amandemen tentang Mahkamah Syari'ah yang salah satu substansinya adalah menyetarakan status hakim dan lembaga pengadilan Islam sama dengan rekanannya di pengadilan sipil.

Tetapi segera tampak kemudian bahwa kebijakan Islamisasi yang gencar digalakkan Mahathir sesungguhnya tidak lahir semata-mata dari dorongan intrinsik pemerintah untuk mempromosikan Islam, tetapi juga karena tekanan-tekanan politik eksternal, yaitu serbuan gelombang revivalisme Islam dan meningkatnya tantangan PAS, kekuatan oposisi utama yang mengibarkan bendera Islam. Sebagai respons atas tantangan itulah, maka UMNO dan pemerintah mempromosikan wacana "Islam yang benar" (*right Islam*) untuk dikontraskan dengan praktik Islam yang salah (*wrong Islam*). Retorika tentang *right Islam* dikaitkan dengan gagasan bahwa Islam adalah agama progresif yang sejalan dengan upaya pemerintah untuk menggalakkan pembangunan dan modernisasi. Visi tentang *right Islam* diringkaskan sebagai "*a balanced, moderate and modernising force*" yang tidak menghalangi investasi asing; menerima bentuk-bentuk

²²⁰*Utusan Malaysia*, 11-13 Maret 1981.

²²¹Zainah Anwar, "Berebut Paling Saleh: Islam dan Politik di Malaysia," dalam Ulil Abshar Abdalla (ed.), *Islam dan Barat: Demokrasi dalam Masyarakat Islam* (Jakarta: Friedrich-Naumann Stiftung (FNS) Indonesia dan Pusat Studi Islam Paramadina, 2002), h. 85.

tertentu Barat sekuler; dan yang menaruh perhatian kepada realitas politik dunia Islam kekinian dan dunia luar.²²²

Pemerintah menuduh gerakan Islam yang menentang visi Islam pemerintah sebagai penyeleweng, ekstrimis dan radikal. Label-label tersebut dikenakan kepada mereka yang dianggap mengganggu kesatuan persepsi mengenai Islam yang hendak didefinisikan pemerintah, yaitu Islam yang kompatibel terhadap agenda pembangunan dan modernisasi Malaysia. Pendek kata, program-program Islamisasi Malaysia tidak bisa dilepaskan dari motif politik. Bahkan Husain Mutalib menengarai dua motif utama kebijakan Islamisasi pemerintah tersebut, yakni: *pertama*, keinginan untuk memecoh PAS dan melihat seberapa jauh daya tarik PAS bagi bangsa Melayu; dan *kedua*, keinginan untuk mengatur kegiatan-kegiatan Islam di Malaysia agar tidak memperburuk stabilitas antar etnis.²²³

Motif pertama terungkap dari pernyataan terbuka pemerintah bahwa alasan pokok bagi program Islamisasi adalah untuk memukul PAS.²²⁴ Dalam atmosfer di mana kebangkitan Islam tengah dibiarkan secara luas, termasuk di lingkungan elit-elit Melayu UMNO, maka alternatif terbaik untuk menghadapi arus Islam adalah dengan melaksanakan banyak program Islamisasi. Dengan kata lain: *"to challenge Islam with more Islam."*²²⁵

Motif kedua terkait dengan kesadaran pemerintah mengenai potensi politik Islam yang harus diatur dan dikendalikan agar tidak mengganggu stabilitas hubungan perkauman. Pemerintah yang ditulangnya UMNO menggelar dua jenis strategi: akomodasi, untuk tidak mengatakan kooptasi, dan represi. Strategi pertama ditandai dengan rekrutmen tokoh-tokoh organisasi Islam terkemuka ke kubu pemerintahan. Rekrutmen Anwar Ibrahim ke dalam UMNO pada 1982 adalah contoh gemilang keberhasilan UMNO memobilisasi citra sebagai partai yang memperjuangkan Islam.²²⁶ Kedudukan

²²²Shanti Nair, *Islam in Malaysian Foreign Policy* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996), h. 116.

²²³Husain Mutalib, *Islam dan Etnisitas: Perspektif Politik Melayu*, terj. A.E. Priyono dan Christiadi (Jakarta: LP3ES, 1996), h. 211.

²²⁴*Far Eastern Economic Review*, 9 Februari 1979, h. 23.

²²⁵Ibrahim Ahmad, *Konflik UMNO-PAS dalam Isu Islamisasi* (Selangor: Ibs Buku Sdn. Bhd, 1989), h. 69.

²²⁶Anwar Ibrahim dulu adalah Presiden ABIM. Anwar yang dulu pernah berkampanye untuk PAS pada 1978 berhasil dibujuk bergabung dengan UMNO dan pemerintahan sereta menjadi kandidat UMNO dalam pemilu 1982. Konon, ada tiga syarat yang diminta Mahathir kepada Anwar untuk dapat bergabung dengan UMNO: (1) ABIM mencabut seluruh asosiasinya dengan PAS, termasuk menggunakan tiket PAS untuk bertanding dalam pemilu; (2) membuang pandangan bahwa NEP tidak

Anwar dalam UMNO dilihat sebagai manifestasi kesungguhan partai itu untuk menerapkan Islam dalam negara.²²⁷

Ketika strategi akomodasi tidak menuai hasil, pemerintah mulai mengambil langkah-langkah yang sifatnya menghukum guna mengekang meningkatnya aktivitas dari kelompok-kelompok yang mereka sebut sebagai penyeleweng, radikal dan ekstrimis. Hal ini mencakup pemberlakuan Akta Kemasyarakatan (1981). Akta ini digunakan pemerintah untuk mengancam, mengendalikan dan bahkan menjalankan penentangan secara diam-diam terhadap PAS dan warga Muslim lain yang berbeda pendapat dengan pemerintah.²²⁸ Pemerintah, melalui Akta Salah Guna Agama 1982, juga berupaya membatasi penyebaran doktrin-doktrin yang dianggap menyimpang. Melalui Akta itu, pemerintah melarang setiap warga Muslim berbicara tentang ajaran-ajaran Islam yang dapat menimbulkan keresahan masyarakat. Akta tersebut juga melarang dibangunnya masjid atau surau tanpa persetujuan pemerintah.²²⁹

Pemerintah menjadikan Akta Keamanan Internal (ISA) sebagai senjata utama untuk menangkap mereka yang dituduh mengancam stabilitas dan keamanan bangsa. Pemerintah meningkatkan pemantauan atas gerakan-gerakan yang dianggap berpotensi mengacaukan stabilitas rezim. Pada 1981, pemerintah menengarai terdapat kurang lebih 40 gerakan dakwah di Malaysia. Salah satu dari gerakan ini, yaitu Ahmadiyah yang berpusat di Pakistan, dilarang pemerintah dan sejak tahun 1982 status kemelayuan anggotanya dilucuti. Beberapa sekte Tarekat, seperti Qadiani dan Muhammadiyah Tariqah, juga dilarang.²³⁰ Pada 1985, Divisi Urusan Agama di Kantor Perdana Menteri (yang disebut dengan Pusat Islam) mengumumkan rencana pemerintah untuk memperluas Unit Akidah dan Ajaran Sesat di bawah Pusat Penyelidikan Islam untuk menyaring masuknya ajaran-ajaran ekstrem-militer di Malaysia. Dalam konteks ini perlu diingatkan bahwa apa yang diasosiasikan pemerintah sebagai kelompok radikal tersebut dalam pemetaan pemerintah adalah para pendukung utama Partai PAS.

islami dan mendukung promosi hak-hak Bumiputera; dan (3) tidak mengecam kebijakan pendidikan Melayu. Lihat John Hilley, *Malaysia: Mahathirism, Hegemony and the New Opposition* (London & New York: Zed Books, 2001), h. 94.

²²⁷Ahmad Luthfi Othman, *Anwar: Skandal Seks atau Konspirasi Politik* (Selangor: Penerbitan Pemuda, 1998), h. 49.

²²⁸Simon Barraclough, "Managing the Challenges of the Islamic Revival in Malaysia: A Regime Perspective, dalam *Asian Survey*, Vol. 19, No. 4 (1985), h. 15-20.

²²⁹*New Straits Times*, 16 Juli 1982.

²³⁰Shanti Nair, "Islam in Malaysian", h. 150.

Beberapa saat setelah meletusnya insiden Mamali 1985 yang menewaskan Ibrahim Libya, pemerintah menerbitkan kertas putih yang mengungkap mengenai ancaman ekstrimisme agama di Malaysia. Menurut kertas putih itu, ada upaya-upaya oleh kelompok ekstrimis untuk mendirikan negara Islam dengan kekerasan. Kelompok inilah yang menghasut kaum Melayu Muslim untuk membenci pemerintah dan berupaya menggulingkan pemerintahan multirasial dan menggantikannya dengan negara teokratis. Langkah represif lainnya adalah pembubaran Darul Arqam. Sebelumnya, pemerintah menolak pemberlakuan hukum hudud di negara bagian Kelantan yang diperintah PAS. Mahathir menyatakan, bahwa undang-undang Malaysia sudah sesuai dengan Islam, dan dia menegaskan kembali nilai-nilai pluralisme dan toleransi, serta memberikan peringatan terhadap bahaya ekstrimisme agama.²³¹

Sejak pemilu 1978, ketika PAS muncul dan dianggap sebagai ancaman kuat bagi pemerintahan koalisi, terdapat pernyataan yang mengancam akan mengkriminalisasikan "ekstrimisme agama" PAS dengan menggunakan seksyen Kanun Keseksaan. Rais Yatim, Menteri Undang-undang di Jabatan Perdana Menteri dilaporkan sedang menimbang untuk menggunakan Kanun Keseksaan kepada siapa saja yang mengancam keamanan negara, yang mengajarkan kesetiaan yang membabi buta dan kebencian terhadap pemimpin pemerintahan.²³²

Pemerintah juga menghukum kegiatan publikasi yang dianggap merugikan kepentingan nasional. Jurnal dan terbitan yang kritis terhadap pemerintah, seperti *Risalah* (terbitan ABIM) dan *Nadi Islam*, dilarang terbit pada 1983. Ketua pengarah JAKIM (Jabatan Kemajuan Islam) di bawah Jabatan Perdana Menteri pernah melaporkan bahwa Kementrian Dalam Negeri telah mengharamkan 195 buku dan risalah dalam bahasa Malaysia dan 80 buah dalam bahasa Inggris yang kandungannya dianggap oleh pemerintah bertentangan dengan ajaran Islam. Menurutnya, JAKIM telah mengungkap 94 jenis ajaran menyimpang yang disebarluaskan di seluruh negeri sejak awal publikasinya pada 1974.²³³

Beberapa contoh kasus di atas menegaskan dilema Islamisasi pemerintahan Mahathir. Kekhawatiran terhadap potensi eksplosif Islam di satu sisi, dan dukungan resmi terhadap pengembangan Islam di sisi lain, merefleksikan ketegangan dialektis hubungan agama dan

²³¹M.B. Hooker, "Submission to Allah: The Klantan Syariah Criminal Code (II), 1993," dalam Virginia Hooker dan Norani Othman (eds.), *Malaysia, Islam, Society and Politics* (Singapore: ISEAS, 2003), h. 80.

²³²*The Star*, 24 November 2000.

²³³*The Star*, 6 Agustus 1999.

negara. Strategi pragmatis UMNO yang mengusung identitas ganda (Islam-nasionalis) telah menempatkan partai ini pada posisi yang secara politis lebih diuntungkan daripada PAS. PAS yang sejak 1978 mengusung tema-tema universalisme Islam dan mengabaikan nasionalisme Melayu akhirnya menjadi sasaran kecaman kaum Melayu. Akibatnya, PAS mengalami kekalahan telak pada Pemilu 1986. Janji-janji PAS dalam kampanye untuk menghapuskan hak-hak istimewa Bumiputera telah menuai kritik. Bahkan Anwar Ibrahim sendiri menuduh PAS sebagai partai yang tidak lagi bisa dipercaya karena ternyata disiapkan untuk mengkhianati warga Melayu dengan berniat membuang *privelese* dan hak-hak khusus mereka.²³⁴

Dengan kebijakan-kebijakannya yang memihak Islam, Mahathir secara cerdas berhasil melucuti klaim Islamis partai oposisi PAS. Namun sebagian pengamat memandang bahwa Islamisasi yang dilakukan pemerintahan Mahathir hanya kosmetik, yang sesungguhnya didorong oleh pertimbangan politis dan pragmatis, ketimbang keinginan yang sungguh-sungguh untuk menegakkan Islam sebagai *al-fīrah*, pandangan hidup yang sempurna di atas pandangan hidup atau ideologi lain.²³⁵ Dalam banyak kasus, Islamisasi menjadi tidak lebih dari sekedar pernyataan kembali aspek-aspek simbolik dan ritualistik yang perifer dan tidak relevan bagi kebutuhan dunia modern. Islamisasi justru telah menjadi sumber ketegangan, kekacauan dan kebingungan dalam komunitas Muslim, suatu keadaan yang lebih berakibat merusak ketimbang membantu usaha-usaha untuk menghadirkan gambaran positif mengenai Islam. Menurut seorang pengamat, persepsi umum mengenai Malaysia sebagai bangsa Muslim yang patut dicontoh oleh bangsa-bangsa Muslim lain, apapun alasan pujian itu, merupakan akibat dari kesalahan pembacaan yang serius terhadap situasi yang sebenarnya.²³⁶

D. Landasan Yuridis Pelembagaan Hukum Islam di Malaysia

Berbeda dengan Indonesia yang secara konstitusional tidak pernah menyebutkan Islam sebagai dasar konstitusi bernegara, Malaysia melalui konstitusinya secara jelas menyebutkan Islam sebagai agama resmi negara.²³⁷ Dalam pasal 3 Konstitusi Malaysia, disebutkan bahwa:

²³⁴*New Straits Times*, 16 Juni 1986.

²³⁵Omar Farouk, "Penelitian Sosial dan Kebangkitan Islam di Malaysia," dalam Saiful Muzani (ed.), *Pembangunan dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara* (Jakarta: LP3ES, 1993), h. 284.

²³⁶*Ibid.*, h. 286.

²³⁷Kedudukan Islam sebagai agama resmi Negara, secara eksplisit disebutkan dalam Artikel 3 (1) Perlembagaan Persekutuan. Selengkapnya artikel itu berbunyi: *Islam adalah agama Persekutuan, tetapi agama-agama lain boleh dianuti*

“Agama Islam adalah agama persekutuan, tetapi agama lain boleh diamalkan dengan aman dan damai di setiap bagian negara-negara Federasi” (*Islam is the religion of the Federation; but other religions may be practiced in peace and harmony in the any part of Federation*).²³⁸

Berdasarkan konstitusi tersebut, maka setiap orang bebas menganut dan mengamalkan agamanya masing-masing. Tetapi dalam pengembangannya harus tunduk pada ketentuan undang-undang dasar. Pemerintah negara-negara bagian berhak mengawasi atau melarang propaganda suatu agama atau kepercayaan lain terhadap pemeluk agama Islam. Dengan kata lain, negara melindungi orang-orang Islam dari propaganda agama atau kepercayaan lain di luar Islam. Pemerintah berhak melarang usaha-usaha yang dapat merusak agama Islam atau memurtadkan orang Islam.²³⁹

Yang menarik kemudian ialah, bahwasanya meskipun agama Islam diakui sebagai agama Persekutuan, namun kuasa agama terletak pada negeri-negeri. Bahkan tafsiran-tafsiran yang dibuat para tokoh politik ataupun ahli hukum tentang kedudukan Islam dalam negara pun, menunjukkan bahwa kedudukan Islam sebagai agama resmi Persekutuan tidak otomatis menjadikan Malaysia sebagai negara Islam.

Ketika menjawab pertanyaan seorang anggota Majelis Perundangan Persekutuan mengapa pelaksanaan Undang-undang syara' di Malaysia diabaikan, Perdana Menteri pertama ketika itu, Tunku Abdul Rahman menjawab:

“saya ingin menjelaskan bahawa negara ini bukanlah sebuah negara Islam sebagaimana difahamkan secara umumnya. Kita cuba memperuntukkan Islam hendaklah menjadi agama rasmi bagi negara.”²⁴⁰

Yang dimaksud sebagai agama resmi dijelaskan lagi oleh mantan Ketua Hakim Negara, Tun Muhammad Suffian Hashim sebagai simbol semata dalam upacara, misalnya kebolehan berdoa pada upacara-upacara

secara aman dan harmoni dimana-mana tempat di dalam Persekutuan. Lihat Akta Perlembagaan Persekutuan, sebagaimana dikutip Abd Aziz Bari, Perlembagaan Malaysia: Teori dan Praktis (Kualalumpur: Arah Publications, 2008), h. 287.

²³⁸Legal Research Board, *Federal Constitution* (Selangor: International Law Book Services, 2003), h. 20.

²³⁹Joseph M. Fernando, “The Position of Islam in the Constitution of Malaysia,” dalam *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 37, No. 2, Juni 2006.

²⁴⁰Lihat laporan resmi perdebatan Majlis Perundangan, 1 Mei 1958, sebagaimana dikutip Mahmood Zuhdi Abd Majid, *Bidang Kuasa Jenayah Mahkamah Syariah di Malaysia* (Kualalumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001), h. 118.

resmi seperti Pertabalan Yang Dipertoean Agung, hari kemerdekaan dan lain-lain.²⁴¹

Tafsiran yang sama juga telah dibuat oleh Sheridan dan H.E Groves. Menurut mereka, pasal 3 ayat (1) dalam Akta Perlembagaan yang meletakkan Islam sebagai agama resmi Persekutuan, sebenarnya tidak mempunyai makna apa-apa dari segi undang-undang. Ia hanya menentukan bahwa segala adat istiadat dan upacara resmi kenegaraan hendaklah mengikuti adat istiadat Islam.²⁴²

Meskipun usaha untuk memberi penafsiran baru terhadap maksud dari konstitusi itu telah coba dilakukan oleh banyak pihak yang peduli, tafsiran-tafsiran baru tentang hal itu belum mendapat ruang yang cukup hingga hari ini.

Di antara tafsiran yang mencoba merekonstruksi arti Islam sebagai agama Persekutuan, ialah tafsiran yang dibuat oleh Hakim Hashim Yeop Sani dalam tulisannya ketika mengomentari pendapat Sheridan di atas. Beliau mengatakan:

“saya menentang keras pendapat ini kerana tidak berdasarkan kepada apa-apa peruntukan dalam perlembagaan, dan ini adalah suatu tafsiran yang berjiwa Crusader. Oleh sebab perkara 3 Perlembagaan itu sangat jelas dan tidak boleh diputar belit lagi bahawa Agama Negara ialah Islam maka mana-mana tafsiran yang mewujudkan suatu percanggahan di antara dokumen ciptaan manusia (perlembagaan) dengan perintah Allah (al-Qur’ \pm n) dan al-Sunnah maka tafsiran itu tidak boleh dipakai.”²⁴³

Dalam konteks yang sama, Ahmad Ibrahim juga berkomentar terhadap penolakan Mahkamah Agung terhadap tuntutan untuk meluaskan makna agama Islam sebagai agama Persekutuan, sehingga tidak hanya dalam upacara dan ibadat, tetapi juga dalam aspek kehidupan umat lainnya, termasuk undang-undang. Dalam komentarnya, Ahmad Ibrahim menyatakan:

“Apa yang menyedihkan ialah Mahkamah Agung nampaknya bersedia menerima hujah bahawa perkataan “Islam” yang terdapat dalam perkara 3 Akta Perlembagaan hendaklah difahamkan sebagai meliputi hanya perkara-perkara yang berhubung dengan upacara dan istiadat agama sahaja; Telah dikatakan, bahawa inilah makna yang dimaksudkan oleh pihak yang merangka perlembagaan itu dan ia adalah akibat pemerintahan tidak langsung oleh British dalam masa

²⁴¹Muhammad Suffian bin Hashim, “The Relationship Between Islam and The State in Malaya,” dalam *Intisari*, Vol. 1 (Singapore: t.p. 1962), h. 15.

²⁴²L.A. Sheridan & Harry E. Groves, *The Constitution of Malaysia* (Singapore: PTR, 1979), h. 37.

²⁴³Lihat Hashim Yeop Sani, *Islam dalam Perlembagaan* (Kualalumpur: Institut Dakwah dan Latihan Islam, t.th.), h. 17.

penjajahan dulu dan wujudnya institusi-institusi sekular. Apakah kita masih terikat dengan kedudukan penjajah itu sedangkan kita sudah mencapai kemerdekaan?”²⁴⁴

Meskipun demikian, seperti telah disebutkan sebelumnya, tafsiran-tafsiran baru yang bermaksud memperluas makna Islam sebagai agama Persekutuan belum mendapat sambutan positif dari negara, khususnya mahkamah agung.

Untuk lebih menjelaskan sikap konstitusi Malaysia yang tidak menganggap undang-undang Islam sebagai undang-undang negara meskipun memiliki kedudukan sebagai agama Persekutuan, dapat disimak dalam tafsiran (penjelasan) konstitusi itu sendiri. Dalam penjelasan tersebut, sebagaimana tercantum dalam pasal 160 ayat (2), Undang-undang Islam bahkan tidak disebutkan dengan jelas dalam hirarki mahkamah-mahkamah di Malaysia.

Kedudukan Undang-undang Islam yang demikian itu, dalam potret politik hukum Malaysia, bukanlah suatu hal yang aneh. Seperti terungkap sebelumnya, upaya memarjinalkan hukum Islam telah menjadi politik hukum Inggris. Karena itu, dapat dimengerti jika pasal-pasal dalam konstitusi Malaysia serta tafsiran-tafsirannya sesuai dengan politik hukum Inggris, apalagi konstitusi itu memang dirancang pada saat Inggris masih berkuasa di Malaysia. Barangkali yang aneh adalah, seperti yang dilontarkan oleh Ahmad Ibrahim, mengapa setelah Malaysia merdeka, tidak ada upaya politik untuk mereposisi hukum Islam dalam kehidupan bernegara? Yang terjadi malah sebaliknya, kedudukan Mahkamah Syari'ah semakin kabur dalam bahagian 9 Akta Perlembagaan. Sangat mungkin hal itu terjadi karena Mahkamah Syari'ah memang hanya dianggap institusi agama, tetapi alasan lainnya yang juga mendasar adalah berkembangnya pandangan bahwa Mahkamah Syari'ah posisinya sama dengan Mahkamah Gereja (*Canon*) yang memang sepanjang sejarahnya di Inggris dipisahkan dari struktur pengadilan negara. Karena itulah, Mahkamah-mahkamah Syari'ah tidak diatur oleh Persekutuan, tetapi hanya di bawah kuasa negeri-negeri bagian.

Untuk memperoleh gambaran yang utuh tentang perkembangan pelembagaan hukum Islam di Malaysia, berikut ini akan diuraikan perkembangan Mahkamah Syari'ah sejak awal sesuai politik hukum Inggris, hingga perkembangan terakhir pada masing-masing negara bagian. Uraianya pun akan diurutkan sesuai pembagian Malaysia di bawah kekuasaan Inggris sebelum merdeka, yakni: (1) Negeri-negeri

²⁴⁴Ahmad Ibrahim, "Undang-Undang Islam di Mahkamah Sivil," *Kertas Kerja* disampaikan dalam Simposium tentang Pindaan Perlembagaan Malaysia, sebagaimana dikutip Mahmood Zuhdi Abd. Madjid, *Bidang Kuasa Jenayah Mahkamah Syariah di Malaysia*, h. 120.

Selat, (2) Negeri-negeri Melayu Bersatu, dan (3) Negeri-negeri Melayu Tidak Bersatu.

1. Negeri-Negeri Selat

Sejarah pelebagaan hukum Islam di Negeri-negeri Selat berawal dari lahirnya beberapa piagam, yang dimulai dengan Piagam Keadilan 1807. Isi Piagam Keadilan itu adalah: (1) penetapan pengadilan, dan (2) hendaknya pengadilan menggunakan UU Inggris kecuali mengenai agama Islam dan adat Melayu.²⁴⁵

Pada tahun 1880, Inggris mengakui keberadaan hukum Perkawinan dan Perceraian Islam dengan diterbitkannya *Mohammaden Marriage Ordinance* No. V tahun 1880. Isi undang-undang ini antara lain bahwa perkawinan dan perceraian di kalangan umat Islam harus didaftarkan, dan yang berkuasa mendaftar adalah *qa«i*, meskipun keputusan boleh direvisi atau dimodifikasi oleh *Governur* sebagai pemegang kuasa Mahkamah Agung.²⁴⁶ Dengan kata lain, *Mohammaden Marriage Ordinance* adalah undang-undang pertama yang diperkenalkan oleh Inggris dalam bidang hukum Islam, setelah sebelumnya mereka mencampuri urusan-urusan pemerintahan negeri-negeri Melayu.²⁴⁷ Tujuan utama undang-undang itu adalah untuk mengatur pentadbiran undang-undang perkawinan Islam.

Dengan dasar UU itulah, jabatan *qa«i* mulai distrukturkan. Menurut undang-undang itu, pelantikan *qa«i* adalah wewenang *Governur* sekaligus berwenang pula untuk menghentikannya.²⁴⁸ Meskipun jabatan *qa«i* bukan hal baru di Negeri-negeri Selat,²⁴⁹ tetapi kehadiran undang-undang itu, tetap memiliki nilai penting, terutama karena mengakui secara resmi institusi *qa«i*, setelah sebelumnya dilupakan dalam beberapa

²⁴⁵Ahmed Muhammad Ibrahim, "Penghakiman UU Keluarga Islam", *Paper*, disampaikan dalam Seminar Serantau Undang_undang Keluarga Islam dan Wanita, 9-10 Maret 1998 Institut Kepahaman Islam Malaysia (IKIM), h. 6.

²⁴⁶Abdul Monir bin Yaacob, "Syariah Court in Malaysia: past: Presesnt and Future," dalam Ahmed Muhammaed Ibrahim & Abdul Monur Yaacob, *The Administration of Islamic Laws* (Kualalumpur: Institut of Islamic Understanding Malaysia (IKIM), 1997), h. 24.

²⁴⁷Abdul Kadir bin Haji Muhammad, *Sejarah Penulisan Hukum Islam di Malaysia* (Kualalumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1996), h. 100.

²⁴⁸Mahmood Zuhdi, *Bidang Kuasa Jenayah Mahkamah Syariah di Malaysia*, h.123.

²⁴⁹Dalam sejarah Melayu, jabatan kadi bukanlah hal yang asing. Di antara mereka yang pernah diangkat sebagai *q±«i* adalah *Q±«i Yusuf* dan *Q±«i Menawar*. Menurut catatan sejarah, institusi perq±«ian telah terbentuk sejak zaman kerajaan Malaka, khususnya pada zaman pemerintahan Sultan Mansur Shah. Lihat *ibid*.

piagam, baik Piagam Pertama, (1807), Piagam Kedua (1826) dan Piagam Ketiga (1855).

Undang-undang ini direvisi pertama kali pada tahun 1894 melalui Ordinance XIII tahun 1894 "*Mohammaden Marriage Ordinance (Amendment)*". Kemudian diamandemen lagi tahun 1902. Isi ordinance ini adalah memberikan kuasa kepada Gubernur untuk melantik pendaftar perkawinan (*registrar*) di masing-masing Negeri Selat. Kemudian ordinance No. XXXIV of 1902 ini diperbaharui lagi tahun 1908 melalui *The Mohammaden Marriage Ordinance 1908*.²⁵⁰

Perbaikan berikutnya dilakukan dengan lahirnya *The Muhammadan Marriage Ordinance* No. XVII tahun 1909, yang isinya memberikan kuasa kepada Gubernur Negeri-negeri Selat untuk melantik dua orang qa'ï atau lebih bagi setiap daerah untuk mengurus masalah perkawinan dan perceraian. Pada tahun 1917, diperbaharui lagi dengan *The Muhammadan Marriage Ordinance* No. 4 tahun 1917, yang isinya memberikan kemungkinan kepada pendaftar untuk memutuskan hal-hal yang berhubungan dengan (i) taklik, (ii) maskawin, dan (iii) nafkah.²⁵¹

The Muhammadan Marriage Ordinance 1908 dengan segala perubahannya, akhirnya dimasukkan dalam Ordinance No. 26 tahun 1920. Kemudian diperbaharui lagi tahun 1923 yang berisi tentang diberlakukannya hukum waris Islam.²⁵² Undang-undang ini direvisi lagi melalui *Ordinance No. 26 Revised Law 1926*. Isinya lebih banyak dibanding dengan isi undang-undang 1908, yakni 51 berbanding 30, meskipun pada prinsipnya isi yang terkandung di dalamnya sama, yakni hanya terdiri atas (1) pendaftaran perkawinan dan perceraian orang Islam, dan (2) pelantikan qa'ï serta mufti.²⁵³

Pada tahun 1934, Ordinance 1926 diperbaharui lagi dengan memberikan kuasa kepada qa'ï untuk menyelesaikan masalah nafkah

²⁵⁰Ordinance XXV/1908 berisi: (1) mewajibkan suami isteri membuat pendaftaran perkawinan dan perceraian dalam tempo tujuh hari setelah akad nikah, yang kalau dilanggar dapat dihukum dengan denda sebesar 25 ringgit; (2) memberikan kuasa kepada Governor melantik dan memecat kadi; (3) melantik kadi sebagai pembantu Pendaftar Perkawinan dan Perceraian; (4) memberikan kuasa kepada kadi untuk menyelesaikan masalah nafkah yang tidak melebihi 50 ringgit; dan (5) masalah lain yang berhubungan dengan perkawinan dan perceraian. Lihat Abdul Kadir bin Haji Muhammad, *Sejarah Penulisan Hukum Islam di Malaysia*, h. 102-103.

²⁵¹*Ibid*, h. 103.

²⁵²Abdul Monir bin Yaacob, "Syariah Court in Malaysia: Past: Present and Future," dalam Ahmed Muhammaed Ibrahim & Abdul Monur Yaacob, *The Administration of Islamic Laws*, h. 7-8.

²⁵³Abdul Kadir bin Haji Muhammad, *Sejarah Penulisan Hukum Islam di Malaysia*, h. 104.

dalam perceraian tanpa batas.²⁵⁴ Akhirnya semua aturan dan pembaharuannya dimasukkan dalam *Chapter 57 Revised Law of Straits Settlement tahun 1936*, yang dikenal dengan *Muhammedans Ordinance 1936*. Ordinance baru ini berisi 4 bab dan 51 masalah. Kemudian pada tahun 1940, diadakan lagi perbaikan sampai akhirnya lahir undang-undang baru tahun 1959, seiring dengan merdekanya Negeri-negeri Selat (Malaka dan Pulau Pinang) bersama dengan negeri Melayu lainnya. Malaka kemudian membuat undang-undang sendiri yang dikenal dengan *The Administration of Muslim Law Enactment 1959 No. 1*. Demikian pula Pulau Pinang dengan *The Administration of Muslim Law Enactment 1959 No. 3*.²⁵⁵ Kedua undang-undang baru ini mempunyai 10 bab, tetapi pasalnya berbeda, di mana Pulau Pinang mempunyai 172 pasal, sedangkan Malaka hanya 171 pasal.²⁵⁶ Dengan demikian, sampai tahun 1959, pelembagaan hukum Islam di Pulau Pinang dan Malaka memiliki sejarah perkembangan yang sama. Dalam perkembangan selanjutnya, tampak Malaka telah memiliki enakmen yang lebih banyak dibanding Pulau Pinang. Enakmen-enakmen yang telah dibuat di Malaka adalah:

- a. Enakmen Keluarga Islam (1983)
- b. Enakmen Pentadbiran Mahkamah Syari'ah (1985)
- c. Enakmen Prosedur Jenayah Syari'ah (1986)
- d. Enakmen Pentadbiran Hukum Syara' (1991)

Sedangkan di Pulau Pinang, sejauh ini hanya ada dua enakmen, yakni (a) Undang-Undang Pentadbiran Agama Islam, dan (b) Enakmen Undang-undang Keluarga Islam.²⁵⁷

2. Negara-negara Melayu Bersekutu

Cikal bakal pelembagaan hukum Islam di Negara-negara Melayu Bersekutu (Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang)²⁵⁸ dimulai dari

²⁵⁴*Ibid.*, h. 105.

²⁵⁵Tahir Mahmood, *Family Law Reform in The Muslim World* (Bombay: N.M. TRIPATHI PVT. LTD., 1972), h. 199.

²⁵⁶Adapun isinya secara garis besar adalah: Bab I: Permulaan; Bab II: Majelis; Bab III: Mahkamah Agama; Bab IV: Keuangan; Bab V: Masjid; Bab VI: Perkawinan dan Perceraian; Bab VII: Nafkah; Bab VIII: Orang-Orang yang Memeluk Islam; Bab IX: Kesalahan-Kesalahan; Bab X: Ketentuan Umum, sebagaimana dirinci Khoiruddin Nasution dalam *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia* (Jakarta: INIS, 2002), h. 71.

²⁵⁷Mahmood Zuhdi, *Bidang Kuasa Jenayah Mahkamah Syari'ah di Malaysia*, h. 153.

²⁵⁸Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dibentuk tahun 1895, yang kemudian diikuti dengan pembentukan Majlis Persekutuan tahun 1905. Akibat terbentuknya Majlis Persekutuan ini, menurut Abdul Monir Yaacob, menyebabkan kekuasaan

Negeri Perak, dengan diterimanya Perjanjian Pangkor tahun 1874. Perjanjian ini memperkenalkan sistem Pentadbiran Residen.²⁵⁹ Asas utama dari sistem ini, bahwasanya Sultan menerima pegawai Inggris sebagai residen, yang nasehat-nasehatnya harus dilaksanakan dalam semua hal, kecuali pada masalah-masalah agama dan adat istiadat Melayu. Namun dalam praktiknya, menurut para sejarawan Malaysia, larangan tersebut dilanggar. Perjanjian ini secara resmi mengakui residen Inggris dan tenaga-tenaga pegawainya sebagai hakim.

Setelah campur tangan Inggris di Perak, atas usulan Residen, Sultan membentuk *Majlis Mesyuarat Negeri* (Majelis Permusyawaratan), yang diikuti oleh negeri-negeri Melayu lainnya. Awalnya badan ini hanya berfungsi sebagai penasihat. Belakangan, semua peraturan dan UU dikeluarkan dengan kuasa raja-raja dalam mesyuarat, termasuk masalah-masalah penetapan persoalan agam Syari'ah Islam, pelantikan hakim serta penetapan pengadilan agama (Mahkamah Syari'ah). Perkembangan ini menunjukkan bahwa pemakaian hukum Islam mulai dilembagakan, yaitu lewat penetapan pengadilan.²⁶⁰

Pada tahun 1956, diterbitkan Ordinance Undang-undang Sipil yang menetapkan pengadilan umum harus menggunakan *Common Law* Inggris dalam menyelesaikan kasus-kasus yang tidak tertulis. Tetapi dalam praktiknya, penggunaan *Common Law* bukan hanya pada kasus yang tidak tertulis, tetapi juga dalam menafsirkan UU tertulis. Akibatnya, UU Inggris menjadi UU pokok dan menyisihkan UU Islam. UU Islam kemudian hanya dikenakan kepada orang Islam dan pada kasus-kasus yang sangat terbatas, yaitu hukum keluarga.

Seperti yang berlaku di Negeri-negeri Selat, undang-undang yang diperkenalkan di Negeri-negeri Melayu Bersekutu ini juga turut mengalami perubahan dari masa ke masa. Undang-undang pertama yang diperkenalkan Inggris di Negara-negara Melayu bersekutu adalah Enakmen Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Islam tahun 1885 (*Registration of Muhammadan Marriage and Divorces Enactment 1885*). Pada tahun 1900, Negara-negara Melayu Bersekutu menetapkan Undang-undang *The Muhammadan Marriage and Divorces Registration Enactment 1900*, yang disahkan di Perak dengan Enakmen No. 2 tahun 1900.²⁶¹

pentadbiran undang-undang Islam semakin kurang. Meskipun pada pasal 4 Perjanjian Persekutuan dinyatakan bahwa soal agama tidak masuk pentadbiran sekular, kenyataannya campur tangan lembaga ini terlihat jelas. Lihat Abdul Monir Yaacob, "*Syariah Court in Malaysia*," h. 9.

²⁵⁹*Ibid.*, h. 8.

²⁶⁰*Ibid.*, h. 9-10.

²⁶¹Abdul Kadir bin Haji Muhammad, *Sejarah Penulisan Hukum Islam di Malaysia*, h. 107.

Enakmen 1900 kemudian diperbarui tahun 1915 oleh Negeri-negeri Melayu Bersekutu, yang disahkan di Negeri Perak melalui Enakmen No. 2 tahun 1915. Pada tahun 1927, undang-undang tersebut diperbarui lagi melalui *The Muhammadan Marriage and Divorces Registration (Amendment) Enactment No. 1* tahun 1927.

Undang-undang yang pertama kali dibuat sejak 1885 dengan segala perubahannya itu, akhirnya dijadikan satu dengan nama Enakmen Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Islam untuk Negara Federal Malaysia (*Muhammadan Marriage and Divorces Registration Enactment Chapter 197 of the Revised Law of the Federated Malay States 1935*). Isi *Chapter* ini terdiri atas 8 pasal untuk yang di Perak dan Negeri Sembilan, dan 12 pasal untuk Pahang.

Selanjutnya *The Muhammadan Laws of the Federated Malay States 1935* ini diperbarui lagi melalui *Muhammadan (Offences) Enactment 1938* di Selangor dan Pahang, *The Muhammadan (Offences) Order in Council 1938* di Negeri Sembilan dan *The Muhammadan (Offences) Enactment 1939* di Perak.²⁶²

Meskipun pendirian Majlis-Majlis Agama dan Adat Istiadat di Malaysia terkesan memantapkan aspek administratifnya, namun pengaruhnya terhadap pengadilan sangat jelas. Terutama hal itu disebabkan karena antara Majlis Agama dan Mahkamah Syariah tidak dipisahkan kewenangannya.

Sehubungan dengan itu, pada tahun 1949 Negeri-negeri Melayu Bersekutu telah mensahkan Undang-undang Pendirian Majlis-Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu di negeri masing-masing. Di Perak, Selangor dan Pahang, undang-undang tersebut disebut dengan *The Council of Religion and Malay Custom Enactment 1949*, sedangkan di Negeri Sembilan, ia disebut dengan *Undang-Undang Majlis Mesyuarat Agama 1949*.²⁶³

Di samping itu, pada tahun yang sama, Pahang telah memperkenalkan satu undang-undang baru. Undang-undang itu adalah Undang-undang tentang Biaya-biaya Berperkara pada Mahkamah Qa«i dan Naib Qa«i dan diberi nama *The Kathis Court Fees Enactment 1949*.²⁶⁴ Undang-undang yang sama juga telah diperkenalkan di Selangor pada tahun yang sama.

Undang-Undang *The Council of Religion and Malay Custom Enactment 1949*, kemudian juga diperbarui di Perak dengan Undang-undang baru pada tahun 1951 dan diberi nama *The Majlis Agama Islam*

²⁶²Mahmood Zuhdi bin Abd. Majid, *Bidang Kuasa Jenayah Mahkamah Syariah di Malaysi.*, 139.

²⁶³Lihat Enakmen No. 5 tahun 1949.

²⁶⁴Lihat Enakmen No. 2 tahun 1949.

and Adat Enactment 1951.²⁶⁵ Pada tahun yang sama juga, Perak mensahkan dua undang-undang lain yang berkaitan dengan baitulm±l, pemungutan zakat dan fitrah, serta undang-undang tentang wakaf.²⁶⁶

Pada tahun 1952, di Selangor mulai dirintis satu bentuk undang-undang Pentadbiran Agama Islam yang disatukan. Undang-undang tersebut sebenarnya lebih merupakan kompilasi berbagai undang-undang pentadbiran agama Islam yang telah ada sebelumnya. Itulah sebabnya kandungannya meliputi bidang tugas Majlis Agama Islam, Mahkamah Syar'ah, baitulm±l, wakaf dan zakat, pembinaan dan pengurusan masjid, perkawinan dan perceraian, pemelukan agama Islam, pelanggaran-pelanggaran dan sebagainya.

Meskipun kemudian undang-undang ini telah mengalami berbagai perubahan dan penyempurnaan, namun secara substantif tidak banyak yang berubah. Oleh karena itu, ia terus diberlakukan sampai dekade akhir delapan puluhan dan awal sembilan puluhan, ketika terjadi upaya pembaharuan.

Dalam pergumulan sejarahnya yang begitu panjang, kini di Selangor terdapat beberapa undang-undang baru, yakni:

- a. Enakmen Undang-undang Keluarga Islam Selangor 1984
- b. Enakmen Agama bukan Islam (kawalan Pengembangan di Kalangan Orang Islam), 1988
- c. Enakmen Pentadbiran Perundangan Islam 1989
- d. Enakmen Kanun Prosedur Mal Syari'ah 1991
- e. Enakmen Kanun Prosedur Jenayah Syari'ah 1991

Kondisi yang sama juga terjadi di Pahang. Sejak disahkannya *The Administration of the Law of the Religion of Islam Enactment 1956*, undang-undang inilah yang dijadikan pegangan, sampai fase terakhir ketika ada upaya untuk melakukan pembaharuan seperti yang sedang giat diusahakan saat ini. Selain sejumlah undang-undang tersebut, kini di Pahang terdapat sejumlah undang-undang lain, yakni:

- a. Enakmen Pentadbiran Agama Islam dan adat Resam Melayu Pahang 1982
- b. Enakmen Undang-undang Keluarga Islam 1987
- c. Enakmen Kawalan dan Sekatan Pengembangan Agama-agama Bukan Islam 1989
- d. Enakmen Keterangan Mahkamah Syari'ah 1990
- e. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam 1991.

Di Negeri Sembilan, undang-undang semacam itu mulai diperkenalkan pada tahun 1960 melalui *The Administration of Muslim Law Enactment 1960*. Dalam perkembangan sejarahnya kemudian, hingga

²⁶⁵Lihat Enakmen No. 6 tahun 1951.

²⁶⁶Lihat Enakmen No. 8 tahun 1951.

kini di Negeri Sembilan terdapat sejumlah undang-undang hukum Islam, yakni:

- a. Enakmen Undang-undang Keluarga Islam 1983
- b. Enakmen Pentadbiran Hukum Syara' 1991
- c. Enakmen Keterangan Syari'ah 1991
- d. Enakmen Kawalan dan Sekatan Pengembangan Agama-agama bukan Islam di Kalangan orang Islam 1991
- e. Enakmen Prosedur Jinayah Syari'ah 1992
- f. Enakmen Acara Mal Syari'ah 1992
- g. Enakmen Jenayah Syari'ah 1992

Demikian pula halnya di Perak. undang-undang serupa mulai diperkenalkan pada tahun 1965, dan menjadi pegangan sampai muncul kehendak baru untuk melakukan pembaharuan seperti sekarang. Kini di Perak, terdapat sejumlah undang-undang hukum Islam, yakni:

- a. Enakmen Undang-undang Keluarga Islam 1984
- b. Enakmen Kawalan dan Sekatan Pengembangan Agama-agama bukan Islam 1988
- c. Enakmen Undang-undang Pentadbiran Agama Islam 1992
- d. Enakmen Jenayah Syari'ah 1992.

3. Negara-negara Melayu Tidak Bersekutu

Pelembagaan hukum Islam di negara Melayu Tidak Bersekutu (Kelantan, Trengganu, Perlis, Kedah dan Johor),²⁶⁷ pada dasarnya sama dengan apa yang terjadi di Negeri-negeri Selat dan Negeri-negeri Melayu Bersekutu.

Undang-undang pertama yang dibuat untuk dilaksanakan dibawah wewenang Mahkamah Syari'ah adalah *Notice of Zakat* dan *The Divorce Regulation* yang diperkenalkan di negeri Kelantan pada tahun 1907. Undang-undang tersebut kemudian diikuti oleh *The Regulation Empowered Imam to Bring Individuals who Ignored the Payment of Zakat 1908* dan *The Surau Regulation of 1908*.

²⁶⁷Kelompok Negara-Negara Melayu Tidak Bersekutu adalah Kedah, Perlis, Kelantan dan Trengganu. Sebelum berlandung di bawah kekuasaan Kerajaan Inggris, negara-negara ini berlandung di bawah kekuasaan Kerajaan Siam. Tetapi berdasarkan perjanjian Bangkok, negara-negara ini diserahkan oleh Kerajaan Siam kepada Inggris. Negara Johor juga mendapat perlindungan dari Inggris pada tahun 1885, dan pada tahun 1914 Johor menerima Pegawai Penasehat Inggris. Kekuasaan memerintah berada di tangan Sultan masing-masing, tetapi roda pemerintahan dijalankan oleh seorang pegawai Melayu yang bergelar Menteri Besar. Sistem pemerintahan seperti ini berjalan sampai meletus perang dunia kedua tahun 1940. Lihat Mohd Saleh Abbas, *Sejarah Pelembagaan Malaysia* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementeerian Pendidikan Malaysia, 1987), h. 23.

Pada tahun 1909, di negeri yang sama disahkan lagi undang-undang pentadbiran agama Islam yang dikenal sebagai *Undang-undang Orang Hendak Bercerai Laki Bini dan Lain-Lainnya*, 1327 H.

Pada tahun 1911, *The Wakaf Enactment 1911* diperkenalkan di Johor. Undang-undang ini merupakan undang-undang pertama yang disahkan atas nasehat Inggris. Sementara itu, di Kedah pada tahun 1913 diperkenalkan undang-undang perceraian yang dikenal dengan nama *Muhammadan Marriage (Separation) Enactment 1913* (1332 H) atau dikenal juga dengan *Undang-undang Syiqaq 1332 H*.²⁶⁸

Selanjutnya pada tahun 1915, Kelantan memperkenalkan *The Notice of Muhammadenes: Prohibition of Intoxicating Liqour and Rules of Fasting 1915*. Ia kemudian diikuti oleh beberapa undang-undang lain, diantaranya *The Notice on Matters Relating to Marriage, Divorce, Recohabition and Ta'liq* dan *Peraturan tentang Perkara yang Boleh Dibicarakan dalam Mahkamah Syar³'ah*.

Pada tahun 1918, Kedah mensahkan Undang-undang Mahkamah Syari'ah, yang kemudian diikuti oleh berbagai undang-undang lain, seperti *Muhammadan Division of Property between Husband and Wife of 1919* yang diperkenalkan di Kelantan, *The Muhammadan Marriage and Divorce (Registration) Enactment 1919* di Perlis, *The Offences by Muhammadan Enactment 1919* di Johor.

Pada tahun 1922, di Trengganu diperkenalkan Undang-undang nikah cerai yang merupakan undang-undang pertama yang disahkan di negara tersebut. Undang-undang ini dikenal dengan nama *Undang-undang Mendaftarkan Nikah dan Cerai Orang-Orang Islam 1340 H*. Ia kemudian diikuti oleh *Hukum Kerana Tidak Menunaikan Sembahyang Jumat 1314 H* dan *Undang-undang Tegah Berkhalwat 1342 H*. Sementara di Perlis, Undang-Undang Mahkamah Syari'ah diperkenalkan sejak tahun 1340 H. Undang-undang ini kemudian diikuti dengan Undang-Undang Peraturan Mahkamah Qa«i 1345 H dan Undang-Undang Melarang Orang Islam Makan dan Minum pada Siang Hari Bulan Ramadhan.

Untuk mendirikan Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu, sejak tahun 1916 di Kelantan telah diperkenalkan Undang-Undang bagi Anggota Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu Kelantan. Undang-undang tersebut kemudian diperbarui pada tahun 1938 dan direvisi lagi pada tahun 1953 melalui *The Council of Religion and Malay Custom and Kadhi Court Enactment 1953*. Setelah tanah Melayu merdeka, undang-undang ini diganti dengan Undang-Undang Mahkamah Syar³'ah dan Hal Ehwal Perkahwinan Islam tahun 1966 dan Undang-Undang Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu 1966.

²⁶⁸Lihat Enakmen No. 1 tahun 1913 [1332 H].

Di Trengganu, undang-undang seperti itu mulai diperkenalkan pada tahun 1949 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Pentadbiran Hukum Syara' 1955. Sedangkan di Kedah, undang-undang serupa diperkenalkan sejak 1948 meskipun kemudian pada tahun 1962 undang-undang tersebut digabung dengan undang-undang lain menjadi *Administration of Muslim Law Enactment 1962*. Undang-undang serupa juga telah diperkenalkan di Perlis dan Johor pada tahun 1949.

Di Sabah, undang-undang pertama yang disahkan dalam kaitannya dengan pelebagan hukum Islam adalah *Native Administration Ordinance 1937*. Undang-undang ini kemudian diperbarui pada tahun 1961 dan seterusnya diganti dengan *Administration of Muslim Law Enactment 1971*. Terakhir pada tahun 1977 undang-undang itu diganti dengan enakmen pentadbiran hukum syara dan berlaku hingga kini.

Di Serawak, undang-undang yang dianggap pertama disahkan adalah *Order of March 13 1893* tentang perkawinan, yang kemudian diikuti oleh *Order of May 16 1898* yang berissi aturan tentang pendaftaran nikah dan cerai. Belakangan, kedua undang-undang tersebut digabung menjadi *Muhammadan Marriage Ordinance 1946*. Selain dalam masalah perkawinan, di Serawak juga diperkenalkan undang-undang tentang kewarisan dalam *Notification XXIV of October 1915*. Ordinan ini kemudian diganti dengan *Muslim Converts (Proverty) Ordinance 1954*.

Untuk menguatkan Majlis Agama Islam di Serawak, pada tahun yang sama disahkan *The Majlis (Incorporation) Ordinance 1954*. Undang-undang ini kemudian dirubah dan disesuaikan dengan undang-undang yang terdapat di Semenanjung Malaysia dan diberi nama *Ordinan Majlis Islam (Penubuhan) Serawak 1977*.

Berdasarkan data-data tersebut di atas, nyatalah bahwa banyak sekali undang-undang yang pernah dibuat dan menjadi wewenang Mahkamah Syari'ah di Malaysia. Tetapi sesuai dengan politik hukum penguasa ketika itu, dapat dimengerti mengapa yurisdiksinya sangat terbatas. Kalaupun ada perubahan dari masa ke masa, tidak lebih sekedar penyesuaian dari segi teknik dan prosedur, bukan dalam masalah yang substantif.



BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS PELEMBAGAAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA DAN MALAYSIA



A. Landasan Filosofis Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia

Untuk menjelaskan konfigurasi politik hukum pemerintah dalam pelembagaan hukum Islam di Indonesia, maka secara filosofis perlu diungkapkan proses lahirnya lembaga Peradilan Agama tersebut, mulai dari ide dasarnya, persiapannya, penyusunan sampai finalisasi produk hukumnya

Pada tanggal 3 Desember 1988, Presiden Soeharto, dengan amanat Presiden Nomor R.06/PN/XII/1988, mengajukan sebuah draft Rancangan Undang-undang tentang Peradilan Agama ke DPR. Dari sisi rentang waktu, pengajuan RUU tersebut tentulah sangat terlambat, karena terhitung sejak dikeluarkannya UU No. 14/1970 tentang Kekuasaan Kehakiman, dalam pasal 10 ayat 1 Undang-undang itu, eksistensi lembaga Peradilan Agama sudah digariskan. Artinya dibutuhkan waktu sekitar 18 tahun sebelum pemerintah menindaklanjuti amanah dalam UU 14/1970 itu.

Dari sisi proses perjuangan ke arah itu, pengajuan draft RUUPA oleh pemerintah tersebut sebenarnya merupakan realisasi dan kelanjutan dari apa yang telah dirintis oleh kementerian agama tujuh belas tahun sebelumnya. Pada tahun 1971, di tengah kegusaran akan banyaknya pihak yang secara politik berupaya menghapuskan Peradilan Agama sebagaimana dimanatkan dalam UU 14/1970 itu, Menteri Agama K.H. Moeh. Dahlan berinisiatif mengajukan izin prakarsa kepada Presiden untuk menyusun RUU Peradilan Agama.²⁶⁹ Tetapi dengan kondisi politik

²⁶⁹Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 yang kemudian diperbaharui dengan Keputusan Presiden Nomor 198 Tahun 1998, maka setiap Departemen atau Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) yang akan

dan posisi umat Islam secara politik ketika itu, dapat dimengerti jika kemudian Presiden tidak merespons usul Menteri Agama itu.

Presiden bahkan menyerahkan persoalannya kepada Menteri Kehakiman. Mengingat hubungan antara Departemen Agama dan Departemen Kehakiman yang didominasi oleh PNI ketika itu kurang baik, maka penyerahan persoalan oleh Presiden kepada Menteri Kehakiman ditanggapi dengan sikap skeptis dan bahkan curiga, mengingat selama ini Departemen Kehakiman yang menjadi basis kekuatan nasionalis sekuler selalu berseberangan pendapat dengan Departemen Agama yang merupakan basis golongan Islam. Pengalaman tahun 1958 dan 1967 menjadi trauma yang tidak mudah dilupakan oleh Departemen Agama. Pada tahun-tahun itu, Departemen Agama selalu gagal memperjuangkan Undang-undang Perkawinan umat Islam di perlemen karena selalu ditentang oleh Departemen Kehakiman.

Kekhawatiran pihak Departemen Agama menjadi kenyataan, ketika pada tanggal 16 Desember 1974 Menteri Kehakiman dengan nomor surat SM/K/XII/1974 melayangkan surat jawaban kepada Menteri Agama yang berisi penolakan atas izin prakarsa seperti yang diajukan Menteri Agama. Alasannya, karena Peradilan Umum belum memiliki Undang-undang yang mengaturnya. Dengan kata lain, RUU Peradilan Agama tidak boleh mendahului RUU Peradilan Umum.

Meskipun tidak tampak di permukaan, penolakan itu semakin menunjukkan rivalitas antara Departemen Agama dengan Departemen Kehakiman. Bagi Departemen Agama sendiri, tidak ada relevansi antara penolakan dengan alasan yang dikemukakan. Bahkan persoalannya bukan terletak pada penolakan itu, tetapi pada alasan mengapa harus menunggu Peradilan Umum. Sikap-sikap seperti itulah yang sebagiannya menunjukkan bahwa sejak lama posisi Peradilan Agama hanya dianggap subordinasi Peradilan Umum.

Pengalaman-pengalaman seperti ini pula yang dapat menjelaskan mengapa kerjasama antara Departemen Agama dan Departemen Kehakiman pada masa-masa selanjutnya sangat minim, walaupun ada lebih banyak didasari pada unsur-unsur formalitas belaka.

Mencairnya hubungan pusat kekuasaan dengan politik Islam pada dekade delapan puluhan juga berdampak pada mencairnya hubungan antara kedua departemen tersebut. Setidaknya hal itu terefleksi dari keluarnya Surat Menteri Kehakiman tertanggal 30 Juli 1983 untuk mengajukan izin prakarsa penyusunan RUU tentang hukum acara Peradilan Agama kepada Presiden. Pemerintah melalui suratnya

membuat atau menyusun suatu Rancangan Undang-undang (RUU) harus mengajukan izin prakarsa kepada Presiden. Hal itu merupakan bagian dari konsekuensi dianutnya sistem presidensial.

tertanggal 12 September 1983 No. B-2736/M.Sesneg/9/1983 menyetujui prakarsa tersebut. Dua hari sebelum turunnya persetujuan Presiden itu, Menteri Kehakiman bahkan juga telah mengajukan izin prakarsa RUU dan RPP tentang susunan dan kekuasaan badan-badan Peradilan Agama. Untuk menyelesaikan proyek ini, Departemen Agama dan Departemen Kehakiman melakukan kontak dan konsultasi yang lebih intens.

Pada tanggal 22 Desember 1986, Panglima ABRI dengan suratnya No.R/773-16/01/09 menyampaikan beberapa masukan menyangkut RUUPA. Dalam surat itu, panglima memandang perlu dilakukan penyempurnaan terhadap kekurangan maupun kelemahan sebelum diajukan ke DPR. Selain itu, Panglima juga mengharapkan agar RUU itu tidak diajukan sebelum berakhirnya masa sidang DPR, mengingat Pemilu 1987 sudah semakin dekat. Mengingat sensitifnya isu ini, maka mempertimbangkan saran dari Panglima ABRI, dilakukanlah penyempurnaan-penyempurnaan melalui pembahasan bersama Menteri Kehakiman, Menteri Agama, Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Sekretaris Negara.

Hasil dari penyempurnaan itu adalah bahwa hukum acara yang berlaku pada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum juga berlaku untuk lingkungan Peradilan Agama sebagai wujud dari asas *lex generalis*. Tetapi yang menyangkut asas-asas hukum Islam secara spesifik dianggap *lex specialis*, seperti persoalan *talak* dan *li'an*.

Sesuai dengan ketentuan pasal 3 ayat (1) angka 2 Inpres No 15 tahun 1970, setiap RUU yang akan diajukan ke Presiden, terlebih dahulu diajukan kepada Menteri Kehakiman, maka proses selanjutnya lebih bersifat formalitas. Wakil Sekretaris Kabinet mengirim draft RUU yang telah disempurnakan itu ke Menteri Kehakiman dengan surat No. B.588/Waseskab/10/88 tertanggal 16 Oktober 1989. Dua hari setelahnya, Menteri Kehakiman menyampaikan persetujuannya melalui suratnya bernomor M.U.M.01.06.81.

Ada beberapa alasan yang disampaikan pemerintah dalam pengajuan RUU tersebut ke parlemen. *Pertama*, RUU itu diajukan untuk menyeragamkan dasar hukum Peradilan Agama di Indonesia. *Kedua*, sebagai pelaksanaan Undang-undang No.14/1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Pasal 12 Undang-undang ini menyatakan bahwa masing-masing lingkungan peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara) memiliki susunan kekuasaan dan acara yang diatur oleh Undang-undang tersendiri. *Ketiga*, untuk memenuhi kebutuhan akan perlunya kodifikasi dan upaya pembaharuan hukum, sebagaimana diamanatkan dalam GBHN 1988. Pemerintah memandang bahwa dengan RUU Peradilan Agama itu maka akan tercipta unifikasi hukum acara Peradilan Agama. Selama ini hukum acara pada Peradilan Agama didasarkan pada kitab-kitab fiqh, sehingga

pada tingkatan aplikatif sering kali terjadi persoalan yang sama diputus secara berbeda oleh hakim karena pilihan literatur fiqhinya berbeda. Pemerintah berharap RUU ini akan lebih menjamin ketertiban dan kepastian hukum bagi masyarakat.²⁷⁰

Di masyarakat, pengajuan RUU itu mendapat respon yang beragam. Secara sederhana reaksi masyarakat itu dapat dikategorikan dalam dua kelompok, yakni reaksi yang mendukung dan yang menolak. Dalam penilaian Mahfud, sejumlah kritik dan reaksi khususnya dari pihak-pihak yang tidak setuju lebih sarat muatan politisnya ketimbang hukumnya. Dalam penilaiannya, masyarakat lebih mendahulukan kegaduhan-kegaduhan yang berbau politis, dan sebaliknya menenggelamkan logika yuridis yang seharusnya dikedepankan.²⁷¹

Sebagai kelompok yang setuju, Mahfud berpandangan bahwa paling tidak ada tiga landasan kosntitusional pengajuan RUU ini, yakni Pancasila, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Dalam pandangannya, Mahfud menilai bahwa tidak saja sila Ketuhanan Yang Maha Esa cukup menjadi dasar berlakunya hukum-hukum agama di Indonesia, tetapi sekaligus meruntuhkan teori resepsi yang dulu dicetuskan Belanda. Demikian pula halnya dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Point penting yang terkandung dalam Dekrit itu adalah kembali ke UUD 1945. UUD 1945 yang dimaksud oleh Dekrit adalah UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945. Dengan demikian, pengajuan RUU itu tidak ada hubungannya sama sekali dengan Piagam Jakarta, sebagaimana dituduhkan oleh pihak Kristen. Demikian pula pasal II aturan peralihan menyebutkan bahwa lembaga dan peraturan yang ada sebelum Indonesia merdeka masih tetap berlaku selama belum dibuat lembaga dan aturan yang baru. Sejak Indonesia merdeka, Peradilan Agama tidak pernah dihapuskan, artinya tidak ada peraturan baru yang menggantikan peraturan lama menyangkut Peradilan Agama. Bahkan setelah Indonesia merdeka, keberadaan Peradilan Agama diakui oleh Undang-undang, misalnya Undang-undang Darurat No. 1 Tahun 1951, UU No. 19 tahun 1964 dan UU No. 14 tahun 1970. Berdasarkan Undang-undang itu saja, demikian kata Mahfud, sudah cukup menjadi dasar pengesahan RUU itu menjadi Undang-undang.²⁷²

²⁷⁰Pokok-pokok pikiran yang melandasi kehendak politik pemerintah untuk mensahkan Undang-undang No. 7 Tahun 1989 dapat dibaca dalam pertimbangan Undang-undang tersebut yang terdiri dari lima butir. Lihat Busthanul Arifin, *Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia: Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 89-90.

²⁷¹Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), h. 355.

²⁷²*Ibid.*, h. 357-362.

Lain halnya dengan para penentangannya yang tidak melihat alasan-alasan yuridis diberlakukannya, tetapi mengembangkan wacana perdebatan yang politis dan emosional. S. Wijoyo misalnya, dalam tulisannya yang dimuat dalam *Mingguan Katolik, Hidup*, Wijoyo menyerang bahwa RUU Peradilan Agama itu dibuat atas kesepakatan pemerintah dengan golongan ekstrim kanan yakni Islam. Dengan mengutip tembang Macapat, *Agama Ageming Aji*, Wijoyo menilai bahwa pemerintah sedang melegitimasi konsep dominasi mayoritas dalam hal pemeluk agama dan pemberlakuan hukum. Indonesia, dalam pandangannya sedang bergerak ke arah *theokrasi* yang sudah dimulai sejak pemberlakuan Undang-undang Perkawinan tahun 1974. Dalam analisisnya, sama dengan RUU perkawinan, UU peradilan juga mengedepankan prinsip-prinsip hukum Islam.²⁷³

Dalam dua tulisannya itu, Wijoyo bahkan menuduh bahwa pengajuan RUU itu dekat dengan DI dan TII serta merupakan bagian dari rencana yang lebih besar untuk mendirikan negara Islam, setelah umat Islam mengalami kekalahan politik dalam kasus Piagam Jakarta. Menurutnya, RUU ini sangat membahayakan negara karena dengan RUU itu, Piagam Jakarta hendak dihidupkan kembali dengan strategi yang berbeda, yaitu melalui hukum. Bahkan Wijoyo juga mengklaim RUU itu akan merongrong ideologi negara dan asas tunggal Pancasila serta bertentangan dengan wawasan Nusantara tentang kesatuan hukum dan mengancam hak asasi manusia. Kesatuan hukum dalam pandangan Wijoyo berarti bahwa hanya ada satu hukum yang berlaku secara nasional untuk seluruh penduduk Indonesia. Dalam kutipan kata-katanya, tampak sekali pandangan Wijoyo yang menolak RUU tersebut sebagai berikut:

“RUUPA merupakan suatu preseden untuk menolak ideologi yang telah kita sepakati bersama. Negara kesatuan. Lalu apa artinya Bhinneka Tunggal Ika. Kalau tunggal Ika hilang, tinggal Bhinneka-nya? Mungkin banyak warga yang tidak menyadari dan berpikir sejauh itu tentang implikasi bila RUUPA tersebut diterima... dari sini mudah tergelincir menjadi diktator agama...”²⁷⁴

Senada dengan Wijoyo, Frans Magnis Suseno juga menolak RUUPA. Bedanya, karena Magnis seorang teolog, maka pandangannya dikemas dalam bahasa filsafat politik scholastik-sophistik. Dia beranggapan bahwa RUU itu menyalahi Pancasila. Secara konsepsional filosofis, dengan RUU itu berarti akan terjadi penyerahan sebagian

²⁷³S. Wijoyo, “Antara Negara Agama dan Negara Pancasila,” dalam *Hidup*, No. 7, 12 Februari 1989, h. 15.

²⁷⁴Lihat S. Wijoyo, “Kesaktian Pancasila dalam Tantangan,” dalam *Hidup*, No. 10, 5 Maret 1989, h. 7.

wewenang negara (dalam hal ini peradilan negara) ke Peradilan Agama. Dia keberatan atas penyerahan itu karena memandang bahwa Peradilan Agama adalah badan non-negara. Dia juga khawatir jika sebuah Undang-undang hanya didasarkan penafsirannya pada suatu agama tertentu saja, maka kewibaan, kedaulatan dan kekuasaan negara di mata penganut agama tersebut akan pudar. Sekali mereka diberi kesempatan untuk itu, maka mereka akan menuntut untuk bidang yang lain. Karena itu, negara harus mencegah terjadinya dwi-loyalitas (loyalitas terhadap negara dan loyalitas terhadap agama sekaligus), apalagi sampai timbul anggapan bahwa negara adalah “sub-unsur administratif sebuah agama.”²⁷⁵ Dalam pandangan Magnis, negara harus memonopoli administrasi hukum. Dalam kata-katanya sendiri, Magnis menulis:

“...salah satu kewajiban serta wewenang tertinggi negara adalah monopoli atas pembuatan dan pengadministrasian hukum. Apabila negara menyerahkan sebagian dari peradilannya kepada selain negara misalnya agama, berarti negara menyerahkan sebagian dari kedaulatannya kepada pihak lain. Sekaligus negara mengabdikan diri kepada norma kehidupan manusia yang bukan normanya sendiri.”²⁷⁶

Untuk memperkuat argumentasinya bahwa RUU itu bertentangan dengan Pancasila, Magnis mengatakan bahwa Pancasila adalah konsensus nasional. Dalam konsensus itu, menurutnya, semua partikularitas harus dilepaskan dan paham nasionalismelah yang diadopsi. Ini menurutnya diputuskan oleh *Pounding fathers* yang mayoritasnya adalah Muslim. Dalam pandangannya, paham partikularisme yang dilepaskan itu adalah keinginan untuk mendirikan negara Islam, sebagaimana yang tercantum dalam Piagam Jakarta. Karena itu, mengesahkan RUUPA sama saja dengan menciderai keinginan *Pounding fathers* yang notabene adalah Muslim sendiri.

Artikel Magnis diakhiri dengan peringatan bahwa ketika sebuah negara telah dipengaruhi oleh agama tertentu, akan timbul golongan-golongan ekstrim dan fundamental yang semakin hari akan semakin bertambah. Golongan-golongan ini pada akhirnya akan memicu timbulnya gejolak-gejolak. Golongan-golongan ini jangan sampai diberi kesempatan, sebab sekali diberi kesempatan, maka mereka akan meminta yang lebih. Dalam ungkapannya, “diberi satu telunjuk jari mau memegang seluruh tangan.”²⁷⁷

²⁷⁵Franz Magnis Suseno, “Seputar Rencana UU Peradilan Agama”, dalam *Kompas*, 16 Juni 1989.

²⁷⁶Lihat Frans Magnis Suseno, “Seputar Rencana Undang-undang Peradilan Agama,” dalam *Soal Peradilan Agama Prof. Dr. HM. Rasyidi Menjawab Franz Magnis Suseno SJ* (Jakarta: Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia Pusat, t.th.), h. 35.

²⁷⁷*Ibid.*, h. 43.

Selain secara perseorangan, pihak Kristen juga menolak RUUPA itu secara kelembagaan. Persekutuan Gereja Indonesia (PGI) dalam suratnya ke DPR tanggal 10 Mei 1989 menyatakan keprihatiannya sehubungan dengan RUUPA itu. Dalam pandangan PGI, RUUPA berpotensi mengganggu ideologi Pancasila sebagai konsensus nasional.²⁷⁸ Sikap dan pandangan politiknya itu merupakan hasil dari persidangan tahunan MPL (Majelis Pekerja Lengkap) yang diikuti oleh 60 Gereja anggota dari 24-29 April 1989 di Bogor.²⁷⁹ Dalam acara dengar pendapat dengan fraksi Golongan Karya, pada 7 Juli 1989, PGI meminta agar dilakukan peninjauan kembali secara keseluruhan terhadap RUUPA.²⁸⁰ Sementara itu, Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI) dalam acara dengar pendapat dengan DPR berpendapat bahwa seharusnya urusan agama dipisahkan dari urusan negara. Menurut Ketua I KWI Mgr. Leo Soekoto SJ, keabsahan hukum agama mestinya tidak didasarkan pada kewenangan negara. “agama ada bukan karena negara, begitu pula sebaliknya, negara ada bukan karena agama.”²⁸¹

Dengan derajat intensitas penolakan yang agak ringan, kalangan Hindu dan Budha, tidak banyak mengeluarkan pernyataan maupun reaksi. *Kompas* 4 Juli 1989 misalnya memberitakan bahwa Parisada Hindu Darma pusat menginginkan agar RUUPA dipertegas, khususnya menyangkut nama. Nama “Peradilan Agama” mestinya untuk semua agama, tetapi pada kenyataannya hanya dimaksudkan untuk agama Islam. Pada hari yang sama, *Media Indonesia* melaporkan bahwa Hindu juga meminta Undang-undang Peradilan Agama Hindu. Sedangkan umat Budha, menurut wakil Ketua Umum Walubi (Wali Umat Budha Indonesia) Drs. Agi Cece, umat Budha tertekan dengan kata agama dalam RUUPA.²⁸²

Penentangan juga datang dari sebagian masyarakat Muslim sendiri. R. Suprpto misalnya, mantan Gubernur DKI dan Wakil Ketua MPR ketika itu, mengatakan bahwa pengertian pasal 29 ayat (2) UUD 1945 adalah negara sebatas menjamin, bukan mengatur kemerdekaan beragama. Demikian pula GBHN hanya menginginkan satu sistem hukum yang berlaku. R. Suprpto lebih jauh mengusulkan agar UU No. 14 Tahun 1970 yang dijadikan dasar yuridis pengajuan RUU, ditinjau kembali.²⁸³ Dengan nada yang kurang lebih sama, Amir Mahmud juga berpendapat demikian. Menurut mantan Menteri Dalam Negeri itu,

²⁷⁸Lihat *Tempo*, 24 Juni 1989.

²⁷⁹Lihat *Suara Pembaharuan*, 17 Mei 1989.

²⁸⁰Lihat *Suara Pembaharuan*, 8 Juli 1989.

²⁸¹Lihat *Suara Pembaharuan*, 6 Juli 1989.

²⁸²Lihat *Pos Kota*, 5 Juli 1989.

²⁸³Lihat *Suara Pembaharuan*, 16 Juni 1989.

hukum Islam tidak dapat dimasukkan ke dalam hukum nasional, karena yang dimaksud hukum nasional adalah hukum Pancasila.²⁸⁴

Sejalan dengan perdebatan politik yang berlangsung di parlemen maupun para tokoh, terjadi pula pragmatasi pada media. *Kompas*, *Suara Pembaharuan*, Mingguan Katolik *Hidup* pada barisan yang menolak, sementara *Pelita*, *Panji Masyarakat*, *Merdeka*, *Suara Karya* pada barisan yang mendukung. Di antara media tersebut, *Suara Pembaharuan*lah yang paling gigih menentang RUUPA. Tidak kurang dari 18 tulisannya dalam tajuk rencana menyuarakan aspirasi penentangannya. Berikut adalah beberapa pandangan *Suara Pembaharuan*. Misalnya: RUUPA dianggap bertentangan dengan Wawasan Nusantara (17 Maret 1989); di Indonesia hanya boleh ada satu hukum nasional (28 Maret 1989); RUUPA diadakan berdasarkan pendekatan “*ad hoc*” yang dapat menimbulkan kekacauan (17 April 1989); RUUPA tidak sesuai dengan UUD 1945 (24 Juli 1989); RUUPA tidak melaksanakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (11 Juli 1989); dan lain-lain.

Menarik untuk dicatat, bahwa hampir semua argumentasi yang diajukan oleh kelompok yang menolak RUUPA, tidak berhubungan dengan materi yang terkandung dalam RUUPA tersebut. Argumentasi-argumentasi yang diajukan justru lebih mempersoalkan mengapa RUUPA itu harus diajukan.

Dengan melihat respons yang diberikan, dapat dikatakan bahwa keberadaan Peradilan Agama di Indonesia masih dianggap bermasalah, khususnya oleh golongan Kristen. Jika disederhanakan, argumen mereka bermuara pada dua isu besar yakni unifikasi hukum dan pemisahan negara dari agama.

Isu tersebut kemudian disanggah secara akademis oleh Yoesoef Sou'yb. Diingatkannya bahwa BW (*Burgelijk Wetboek*) yang sering dianggap sebagai kesatuan hukum (*unifikatif*) adalah warisan Belanda yang proses pembuatannya tidak lepas dari ajaran Kristen. Yoesoef mencatat bahwa BW sebelumnya hanya diperuntukkan bagi mereka yang beragama Kristen, “*Burgelijk stand voor Indonesische Christenen* S. 64-142; 85-185. Sedangkan keberlakuannya di Hindia Belanda didasarkan pada Staatsblad 1847 No. 23 tanggal 1 Mei 1848. Itu berlaku untuk: (1) orang-orang Eropa, (2) pribumi turunan Eropa, dan (3) pribumi yang memeluk agama Kristen. Untuk selain ketiga kategori di atas (sering disebut golongan bumiputera), berlaku agama dan kebiasannya berdasarkan IS (*Indische Staatstregeling*) pasal 131 ayat (2-b), Staatsblaad 1925 N0. 415 jo. No. 557. Syou'yb menjelaskan bahwa BW yang berlaku di Hindia Belanda itu adalah BW yang sudah dikonkordansikan dengan BW yang berlaku di Netherland. Jika ditelusuri, jelas

²⁸⁴Lihat *Tempo*, 24 Juni 1989.

sekali bahwa BW itu merupakan pengadopsian dari *Code Civil* Napoleon yang tidak dapat dikatakan netral dari ajaran Kristen. Karena itu, menurut Yoesoef, jika BW diberlakukan di Indonesia, itu berarti pemberlakuan hukum minoritas terhadap mayoritas. Karena itu, tanyanya, atas dasar apa orang-orang Kristen keberatan terhadap pemberlakuan hukum Islam untuk umat Islam sendiri.²⁸⁵

Kelemahan lain yang sering dikemukakan adalah ide pemisahan urusan negara dari urusan agama. Bagi kalangan Islam, persoalan itu harus didudukkan dalam konteksnya. Dalam konteks Indonesia, pemisahan itu tidak mungkin dilakukan, karena persoalannya harus dikaitkan dengan bagaimana kontrak atau perjanjian sosial yang terjadi ketika bangsa ini hendak didirikan. Dahlan Ranuwihardjo merupakan salah satu tokoh yang tampil menjernihkan isu ini.

Dalam mereview buku karangan Kranenburg, *Algemene Stastleer*, Dahlan mengatakan bahwa Kranenburg dalam bukunya tersebut memunculkan tiga teori berkaitan dengan munculnya negara dan kekuasaan. Tiga teori itu adalah teori teokratis, teori hukum alam (*natuurrechlijk theorie*), dan teori kekuasaan (*machtsstheorie*). Dari ketiga teori itu, tidak ada satupun yang dominan. Ketiganya hanyalah tipe ideal yang masing-masing tidak bisa berlaku universal. Karena itu, mengutip pendapat Hans Kelsen, Ranuwihardjo mengatakan bahwa asal mula negara adalah sesuatu yang meta-yuridis, di luar jangkauan hukum. Dengan kata lain, ada faktor-faktor *beyond* yang tidak terjangkau oleh akal pikiran manusia. Karena itu, pemisahan negara dari agama tidak ada hubungannya dengan munculnya negara dan kekuasaan. Pemisahan itu ada setelah ada negara, sebelumnya tidak ada pemisahan.²⁸⁶

Point penting yang ingin disampaikan Ranuwihardjo adalah bahwa bukan hanya pemisahan antara negara dan agama yang memiliki landasan falsafi, tetapi juga penyatuan negara dan agama. Karena itu, menyalahkan penyatuan agama dan negara, tidak sepenuhnya juga benar. Apalagi dalam konteks Indonesia, munculnya negara berawal dari Proklamasi 17 Agustus 1945. Menurut Ranuwihardjo, Proklamasi itu hanyalah salah satu mata rantai dari sejumlah mata rantai yang terbangun sebelumnya. Dengan demikian, Proklamasi tidaklah berdiri sendiri.

Selanjutnya, Ranuwihardjo mengingatkan peristiwa penting menjelang Proklamasi 17 Agustus 1945, yaitu kesepakatan nasional yang terjadi pada 22 Juni 1945. Isi pokok kesepakatan itu adalah:

1.) Mendirikan negara nasional yang merdeka yang berbentuk Republik

²⁸⁵Yoesoef Sou'yb, "BW dan RUUPA," dalam *Waspada*, 3 Agustus 1989, h. 5.

²⁸⁶Dahlan Ranuwihardjo, "Negara, Agama dan Hukum: Sebuah Pendekatan Falsafi," dalam *Pelita*, 21 Juni 1989, h. 17.

2.) Memberi dasar kepada negara tersebut, yaitu yang tercantum sebagai bagian kalimat terakhir dan alinea terakhir dari Pembukaan UUD 1945. Dasar tersebut mula-mula tidak diberi nama Pancasila dalam kesepakatan bangsa tanggal 22 Juni 1945, karena di situ dasar negara hanya terdiri dari empat sila. Setelah disempurnakan secara final sefinal-finalnya oleh sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 menjadi Pembukaan UUD RI 1945, dan setelah mengalami beberapa perubahan. Empat sila menjadi lima sila, dasar negara RI, lalu disebut Pancasila, meskipun sebutan ini tidak tercantum dalam Pembukaan ataupun dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Sambil mengutip kata-kata Bung Karno, Ranuwihardjo mengatakan bahwa “naskah Proklamasi dan Pembukaan UUD 1945 adalah *loro-loroning atunggal*.” Ranuwihardjo berkata:

“...yang dimaksud oleh Bung Karno, *Declaration* yang menyatu dengan Proklamasi, tentulah sesuatu yang sudah ada pada saat Proklamasi, bukan sesudah Proklamasi. ...Dan dokumen tersebut tidak lain adalah dokumen kesepakatan 22 Juni 1945.”²⁸⁷

Sedangkan isi Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 itu sesuai dengan yang ditulis dalam Piagam Jakarta. Muh Yamin, sebagaimana dikutip Dahlan, berkata “Piagam Jakarta berisi pula kalimat Proklamasi Kemerdekaan Indonesia yang dinyatakan tanggal 17 Agustus 1945 itu. Piagam Jakarta itulah yang melahirkan Proklamasi dan konstitusi.” Singkatnya, teks Proklamasi itu dirumuskan dalam apa yang disebut Piagam Jakarta.

Penghapusan tujuh kata yang terdapat dalam Piagam Jakarta tidak dapat diartikan sebagai penghapusan Piagam Jakarta. Penghapusan itu tidak lebih dari sebuah revisi. Dan yang lebih penting lagi adalah Piagam Jakarta bukan dimaksudkan untuk mendirikan negara Islam. Dalam konteks demikian, Tap MPRS XX/1966 tidak bisa dipahami sebagai bersifat konstitutif, melainkan deklaratif, bersifat menjelaskan fakta hukum. Tap tersebut berbunyi:

“Pembukaan UUD 1945 sebagai pernyataan kemerdekaan yang terperinci yang mengandung cita-cita luhur dari proklamasi sebagai dasar negara, merupakan satu rangkaian dengan Proklamasi 17 Agustus 1945, dan oleh karena itu tidak dapat diubah oleh siapapun juga, termasuk oleh MPR hasil pemilihan umum... mengubah isi pembukaan berarti pembubaran negara.”

Dari perspektif ini, menurut Ranuwihardjo, kesepakatan 22 Juni 1945 itu tidak sekedar kontrak atau konstruksi pikiran, tetapi betul-betul kontrak sosial dalam arti yang sebenarnya. Kontrak atau perjanjian itu terjadi antara golongan Islam dan nasionalis -untuk mendirikan negara.

²⁸⁷*Ibid.*

Inti kontrak itu adalah bahwa Indonesia tidak akan menjadi negara agama dan tidak pula sekuler. Perjanjian atau kontrak inilah yang harus dihormati untuk dijalankan. Pemisahan antara negara dan agama merupakan penghianatan terhadap perjanjian ini. Dalam konteks inilah, maka pengajuan RUUPA harus dipahami sebagai pemenuhan kontrak yang sudah dibuat tersebut.

Tidak hanya Ranuwihardjo yang memberi komentar terhadap pikiran-pikiran Magnis Suseno dan kawan-kawan yang menolak RUUPA, Yusril Ihza Mahendra, HM. Rasyidi, Alamsyah Ratu Prawira-negara, dan lain-lain juga ikut aktif dalam perdebatan itu.

Yusril misalnya, ia menilai pendapat Magnis berspekulasi terlalu jauh sehingga kehilangan pijakan empirisnya (realitas sosiologis maupun normatif).²⁸⁸ Rasyidi bahkan berani mengklaim Magnis Suseno tidak mengerti bahwa Peradilan Agama adalah peradilan negara. Karena ia dibentuk atas dasar Undang-undang, maka salah jika Suseno menganggap Peradilan Agama sebagai peradilan swasta yang “bukan negara”.²⁸⁹

Dalam pengamatan Yusril dan Rasyidi, Magnis Suseno tidak saja gagal dalam memahami sistem peradilan di Indonesia, tetapi juga bingung akan jalan pikirannya sendiri. Dalam konstitusi, jelas dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman,” ini berarti, UUD 1945 membuka peluang adanya kebhinnekaan peradilan.

Kelemahan lain dari argumentasi Magnis, catat Yusril, adalah bahwa dia tidak dapat membedakan antara hukum formil dan hukum materiil. Apa yang diusulkan dalam RUUPA itu adalah hukum formil yang mengatur susunan, kekuasaan dan wewenang PA. Hukum materiil yang menjadi dasar dalam penyelesaian perkara sama sekali tidak dibicarakan dalam RUU ini, karena memang telah ada.²⁹⁰

Suseno juga tampaknya terpengaruh oleh aliran unifikasi hukum yang berkembang di Jerman. Di Jerman, tidak ada hukum di luar hukum yang sudah diunifikasikan. Bagi penganut aliran ini, tidak ada diversifikasi hukum. Bagi mereka, diversifikasi hukum hanya akan menyebabkan pembagian keadilan oleh negara tidak merata. Karena itu, diversifikasi hukum hanya akan mendatangkan ketidakadilan, sesuatu yang justru bertentangan dengan tujuan hukum. Padahal negara harus memperlakukan rakyatnya secara sama di hadapan hukum (*equality before the law*).

²⁸⁸Yusril Ihza Mahendra, “Kedaulatan Negara dan Peradilan Agama”, dalam *Pelita*, 27 Juni 1989, h. 10.

²⁸⁹H.M. Rasyidi, “Seputar Rencana Undang-undang Peradilan Agama,,” dalam *Panji Masyarakat*, No. 616, 19 Juni 1989, h. 35.

²⁹⁰Yusril Ihza Mahendra, “Kedaulatan Negara dan Peradilan Agama”, h. 10.

Hanya saja, Magnis tampaknya lupa bahwa keadilan tidaklah selalu dapat diartikan sebagai sama rata. Adil atau tidak adil hanyalah berhubungan dengan persepsi subyektif. Selain itu, Suseno juga lupa bahwa di Indonesia unifikasi itu tidak dilakukan terhadap semua hukum, melainkan hanya pada bidang-bidang tertentu yang memang bisa diunifikasikan.

Tokoh lain yang ikut memberikan komentar adalah Ismail Saleh. Sebagai ahli dan praktisi di bidang hukum, ia mengingatkan bahwa ada tiga wawasan yang perlu diperhatikan dalam pembangunan hukum di Indonesia. Tiga wawasan tersebut adalah Wawasan Nusantara, Wawasan Kebangsaan, dan Wawasan Bhinneka Tunggal Ika. Ketiganya merupakan tri tunggal yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Dalam wawasan yang terakhir itu, pembinaan hukum nasional harus memperhatikan kebutuhan-kebutuhan hukum yang khusus dari golongan rakyat tertentu yang terdapat dalam masyarakat, sehingga kelompok masyarakat tersebut mendapat perlakuan seadil-adilnya.²⁹¹ Hanya saja, kata Ismail Saleh, kebhinnekaan itu tetap harus mengacu kepada Pancasila dan UUD 1945. Kata Ismail, kalau tidak bertentangan, kita pakai, kalau bertentangan kita cegah.²⁹²

Senada dengan Ismail Saleh, Yusril juga berpandangan bahwa dalam negara yang berbhinneka, harus dimungkinkan kebhinnekaan hukum di dalam suatu sistem hukum. Dalam hal ini, kebhinnekaan itu adalah sub sistem. Dalam kasus Indonesia, sistem hukum dapat diisi dengan hukum adat, Islam, atau bahkan Eropa sekalipun. Dengan demikian, sub sistem hukum tidak dapat dikategorikan sebagai rongrongan terhadap negara. Apalagi secara historis, di Indonesia telah berlaku hukum adat dan BW. Tetapi keberlakuan itu tidak dengan sendirinya menyebabkan negara Indonesia tidak berdaulat. Yang demikian itu, tuntutan Yusril, harus dapat pula diterapkan pada hukum Islam. Demikian pula, dengan menggunakan logika yang sama bahwa jika terjadi pernikahan yang menggunakan hukum Islam, atau hakim mengucapkan *bismillah* sebelum memberi putusan pengadilan, bukan berarti secara otomatis Indonesia menjadi negara Islam.

Reaksi yang diberikan oleh tokoh-tokoh Kristen yang menentang RUUPA memang sering terasa amat keras mengingat isunya yang memang sensitif. Ungkapan-ungkapan seperti merongrong Pancasila, Piagam Jakarta, ekstrim kanan, dan semacamnya, mengandung sensitifitas politik yang tinggi bagi umat Islam. Dengan stigma-stigma

²⁹¹Ismail Saleh, "Wawasan Pembangunan Hukum Nasional," dalam *Kompas*, 1 Juni 1989.

²⁹²Ismail Saleh, "Eksistensi Hukum Islam dan Sumbangannya terhadap Hukum Nasional," dalam *Kompas*, 3 Juni 1989.

politik semacam itulah, umat Islam merasa sudah lama terpinggirkan secara politik maupun ekonomi. Dalam kasus RUUPA ini, tampaknya kaum penentang kembali ingin menempatkan umat Islam dalam posisi terpojok dan defensif. Tampak sekali argumen yang mereka ajukan dibangun secara serampangan dan semata-mata menggunakan metode debat. Argumentasi yang mereka ajukan tidak jarang menghantam balik mereka. Bahkan pada tataran tertentu, reaksi balik kalangan Islam tidak kalah provokatifnya.

Ismail Sunny misalnya, setelah menganalisa argumen-argumen para penentang RUUPA, dikatakannya bahwa argumen itu lemah dan tidak tepat. Sunny memberi contoh isu negara Islam yang dikaitkan dengan RUU ini, karena mereka anggap pijakannya Piagam Jakarta. Kata Sunny, “Coba baca lagi Piagam Jakarta khususnya tujuh kata itu. Apa di sana ada disebut dengan negara Islam? Tanya Sunny menantang tokoh-tokoh intelektual dan hukum non-Muslim. “Saya tantang siapa saja yang menganggap RUU ini pencerminan dari Piagam Jakarta! Sebetulnya mereka itu tidak mengerti Piagam Jakarta, tetapi karena kehabisan bahan lalu mereka bawa-bawa.”²⁹³

Yang tidak kalah sengitnya adalah Yusril. Setelah menghadirkan data historis bahwa sejak kemerdekaan Indonesia, agama tidak pernah lepas dari urusan negara, Yusril mengatakan bahwa kaum penentang RUUPA telah memalsukan data dan atau fakta sejarah. Menanggapi pernyataan Arnaldo Riyanto²⁹⁴ yang menyebutkan bahwa pemisahan antara urusan negara dan agama telah disadari dan ditegaskan oleh Hatta sejak dalam proses pembentukan negara Indonesia, Yusril berani mengkelaim Riyanto telah memanipulasi data sejarah.

Menurut observasi Yusril, di dalam dokumen sidang PPKI yang ditulis secara stenografis oleh Mr. Pringgodigdo, disebutkan bahwa rapat hari Minggu pon 19 Agustus telah diajukan oleh panitia kecil untuk mendirikan 13 kementerian. Ke dalam Kementerian Kehakiman dimasukkan wewenang masalah “kejaksanaan dan wakaf-wakaf” sedangkan ke dalam Kementerian Kesejahteraan ada wewenang tentang perburuhan, perawatan fakir miskin, serta zakat dan fitrah. Dalam pada itu, usul untuk mendirikan Kementerian Urusan Agama ditolak tokoh Kristen Latuharhary. Supomo mengusulkan agar masalah wakaf bersama-sama dengan zakat dimasukkan ke dalam Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sidang memutuskan untuk tidak jadi mendirikan Kementerian Urusan Agama, tetapi urusan zakat, wakaf dan urusan-urusan

²⁹³Lihat Panjimas No. 619, Agustus 1989, h. 29. Dalam edisi ini secara khusus dimuat berbagai tanggapan seputar Rancangan Undang-undang Peradilan Agama.

²⁹⁴Arnaldo Riyanto, “Menyimak Sekitar lahirnya RUUPA,” dalam *Hidup* No. 11 (12 Maret 1989), h. 3.

agama lainnya dimasukkan ke dalam wewenang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Keputusan ini disetujui oleh seluruh yang hadir waktu itu seperti Latuharhary dan Ratulangi dari Kristen, I Gusti Ketut Pudja dari Hindu Darma, Tap Tjwang Bing dari Budha dan Sayuti Melik. Ki Bagus Hadikusumo dari unsur Islam justru tidak hadir saat itu.

Dengan data tersebut, Yusril berkesimpulan bahwa pendapat yang mengatakan bahwa sejak dikonsepsikannya negara ini telah terjadi pemisahan urusan agama dari urusan negara, didasarkan pada data yang palsu atau dipalsukan.²⁹⁵

Menanggapi isu lain yang dikemukakan para penentang RUUPA bahwa umat Islam adalah kelompok yang anti Pancasila, Alamsyah Ratu Prawiranegara bereaksi keras. Dalam catatan Alamsyah, justru yang paling Pancasila-lais adalah umat Islam.²⁹⁶ MAWI dan DGI sendiri sampai dibubarkan tidak pernah menyatakan penerimaan atau penolakannya terhadap Pancasila, sampai berubah nama menjadi KWI dan PGI pun, mereka tidak mengakui Pancasila sebagai satu-satunya asas, lain dengan organisasi-organisasi Islam lainnya seperti NU dan Muhammadiyah.

Karena itu, tuduhan pihak Kristen bahwa umat Islam menentang Pancasila merupakan suatu ironi. Dalam pandangan Alamsyah, Pancasila adalah hasil pengorbanan umat Islam untuk bangsa Indonesia. Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan, datang seorang Opsir Kaigun menghadap Hatta. Opsir tadi menyampaikan pesan bahwa umat Kristen Indonesia bagian timur mengancam untuk tidak ikut serta dalam Republik ini jika tujuh kata “Ketuhanan dengan Kewajiban Menjalankan Syariat Islam bagi Pemeluk-pemeluknya” tidak dihapus dari Piagam Jakarta. Dilandasi semangat persatuan, Ki Bagus Hadikusumo, Kasman Singodimedjo, Teuku Hasan dan Wahid Hasyim, memilih mengalah dan merelakan tujuh kata tadi dihapus. Alamsyah menulis “inilah pengorbanan dan hadiah umat Islam, karena mereka yang non-Islam masuk ke Republik Indonesia tanpa membeli karcis.”²⁹⁷

Di luar perdebatan kalangan media dan tokoh-tokoh secara perseorangan, perdebatan juga terjadi di kalangan partai. PPP sudah pasti setuju RUUPA, tetapi kalangan Golkar apalagi PDI menunjukkan sikap yang berbeda.

Khusus di kalangan partai Golkar, pergumulan internal juga terjadi dalam menyikapi RUUPA ini. Kordinator Polkam Golkar sampai menyebarkan tulisan setebal 17 halaman yang isinya menentang keras

²⁹⁵Yusril Ihza Mahendra, “Kedaulatan Negara dan Peradilan Agama”, h. 10.

²⁹⁶Alamsyah R. Prawiranegara, “Strategi Perjuangan Umat Islam di Bidang Hukum,” dalam Amrullah Ahmad dkk (eds.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 239.

²⁹⁷*Ibid.*

RUUPA. Terbelahlah Golkar ke dalam dua kubu, yang setuju dan yang tidak setuju. Persaingan antara kelompok Muslim dan non-Muslim di kalangan partai akhirnya mengemuka, sebelum akhirnya persoalannya diambil alih oleh Ketua Umum DPP. Dalam rapat yang dipimpin oleh Wahono, pernyataan setebal 17 halaman tadi akhirnya dinyatakan tidak pernah ada.²⁹⁸

Pergumulan yang terjadi dalam gedung DPR memang tidak seramai yang terjadi di luar. Meski demikian, tidak diragukan bahwa pada tataran tertentu semua perdebatan yang terjadi di luar gedung parlemen itu tidak dapat dipisahkan dari wujud ekspresi mereka yang ada di dalam gedung parlemen. Apalagi jika itu dipandang dari konstalasi kekuatan politik saat itu, di mana posisi Presiden sangatlah dominan, melebihi kekuatan-kekuatan partai-partai politik di parlemen. Apa yang sudah diputuskan oleh Presiden, biasanya parlemen tinggal mengiyakan.²⁹⁹

Dalam keseluruhan perdebatan di parlemen, hanya fraksi PDI yang mempertanyakan dan menilai mengapa RUU itu diajukan. Garis-garis persoalan yang disampaikan kurang lebih sama dengan yang disampaikan oleh para penentang RUUPA, khususnya kalangan Gereja dan *Harian Suara Pembaharuan*. Dalam pembicaraan tingkat II misalnya, fraksi PDI mempertanyakan kaitan RUUPA dengan:

- 1.) Kesamaan kedudukan hukum semua warga negara sebagaimana tercantum dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945
- 2.) Sistem hukum nasional tentang satu kesatuan hukum
- 3.) Wawasan nusantara
- 4.) Piagam Jakarta
- 5.) Jaminan agar peradilan agama diberi kewenangan yang terbatas
- 6.) Pilihan hukum bagi Muslim yang tidak ingin tunduk pada hukum Islam
- 7.) Kekuasaan kehakiman
- 8.) Prinsip-prinsip konstitusional
- 9.) Asas-asas kemerdekaan kekuasaan kehakiman.³⁰⁰

Melalui juru bicaranya, tanggapan fraksi PDI itu dijawab oleh pemerintah pada tanggal 19 Juni 1989 dalam Sidang Paripurna. Menteri Agama Munawir Sjadzali mewakili pemerintah mengatakan bahwa perlu ada usaha pelurusan kembali terhadap berbagai pandangan yang

²⁹⁸Lihat *Tempo*, 24 Juni 1989.

²⁹⁹R. William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (Sydney: Asian Studies Association of Australia and Allen & Unwin, 1996), h. 18.

³⁰⁰Departemen Agama RI, *Peradilan Agama di Indonesia: Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-undangnya* (cet. Ke-3 Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 2001), h. 67.

mengatakan bahwa RUUPA tidak memiliki landasan konstitusional.³⁰¹ Pemerintah menegaskan bahwa landasan konstitusional RUUPA adalah Pasal 24, 25, 27, 28, 29 dan 30 UUD 1945. Pasal-pasal ini menurut pemerintah adalah rujukan konstitusional pengajuan RUUPA. Dalam pandangan pemerintah, jika RUUPA akan berlaku khusus untuk umat Islam, maka itu tidak bertentangan dengan pasal 27 UUD 1945. Sebagai konsekuensi pangakuan negara terhadap kehidupan beragama, pemerintah merasa perlu untuk memfasilitasinya. Bahkan diungkapkan juga bahwa hukum negara tidak boleh bertentangan dengan hukum agama, begitu juga sebaliknya. Memang, Munawir melanjutkan, pasal 29 UUD 1945 mengatakan bahwa “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu,” tetapi kata jaminan di sini dalam pandangan pemerintah tidak boleh diartikan semata-mata menjamin saja. Artinya pemerintah tidak boleh lepas tangan dari pengaturan segala kebutuhan keagamaan masyarakat. Kalau itu terjadi, berarti sama artinya dengan negara sekuler. Dalam negara sekuler, kata Munawir, pemerintah dilarang mendirikan atau membantu tempat-tempat ibadah. Anak-anak sekolah di sekolah-sekolah negeri tidak diperbolehkan berdoa dan sebagainya. Justru yang demikian itu, tegas Munawir, bertentangan dengan Pancasila.³⁰²

Pemerintah memandang bahwa pengertian satu hukum nasional dalam wawasan nasional adalah sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional inilah yang mewadahi hukum-hukum nasional yang berlakunya bisa untuk golongan-golongan tertentu. Menteri Agama memberi contoh bahwa di Indonesia telah berlaku hukum keprotokoleran yang hanya berlaku khusus untuk pejabat negara dan tokoh masyarakat tertentu. Ada pula hukum militer yang keberlakuannya khusus untuk anggota militer. Hukum adat Batak untuk masyarakat Batak. Hukum adat Jawa untuk masyarakat Jawa, dan seterusnya. Hukum-hukum khusus itu tetap dalam kerangka sistem hukum nasional. Jadi, satu hukum nasional tidak dapat diartikan sebagai “satu-satunya” hukum. Karena kalau begitu penger-tiannya, justru ketidakadilan yang tercipta, bukan keadilan, karena akan terjadi pemaksaan-pemaksaan.

Pemerintah juga menolak argumentasi fraksi PDI yang memandang RUUPA itu akan mengarah pada pembentukan negara Islam. Pemerintah berargumentasi bahwa Peradilan Agama telah ada sejak zaman Hindia Belanda. Sejak itu sampai hari ini, keberadaannya pun dilindungi

³⁰¹Munawir Sjadzali, “Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam,” dalam Moh. Mahfud MD dkk (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993), h. 79.

³⁰²*Ibid.* h. 81.

oleh Undang-undang. Terakhir, diatur dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1970. Meski demikian, Indonesia tidak pernah disebut sebagai negara Islam. Sebab kalau hanya gara-gara ada Peradilan Agama kemudian Indonesia disebut negara Islam atau akan berimplikasi pada pendirian negara Islam, maka logikanya sejak zaman Hindia Belanda hingga kini, Indonesia adalah negara Islam. Tetapi ternyata tidak demikian. Munawir menambahkan:

“kalau Peradilan Agama terkait dengan Piagam Jakarta, maka tidak mungkin UU No.14 Tahun 1970 dan Repelita IV memuat ketentuan-ketentuan tentang Peradilan Agama itu, dan tidak mungkin pula ada UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.”³⁰³

Pembicaraan tingkat II diakhiri dengan tanpa perubahan apapun. Hal itu dapat dimengerti karena memang topik yang dibicarakan bukan materi yang terdapat dalam RUUPA, melainkan lebih pada pertimbangan-pertimbangan politik yang mendasari diajukannya RUUPA. Pada tataran ini, targetnya jelas, menolak atau menerima RUUPA.

Pembicaraan yang lebih terfokus pada materi, baru terjadi pada pembicaraan tingkat III di mana semua fraksi telah melakukan inventarisasi masalah. Dalam daftar inventarisasi masalah, FKP menemukan 43 masalah, FABRI 23 masalah, FPPP 47 masalah dan FPDI 57 masalah sehingga secara keseluruhan berjumlah 170 masalah. Dari jumlah tersebut, setelah dibicarakan dalam tim sinkronisasi diperas menjadi 20 masalah. Keduapuluh masalah itu adalah:

- 1) Pencantuman pasal 27 dan pasal 29 dalam konsideran “mengingat”
- 2) Masalah Peradilan Agama khusus untuk orang-orang yang beragama Islam (pasal 1 ketentuan umum dan pasal 2)
- 3) Masalah istilah hakim agama dan hakim tinggi agama (pasal 10 ayat 3)
- 4) Masalah pencantuman persyaratan beragama Islam dan persyaratan tidak terlibat organisasi terlarang (PKI dan organisasi terlarang lainnya) bagi pejabat peradilan agama selain hakim (pasal 27 s/d 45)
- 5) Masalah lafadz sumpah (pasal 37)
- 6) Masalah persyaratan pendidikan bagi juru sita (pasal 39 ayat 1)
- 7) Masalah kekuasaan dan wewenang Peradilan Agama (pasal 49)
- 8) Masalah sengketa yang harus diputus terlebih dahulu oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum (pasal 50)
- 9) Masalah pencantuman dan penulisan kalimat demi keadilan berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa dan kalimat *bismillah-irrahmanirrahim* dalam setiap putusan dan penetapan Pengadilan Agama (pasal 57)

³⁰³*Ibid.*, h. 84.

- 10) Masalah prosedur permohonan suami untuk sidang penyaksian ikrar talak di pengadilan (pasal 66 ayat 1)
- 11) Masalah pengadilan menetapkan pengabulan permohonan perceraian (pasal 70 ayat 1)
- 12) Pemeriksaan gugatan perceraian dalam sidang tertutup (pasal 80 ayat 2)
- 13) Masalah kuasa dalam sidang perdamaian (pasal 82 ayat 2 dan 3)
- 14) Masalah gugatan perceraian setelah tercapainya perdamaian (pasal 83)
- 15) Masalah tanggung jawab panitera sehubungan dengan kelalaian mengirimkan salinan putusan (pasal 85)
- 16) Masalah li'an (pasal 87 dan 88)
- 17) Masalah beban biaya perkara (pasal 89)
- 18) Masalah kewenangan Menteri Agama menetapkan biaya perkara (pasal 90 ayat 2)
- 19) Masalah Ketua Pengadilan membagikan berkas perkara kepada majelis hakim (pasal 93)
- 20) Masalah pasal 236a Reglement Indonesia yang diperbarui (RIB) *Staasblad* 1941 Nomor 44 (pasal 107).³⁰⁴

Di antara sekian banyak masalah tersebut, satu masalah akan dihas dalam konteks ini. Pemilihan terhadap masalah tersebut bukan berarti yang lain tidak penting, tetapi terutama disebabkan karena alasan-alasan: (1) pembahasan terhadap masalah itu menyita waktu dan tenaga terbanyak, baik dari segi politik maupun hukum materiil; (2) pembahasan di luar masalah itu sering tidak berhubungan dengan materi RUUPA, melainkan lebih pada perubahan-perubahan redaksional; (3) masalah tersebut sudah menjadi perbincangan serius sejak keberadaan lembaga Peradilan Agama, termasuk dalam pembicaraan tingkat II, maupun dalam pembicaraan tingkat III di Pansus, Panja dan Tim Perumus. Masalah tersebut adalah masalah *pilihan hukum* sebagaimana termaktub dalam pasal 49 RUUPA. Pasal tersebut berbunyi:

- (1) Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama di antara orang-orang yang beragama Islam di bidang:
 - a. Perkawinan;
 - b. Kewarisan, Wasiat, dan Hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam;
 - c. Wakaf dan *ḥadaqah*
- (2) Bidang perkawinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a ialah mengenai hal-hal yang diatur dalam atau berdasar pada Undang-undang Perkawinan yang berlaku;

³⁰⁴Departemen Agama RI, *Peradilan Agama di Indonesia* ., h. 84-156.

- (3) Bidang kewarisan sebagaimana diatur dalam ayat (1) huruf b ialah mengenai putusan siapa-siapa yang menjadi ahli waris, serta penentuan bagian masing-masing ahli waris dan melaksanakan pembagian harta warisan³⁰⁵

Tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa pasal inilah yang merupakan pasal inti dalam RUU ini. Keseluruhan perdebatan politik, kontroversi maupun polemik sejak diajukannya RUU ini oleh pemerintah ke DPR, pada prinsipnya terfokus pada pasal ini. Pasal ini tidak hanya bicara yurisdiksi Pengadilan Agama, tetapi juga menentukan hukum materiil apa yang akan dipakai pada Peradilan Agama. Selain itu, pasal ini juga memfasilitasi terjadinya pilihan hukum bagi orang Islam. Artinya, umat Islam masih diberi opsi untuk memilih hukum yang diinginkannya dalam persoalan hibah, jadaqah, waris dan wasiat.

Karena krusialnya persoalan ini, maka tak ayal perdebatan yang terjadi di DPR pun berlangsung seru dan lama. Pada pembicaraan Tingkat II misalnya, Fraksi PDI menyampaikan bahwa harus ada kebebasan yang seluas-luasnya dalam hal penundukan terhadap hukum Islam. Dengan kata lain, umat Islam harus diberi kebebasan selebar-lebarnya untuk menggunakan dan atau tidak menggunakan hukum Islam dalam “hukum perdata Islam.” Dengan usul untuk memasukkan kata “hukum perdata Islam” setelah bidang kewenangan inilah, sehingga menimbulkan interpretasi bahwasanya Fraksi PDI juga menuntut kebebasan bagi orang-Islam untuk tidak memakai hukum Islam dalam bidang perkawinan dan wakaf, selain waris, wasiat, hibah dan shadaqah.

Menanggapi usul Fraksi PDI itu, fraksi-fraksi lain termasuk pemerintah mengkritik usul tersebut. Mereka berpandangan bahwa PDI tidak mau melihat kenyataan bahwa masalah perkawinan dan wakaf telah ada Undang-undangnya, sehingga mestinya tidak ada lagi kebebasan melakukan pilihan hukum, kecuali pada selain masalah itu. Dalam perkawinan yang dilaksanakan dengan hukum Islam misalnya, tidak mungkin perceraianya dilakukan dengan hukum Barat. Meskipun akhirnya FPDI menarik usulnya itu, mereka tetap menuntut agar pilihan hukum dirumuskan secara tegas.

Di luar ruang sidang, tanggapan terhadap masalah itu juga tidak kurang seriusnya. Sebagian besar Muslim merasa bahwa dengan adanya pilihan hukum seperti itu, merupakan wujud lain dari masih berlakunya

³⁰⁵Lihat pasal 49 draft RUUPA. Setelah melalui pembahasan yang alot, pasal tersebut pun disahkan dengan tanpa perubahan sama sekali dari segi substansial meskipun dari sisi redaksional sedikit mengalami perubahan. Lihat pasal 49 UU No. 7 Tahun 1989, dalam Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum Di Indonesia: dari Otoriter Konservatif Menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), h. 215.

teori resepsi yang oleh Hazairin disebut sebagai teori iblis.³⁰⁶ Ismail Sunny, seorang ahli hukum tata negara, bahkan berpendapat bahwa memberikan kebebasan dalam pilihan hukum berarti telah memberikan peluang bagi umat Islam untuk menjadi munafik.³⁰⁷ Ismail lantas mempertanyakan apa artinya pengkategorian masyarakat berdasarkan agama dan pengadilan berdasarkan hukum jika masih saja ada pilihan hukum bagi mereka?³⁰⁸

Selain Ismail, komentar yang tidak kalah kerasnya dilontarkan oleh Daud Ali. Ahli hukum Islam dari Universitas Indonesia itu bahkan mengatakan bahwa mereka yang melakukan pilihan hukum berarti telah keluar dari agama Islam (*murtad*).³⁰⁹

Lebih dari itu, berkembang pandangan bahwa pasal itu merupakan kelanjutan pemberlakuan *Staatsblad* 1937 dalam bentuk yang lebih halus. Padahal *Staatsblad* inilah yang dulu dikecam habis-habisan oleh umat Islam, karena menyebabkan Peradilan Agama kehilangan kewenangan dalam bidang waris. Lebih dari itu, pilihan hukum ini dapat diartikan sebagai pengurangan kompetensi Pengadilan Agama yang dulu diatur dengan PP No. 45 Tahun 1957.

Bukan tanpa sebab jika banyak tokoh-tokoh Muslim yang secara serius menanggapi hal itu. Sebab apa yang semula dikhawatirkan belakangan betul-betul terjadi. Di lapangan, soal pilihan hukum ini bukannya menyelesaikan persoalan, tetapi justru menimbulkan persoalan baru, yaitu persoalan sengketa wewenang antara Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri.

Untuk menghilangkan kontroversi inilah, maka Mahkamah Agung melalui Surat Edaran (SEMA) Nomor 2 Tahun 1990 mengeluarkan Petunjuk tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989. Salah satu isi dari SEMA tersebut adalah:

“Perkara warisan yang terjadi antara pihak-pihak yang berperkara yang beragama Islam, akan tetapi diajukan kepada Pengadilan Negeri sebelum tanggal 1 Juli 1990 tetap diperiksa, diputus dan diselesaikan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum.”

³⁰⁶Istilah teori iblis digunakan oleh Hazairin ketika menilai teori *receptie* yang diperkenalkan Snouck Hurgronje. Menurut Snouck, untuk memberlakukan hukum Belanda secara efektif di Indonesia, maka tidak pas dilakukan dengan cara memaksakan hukum Belanda itu diterima oleh masyarakat Indonesia, karena hanya akan membangun kebencian rakyat. Maka harus dicarikan jalan yang lebih jitu dan halus yakni dengan cara membentuk opini dan mempengaruhi serta mengacaukan *image* mereka tentang hukum Islam. Lihat Hazairin, *Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), h. 97.

³⁰⁷Lihat *Kompas*, 1 Juli 1989.

³⁰⁸Lihat *Tempo*, 8 Juli 1989.

³⁰⁹Departemen Agama RI, *Peradilan Agama di Indonesia.*, h. 73.

Jika awalnya memang ada anggapan bahwa pilihan hukum itu masih berdimensi politik seperti halnya pemberlakuan *Staatsblad* 1937, maka melihat politik hukum pemerintah terutama setelah keluarnya SEMA ini, maka tampaknya pemberlakuan pasal 49 ini harus dipahami dalam nuansa reformasi atau pembaharuan hukum Islam, khususnya dalam bidang kewarisan.

Untuk lebih memahami masalahnya, maka pikiran Munawir Sjadzali dalam masalah ini patut diungkap. Bukan saja dalam kapasitasnya sebagai cendekiawan Muslim, tetapi terutama dalam kapasitasnya sebagai konseptor, dan fasilitator RUUPA.

Dalam ide reaktualisasinya, Munawir mengajukan sebuah persoalan, apa tidak sebaiknya ketentuan tentang waris 2:1 antara anak laki-laki dan perempuan ditinjau kembali. Dia mengajukan ide tersebut, setelah melihat bahwa masyarakat Muslim seringkali bersikap mendua; di satu sisi mereka berbicara tentang hukum Islam, tetapi pada saat bersamaan mereka meninggalkannya. Bagi Munawir, itu berarti umat Islam tidak yakin akan keadilan hukumnya sendiri. Hal yang demikian itu, menurutnya perlu disikapi, supaya tidak terjadi *helah* (bermain-main dengan) hukum.³¹⁰ Dia khawatir jika rumusan kewarisan tetap begitu, maka hukum waris Islam semakin ditinggalkan.

Keprihatinannya itu kemudian dia abstraksikan dengan pengalamannya sendiri. Dalam penuturannya, dia menyatakan sedih jika harus memberi bagian banyak kepada anak laki-lakinya yang sudah disekolahkan di luar negeri dengan biaya mahal. Sementara anak perempuannya yang tidak sekolah di luar negeri dan hanya sebatas Sekolah Lanjutan Atas dengan bagian yang lebih sedikit. Apalagi, menurutnya, hampir seluruh masyarakat Muslim di Indonesia ada kultur orang tua membagi hartanya kepada anaknya semasa masih hidup sebagai hibah, sehingga pada saat dia mati, harta yang harus dibagi tinggal sedikit. Yang sedikit itulah yang dibagi menurut *far'ī*.³¹¹

³¹⁰Muhammad Wahyuni Nafis dkk (eds.), *Kontekstualisasi Ajaran Islam: 70 Tahun Prof. Dr. H. Munawir Sjadzali, MA* (cet. ke-1 Jakarta: Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia dan Yayasan Wakaf Paramadina, 1995), h. 89.

³¹¹Ketika menjelaskan hal itu, Munawir sedikit bercerita tentang pengalamannya meminta nasehat kepada seorang ulama yang ia yakini integritasnya sangat tinggi dan penguasaannya terhadap ilmu agama sangat dalam mengenai kondisi keluarganya itu. Ternyata ulama tersebut tidak memberikannya fatwa, bahkan menceritakan apa yang ia lakukan dan juga banyak ulama lain lakukan terhadap anak-anaknya. Yakni mumpung masih hidup, maka ia membagi harta kekayaannya kepada semua putra putrinya secara merata tanpa melihat jenis kelaminnya sebagai pemberian *hibah*. Dengan mengungkapkan itu, Munawir ingin menjelaskan persoalannya secara benar, bahwasanya bukan hukum waris Islam yang telah ditentukan al-Qur'ān yang menurutnya tidak adil, tetapi Munawir hanya

Dengan paradigma seperti itulah, maka ketika Munawir terlibat dalam penyusunan RUUPA, khususnya dalam konteks kewarisan, dia menyatakan:

“Khususnya dalam penyusunan buku kedua tersebut, yakni buku tentang kewarisan, kiranya kita harus memperhatikan, mempertimbangkan dan memperhitungkan realitas telah meluasnya penyimpangan dari *far’i*« oleh masyarakat kita. Memang akan jauh lebih muda kalau buku tentang kewarisan itu kita susun sesuai dengan *far’i*«. Tetapi dengan adanya realitas tersebut, kalau jalan itu yang kita tempuh, kita patut sangsi bahwa buku tersebut akan mempunyai arti praktis sebagai rujukan para hakim agama.”³¹²

Dengan memahami dasar-dasar epistemologi penyusunannya, maka secara filosofis dapat dipahami bahwa di balik penyusunan pasal 49 RUUPA tentang pilihan hukum itu terdapat agenda reformasi hukum. Artinya, rumusan itu harus dilihat sebagai upaya implementasi gagasan reaktualisasi hukum Islam, atau dalam istilah Munawir “dinamisasi hukum Islam.” Dalam konteks itulah, maka menurut Munawir, dapat dipastikan bahwa sekiranya ketentuan waris dalam hukum materiil Pengadilan Agama nantinya³¹³ mengatakan bahwa bagian anak laki-laki adalah sama dengan bagian anak perempuan, maka pilihan hukum itu pasti juga tidak pernah ada.

Terlepas dari segala macam interpretasi baik legal maupun politik yang telah dan mungkin masih akan muncul serta sejumlah ketidakpuasan pihak-pihak tertentu, pasal 49 ini adalah pasal terpenting dari sisi politik hukum. Dengan pasal itu, wewenang peradilan dalam hal kewarisan tidak saja dipulihkan kembali, tetapi juga dengan pasal tersebut, segala putusan pengadilan agama dapat dilaksanakan sendiri tanpa harus meminta pengukuhan dari pengadilan negeri. Dalam keadaannya yang demikian, maka dari sisi politik hukum, pelembagaan hukum Islam dalam bentuk Peradilan Agama telah mengalami reposisi,

menyoroti sikap masyarakat yang tidak lagi percaya terhadap keadilan hukum *far’i*«. Lihat *ibid.*, h. 89-90.

³¹²Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan Pupuk Bawang Menuju Peradilan Yang Sesungguhnya* (Semarang: Pustaka Pelajar, 2006), h. 222.

³¹³Ketika mengatakan demikian, sebenarnya Munawir telah mengantongi draft hukum materiil Islam yang nantinya dijadikan pegangan bagi Peradilan Agama. Draft tersebut belakangan populer dengan nama Kompilasi Hukum Islam (KHI). Draft KHI itu terdiri dari tiga buku, yakni buku I tentang Perkawinan, buku II tentang Kewarisan, dan buku III tentang Wakaf. Penggarapannya sendiri telah dimulai sejak tahun 1985 dan berakhir pada tahun 1988.

dari apa yang diistilahkan Munawir sebagai politik peradilan pupuk bawang yang selalu dikebiri,³¹⁴ ke peradilan yang sesungguhnya.

B. Landasan Filosofis Pelembagaan Hukum Islam di Malaysia

Berbeda dengan Indonesia yang harus menunggu 44 tahun setelah kemerdekaannya untuk menyaksikan peradilan agama dilembagakan oleh negara melalui politik hukum pemerintah Orde Baru, pelembagaan hukum Islam di Malaysia memiliki dinamika tersendiri yang pastinya juga tidak sunyi dari pengaruh politik hukum.

Dalam pandangan banyak pemerhati hukum Islam di Malaysia, model pelembagaan hukum Islam di negara itu dianggap kurang dinamis. Terbukti dengan kasus Mahkamah Syari'ah yang sejak diakui pelembagaannya oleh negara, tampak tidak mengalami perubahan mendasar hingga kini. Karena itu, perdebatan filosofis mengenai pelembagaannya pun sulit untuk dieksplorasi, kecuali pada masa-masa awal proses penyusunan draft konstitusi Malaysia, sebagai landasan yuridis pelembagaan hukum Islam di Malaysia dalam bentuknya seperti sekarang.

Persoalan utamanya adalah apa alasan filosofisnya sehingga kewenangan Mahkamah Syari'ah diserahkan ke masing-masing negara bagian dan mengapa kondisi seperti itu masih berlangsung hingga kini? Untuk memahami masalahnya secara konfrehensif, maka pengungkapannya pun bahkan harus dimulai dari masa-masa awal menjelang kemerdekaan Malaysia.

Setelah berakhirnya penjajahan Jepang di Tanah Melayu pada 1945 akibat kekalahan dari Sekutu, maka tanah Melayu kembali dibawah kendali Inggris. Inggris sendiri, jauh-jauh hari sebelumnya telah merancang akan membentuk Liga Malaya atau Kesatuan Malaya sejak tahun 1930. Dalam pandangan Inggris, konsep penyatuan Malaya merupakan bentuk solusi yang dianggap pas untuk konteks Tanah Melayu ketika itu. Bahkan, Inggris juga berpandangan bahwa perlu mengubah dasar-dasar pemerintahan yang berlangsung selama ini, meliputi:

- a. Kedaulatan Raja-raja
- b. Otonomi negeri-negeri Melayu
- c. Hak istimewa orang Melayu.³¹⁵

Dalam pandangan Inggris, untuk dapat merealisasikan gagasan itu, maka harus diterapkan pemerintahan militer di Tanah Melayu. Untuk

³¹⁴Politik peradilan pupuk bawang mengandung arti politik hukum yang membiarkan peradilan agama tetap hidup, tetapi tanpa eksistensi yang jelas. Istilah itu diperkenalkan pertama kali oleh Munawir Sjadzali. Lihat Munawir Sjadzali, *Islam Realitas Baru dan Orientasi Masa Depan Bangsa* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1993), h. 27.

³¹⁵Mohd. Isa Othman, *Sejarah Malaysia* (Selangor: Utusan Publications & Distributors SDN BHD, 2002), h. 293.

maksud itulah, Inggris kemudian mendirikan *Malayan Planning Unit* (MPU) pada pertengahan 1943. Lembaga ini diketuai oleh Ralph Hone.³¹⁶

Dalam upaya menyusun pemerintahan Tanah Melayu setelah perang berakhir, MPU kemudian meminta masukan dari bekas pegawai-pegawai pemerintah sebelumnya. Pada bulan Mei 1944, Panglima Perang Inggris menyetujui untuk mengubah konstitusi dan sistem pemerintahan Tanah Melayu sebelumnya. Tujuannya untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan demokratis. Inggris juga bahkan menjanjikan akan memberi kesempatan pribumi untuk membentuk pemerintahan sendiri nantinya. Karena itu, dalam pandangan Ralph Hone, sebelum konstitusi *Malayan Union* diperkenalkan, perlu diadakan perjanjian baru dengan sultan-sultan. Waktu yang dianggap pas untuk melakukan itu semua adalah ketika pemerintahan dikendalikan oleh militer.

Karena itu, ketika Inggris betul-betul berkuasa kembali atas Tanah Melayu, sejak 14 Agustus 1945, diterapkanlah sistem pemerintahan militer atau lebih populer dengan *British Military Administration* (BMA).³¹⁷ Mayor Jenderal Ralph Hone (bekas Ketua MPU) dilantik sebagai *Ketua Pegawai Hal-Ehwal Awam*, dengan tugas untuk memulihkan kekuasaan Inggris sepenuhnya, memelihara Undang-undang dan peraturan yang ada, mengendalikan sumber daya manusia dan alam bagi upaya pemulihan keadaan serta menyiapkan terbentuknya pemerintahan sipil.³¹⁸

Disebabkan karena sebagian besar pegawai BMA tidak memiliki pengalaman dalam urusan birokrasi pemerintahan, -mengingat mereka berlatar belakang militer,- maka BMA kemudian gagal menjalankan fungsinya untuk memulihkan keadaan akibat peperangan yang baru berakhir. Selain masalah kecakapan, penyebab lain kegagalan BMA adalah:

- a. BMA tidak mampu mengendalikan kalangan tentara yang sering bertindak sewenang-wenang dan melanggar Undang-undang
- b. BMA gagal memulihkan perekonomian rakyat, terutama karena kebijakannya yang tidak mengakui pemberlakuan uang Jepang, padahal rakyat sendiri umumnya masih mengandalkan uang Jepang sebagai alat tukar. Akibatnya rakyat merasa kesulitan memenuhi kebutuhan pokoknya.
- c. BMA juga gagal mengatasi masalah-masalah kriminal yang dulu marak pada masa Jepang, seperti pasar gelap, penyelundupan dan lain-lain.

³¹⁶*Ibid.*, h. 294.

³¹⁷Kassim Tukiman, *Malaysia: Perspektif Sejarah dan Politik* (Johor: University Teknologi Malaysia, 2002), h. 118.

³¹⁸Mohd. Othman Isa, *Sejarah Malaysia*, h. 295.

d. Dari sisi keamanan, BMA juga gagal menguasai keadaan akibat kerusuhan dan merajalelanya pertikaian karena motif balas dendam.³¹⁹

Karena kegagalan BMA itulah, maka pada 1946 BMA menyerahkan kekuasaannya kepada pemerintahan sipil. Langkah ini diharapkan Inggris dapat memberi suasana baru di Tanah Melayu.

Meskipun mengalami perubahan model kepemimpinan, kehadiran Inggris untuk memberlakukan rancangan *Malayan Union* tetap berlanjut. Maka pada bulan Juli 1945, rancangan itu mulai dibicarakan secara serius. Draftnya kemudian diumumkan pada bulan Oktober 1945 dan diumumkan melalui warta kerajaan (semacam lembaran negara di Indonesia) “Kertas Putih 6724” tertanggal 22 Januari 1946.

Menurut draft *Malayan Union*, Negeri-Negeri Melayu, Pulau Pinang dan Malaka akan disatukan dalam satu pemerintahan. Inggris berpendapat perlu ada penyatuan karena sebelum ini negeri-negeri itu menjalankan pemerintahan sendiri-sendiri. Walaupun disatukan melalui sebuah pemerintahan pusat, negeri-negeri tetap diberi kuasa mengurus hal-hal yang bersifat lokal dengan persetujuan pemerintah pusat. Kepala pemerintahan nantinya adalah Gubernur yang dibantu oleh Majelis Eksekutif dan Perundangan.

Majelis Eksekutif terdiri dari lima orang ahli, yaitu Ketua Setiausaha, Peguam Negara, Setiausaha Kewangan dan dua orang ahli yang nantinya akan ditentukan oleh Gubernur. Majelis ini juga akan beranggotakan lima orang ahli tidak resmi.

Adapun Majelis perundangan terdiri dari 21 orang ahli tidak resmi dan juga 21 ahli resmi. Dengan strukturnya yang demikian, maka ahli tidak resmi otomatis menjadi kekuatan mayoritas, karena berjumlah 26 orang. Ahli-ahli tidak resmi akan dilantik mewakili tiga kelompok utama, yakni (a) Melayu; (b) Cina; dan (c) Eropa, India dan sebagainya. Masing-masing kelompok akan diwakili 7 orang ahli.

Negeri-negeri juga nantinya akan mempunyai Majelis Penasehat yang diketuai oleh Sultan. Sultanlah yang akan melantik anggota Majelis, tetapi dengan persetujuan Gubernur. Tugas Majelis ini adalah memberi nasehat kepada sultan dalam semua perkara yang berkaitan dengan agama Islam dan adat istiadat Melayu. Saran itupun nantinya akan disampaikan kepada Pesuruhjaya Residen dan harus mendapat persetujuan Residen. Dengan rancangan semacam itu, maka praktis, kewenangan yang selama ini dimiliki Raja-raja negeri, berpindah ke tangan Gubernur.

Untuk mencari dukungan masyarakat, Inggris menjanjikan akan memberikan kemerdekaan kepada Tanah Melayu dan *Malayan Union* dikampanyekan sebagai langkah awal ke arah itu. Karena itu, selama

³¹⁹ *Ibid.*, h. 296.

penduduk negeri tidak bersatu mendukung *Malayan Union*, kemerdekaan tidak akan diberikan.

Dalam hal kewarganegaraan, sesuai dengan kehendak politik Inggris untuk mencabut keistimewaan orang-orang Melayu, maka diperkenalkan sistem baru dalam hal kependudukan. Semua orang berhak diberi kewarganegaraan atas nama *Malayan Union*, dengan syarat:

- a. Mereka yang dilahirkan di Tanah Melayu dan Singapura
- b. Mereka yang menetap selama sepuluh tahun dan 15 tahun yang lalu
- c. Mereka yang menetap di Tanah Melayu atau Singapore selama lima tahun
- d. Rakyat Inggris juga dapat mendapat kewarganegaraan *Malayan Union* tanpa harus kehilangan kewarganegaraan Inggrisnya
- e. Mereka yang mengangkat sumpah setia kepada *Malayan Union*.³²⁰

Dalam hal kedudukan Sultan, Inggris juga melalui *Malayan Union* berusaha campur tangan. Sultan-sultan yang naik tahta sebelum kedatangan Jepang seperti Sultan Johor, Pahang, Perak, Selangor³²¹ dan Negeri Sembilan, diakui keberadaannya oleh Inggris. Tetapi Sultan-sultan yang naik tahta pada masa pendudukan Jepang, seperti Sultan Ali (Trengganu), Sultan Ibrahim (Kelantan), Raja Syed Hamzah (Perlis) dan Sultan Badlisyah (Kedah) tidak otomatis diakui oleh Inggris. Justru keadaan itu ingin dimanfaatkan oleh Inggris untuk memaksa Raja-raja tersebut menyetujui rancangan *Malayan Union*, jika kedudukannya mau diakui oleh Inggris. Untuk memastikan dukungan Sultan-sultan itu, maka ditugaskanlah Sir Harold MacMichael.

Rancangan *Malayan Union* akhirnya mendapat penolakan dari masyarakat Melayu. Persatuan-persatuan Melayu spontan bangkit untuk melakukan perlawanan karena memandang *Malayan Union* merugikan bangsa Melayu, terutama dalam hal hak istimewa orang Melayu, kedudukan Raja-raja Melayu dan sebagainya.

Pada 1-4 Maret 1946, diadakan pertemuan yang melibatkan kurang lebih 41 organisasi persatuan Melayu yang diadakan di Kampung Baru Kuala Lumpur dengan tujuan menyusun agenda aksi dalam rangka menentang pelaksanaan *Malayan Union* di Tanah Melayu. Pertemuan itu berakhir dengan pembentukan Organisasi Kebangsaan Melayu Bersatu atau *United Malays National Organization* (UMNO) yang dipimpin oleh Dato' Onn bin Jafar dari Pergerakan Melayu Semenanjung Johor. Slogan

³²⁰Ramlah Adam, *UMNO: Organisasi dan Kegiatan Politik 1945-1951* (Kota Baru: Mohd. Nawi Book Store, 1978), h. 17.

³²¹Sultan Selangor pada masa penjajahan Jepang digantikan oleh Sultan Musauddin. Ketika Inggris kembali berkuasa, maka Sultan Musauddin yang dianggap pro Jepang digantikan kembali oleh Sultan Alam Syah. Lihat Firdaus Abdullah, *Radical Malay Politics: Its Origin and Early Development* (Kuala Lumpur: Pelanduk Publication, 1985), h. 96.

perjuangan mereka yang utama adalah “*Hidup Melayu dan Tumbangkan Malayan Union*.”³²²

Dalam pandangan orang Melayu, kebijakan *Malayan Union* sengaja dijalankan oleh Inggris di Tanah Melayu karena ingin membalas dendam terhadap orang Melayu yang mereka tuduh bekerjasama dengan Jepang selama berlangsungnya Perang Dunia Kedua. Dalam pandangan James Allen, selain dirancang dalam konteks sentimen anti-Melayu, *Malayan Union* juga dimaksudkan untuk memberi kompensasi bagi orang Cina yang mendukung Inggris selama berlangsungnya perang.³²³ Dari sudut politik hukum, dapat dipastikan rancangan *Malayan Union* diarahkan untuk kepentingan dekolonisasi Inggris di Tanah Melayu.³²⁴

Setelah melihat adanya penolakan keras terhadap konstitusi *Malayan Union*, kerajaan Inggris kemudian berunding dengan pemimpin UMNO dan wakil Raja-raja Melayu untuk membicarakan konstitusi yang baru. Akhirnya Inggris setuju untuk mengadakan beberapa perubahan dalam konstitusi yang lama. Maka terhitung sejak 1 Pebruari 1948, Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu disahkan menggantikan konstitusi *Malayan Union*. Isi pokok konstitusi itu adalah:

- a. Persekutuan mengandungi sembilan negeri Melayu dan dua negeri selat
- b. Singapura tetap diasingkan sebagai sebuah tanah jajahan Mahkota
- c. Pembentukan sebuah kerajaan pusat yang kuat dengan kuasa legislatif yang meluas menerusi Majlis Legislatif Persekutuan
- d. Ketua kerajaan ialah Pesuruhjaya Tinggi British yang dilantik oleh Baginda Queen
- e. Majlis Eksekutif Persekutuan juga ditubuhkan untuk memberi nasihat kepada Pesuruhjaya Tinggi termasuklah Ketua Setiausaha Negara, Peguam Negara dan Setiausaha Kewangan
- f. Kewujudan kerajaan-kerajaan negeri dengan kuasa yang terhad
- g. Kedudukan dan fungsi Raja-raja telah dipulihkan semula
- h. Hak istimewa orang Melayu dikekalkan
- i. Pemberian kewarganegaraan diperketatkan melalui syarat-syarat tertentu.³²⁵

Dalam kaitannya dengan obyek studi ini, konstitusi Persekutuan Tanah Melayu 1948 inilah yang menarik untuk dianalisis. Karena untuk

³²²Stockwell, *British Policy and Malay Politics During the Malayan Union Experiment 1942-1948* (Kuala Lumpur: MBRAS, 1979), h. 52.

³²³James Allen, *The Malayan Union* (New York: Oceana Publication Inc.1967), h. 9.

³²⁴M.R. Stenson, “The Malayan Union and The Historian,” dalam *JSAH*, 1962, h. 345.

³²⁵Kassim Tukiman, *Malaysia: Perspektif Sejarah dan Politik*, h. 166.

pertama kalinya dalam konstitusi, disebutkan bahwa agama Islam adalah agama resmi negara dan diamalkan dalam negeri.³²⁶

Menjelang kemerdekaan Tanah Melayu, pada bulan Agustus 1955 mulailah dibicarakan usulan untuk menyusun draft konstitusi Persekutuan Tanah Melayu yang baru. Setelah melalui beberapa kali musyawarah antara Setiausaha Negara Inggris, Raja-raja dan Menteri-menteri Perikatan yang baru,³²⁷ mereka sepakat melantik lima orang anggota Suruhanjaya³²⁸ dengan tugas untuk menyusun draft baru konstitusi Persekutuan Tanah Melayu. Salah satu persoalan yang kembali mengemuka adalah perlu tidaknya klausul tentang posisi agama Islam sebagai agama resmi negara dimasukkan, seperti dalam konstitusi 1948.

Para anggota Suruhanjaya yang dilantik sepakat memasukkan klausul tentang posisi Islam seperti dalam konstitusi 1948. Dalam laporan Suruhanjaya, terungkap bahwa:

“Persekutuan secara sebulat suara telah diperolehi bahwa sekiranya peruntukan yang sedemikian dimasukkan dalam perlembagaan, maka ia hendaklah dinyatakan dengan jelas bahwa peruntukan tersebut tidak sama sekali menggugat hak asasi orang bukan Islam. Memorandum yang diserahkan pihak perikatan mengandung bahawa “Agama Islam hendaklah menjadi agama rasmi Persekutuan Tanah Melayu. Bagaimanapun amalan prinsip ini hendaklah tidak mendatangkan kesukaran terhadap orang bukan Islam di negara ini untuk menganuti dan mengamalkan kepercayaan agama mereka masing-masing dan hendaklah tidak menyifatkan negara ini sebagai negara bukan sekular.” Tidak terdapat sebarang kenyataan di dalam draft perlembagaan tersebut yang memberikan kesan terhadap kesinambungan keadaan yang telah sedia ada di dalam Negeri-negeri Melayu Bersekutu berhubung dengan pengiktirafan agama Islam di dalam Persekutuan Tanah Melayu oleh pihak perundangan atau

³²⁶J. de V. Allen, *A Collection of Threaties and Other Document Affecting the States of Malaysia: 1761-1963*, Jilid 1 (New York: Oceana Publication Inc., 1981), h. 150.

³²⁷Dalam pilihan raya (pemilihan umum, pen.) pertama 1955, Partai Perikatan memenangi 51 kursi dari 52 yang tersedia. Partai ini merupakan gabungan dari 3 Partai Politik, yaitu Organisasi Kebangsaan Melayu Bersatu (UMNO), Organisasi Cina Malaysia dan Organisasi India Malaya. Lihat Hamid Jusoh, *Kedudukan Undang-undang Islam dalam Perlembagaan Malaysia: Suatu Tujukan Khas Terhadap Kes-Kes Konversi dalam Undang-undang Keluarga* (cet. Ke-1 Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2002), h. 29.

³²⁸Kelima Suruhanjaya itu adalah Lord Reid, Sir Ivon Jennings, Sir William Mckell, Yang Arif M.B. Malik dan Yang Arif Abdul Hamid. Yang menarik dicatat dalam hubungan ini karena dari kelima anggota Suruhanjaya itu, tidak seorang pun yang berkebangsaan Malaysia. Lihat *ibid.*

sebaliknya yang memperlihatkan kenyataan yang bersifat prejudis terhadap hak asasi setiap individu bukan Islam. Majoriti daripada pihak kami telah bersependapat bahawa hal tersebut hendaklah dinyatakan sedemikian. Ini memandangkan bahawa Majlis Penasihat Raja-raja telah menyatakan bahawa “Telah diperkenankan yang Teramat Mulia Raja-raja bahawa peruntukan yang menyebut tentang perisytiharan pengiktirafan agama Islam atau Islam sebagai agama rasmi persekutuan adalah tidak dimasukkan. Yang Teramat Mulia Raja-raja tidak bersetuju bahawa peruntukan sedemikian dimasukkan di dalam perlembagaan dan ia adalah suatu arahan khas yang saya sendiri cuma memainkan peran yang amat kecil.”³²⁹

Pada awalnya Raja-raja Melayu menolak jika Islam hanya dijadikan sebagai agama resmi negara, karena mereka menginginkan Islam dijadikan sebagai agama resmi persekutuan. Tetapi, setelah dijelaskan konsekuensinya oleh para penasehat dan tim penyusun draft jika Islam dijadikan sebagai agama persekutuan, maka akhirnya Raja-raja tersebut menerima draft tersebut. Konsekuensi yang dimaksud oleh penasehat adalah bahwasanya jika Islam dijadikan agama persekutuan, maka Kepala Negara yang nantinya ditunjuk otomatis akan menjadi pula ketua agama bagi seluruh persekutuan, padahal selama ini kedudukan Raja-raja sebagai ketua agama di negeri masing-masing. Artinya, jika Islam dijadikan agama persekutuan, otomatis kewenangan Raja-raja negeri terhadap agama Islam menjadi hilang.

Partai perikatan kemudian menjelaskan bahwa dengan menjadikan Islam hanya sebagai agama negara, maka otoritas Raja-raja negeri sebagai Ketua Agama Islam di negeri masing-masing menjadi tidak terganggu.³³⁰

Mendukung pendapat partai perikatan, ahli Suruhanjaya dari Pakistan, Hakim Abdul Hamid, bahkan mengingatkan bahwa oleh karena usulan itu telah disepakati oleh partai perikatan sebagai pemilik suara mayoritas di perlemen, maka sepatutnya usulan itu diterima. Hamid kemudian mengusulkan supaya ditambahkan klausul yang berbunyi:

“Islam hendaklah menjadi agama bagi Tanah Melayu, tetapi tiada apa-apa jua dalam perkara ini boleh melarang mana-mana warga negara yang menganut apa-apa agama lain selain daripada Islam untuk menganuti dan mengamalkan dan membangunkan agama itu

³²⁹Lihat laporan Suruhanjaya Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu 1957, Fasal 119, h. 73, sebagaimana dikutip Mahmood Zuhdi Abd. Madjid, *Pengantar Undang-undang Islam di Malaysia* (Kuala Lumpur: Universiti Malaysia, 1997), h. 98.

³³⁰*Ibid.*, h. 96.

dan juga tidak seorang pun warganegara tersekat dari apa-apa oleh sebab ianya bukan seorang Islam.”³³¹

Hamid kemudian menegaskan bahwa:

“Satu peruntukan sebagai yang tersebut di atas adalah baik. Tidak kurang daripada 15 negara di dunia yang mempunyai peruntukan seperti itu termaktub dalam perlembagaan mereka. Di kalangan negara Kristian, yang mempunyai peruntukan yang sedemikian di dalam perlembagaan mereka termasuk Ireland (per. 6), Norway (per. 1), Denmark (per. 3), Sepanyol (per. 6), Argentina (per. 2), Bolivia (per. 3), Panama (per. 36), dan Paraguay (per. 3). Di kalangan negara Islam termasuk Afghanistan (per. 1), Iran (per. 1), Irak (per. 13), Jordan (per. 2), Arab Saudi (per. 7) dan Syria (per. 3). Negara Thai merupakan sebuah negara yang menjadikan agama Budha sebagai agama Diraja, yang mengikuti perlembagaannya Raja menjadi penaung kepada agama tersebut (Perlembagaan Negara Thai (per. 7). Sekiranya negara-negara yang berkenaan mengisytiharkan sesuatu agama sebagai agama negara masing-masing dan pengisytiharan tersebut tidak mendatangkan sebarang keburukan terhadap mana-mana individu, maka adalah tidak mendatangkan sesuatu keburukan seandainya pengisytiharan yang sedemikian dimasukkan ke dalam Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu. Seluruh perlembagaan Negeri-Negeri Tanah Melayu telah pun mengandungi peruntukan yang sedemikian. Oleh yang demikian, apa yang perlu dilakukan kini hanyalah memindahkannya daripada perlembagaan negeri dan dimasukkan ke dalam Perlembagaan Persekutuan.”³³²

Jika dianalisis secara mendalam, maka tampak bahwa draft itu mencerminkan kelihaihan Inggris yang secara konstitusional ingin mengebiri eksistensi hukum Islam sesuai politik hukum mereka. Pada saat yang sama, hasrat Raja-raja Negeri Bagian untuk memulihkan kembali kewenangannya dalam bidang agama Islam, seolah-olah menemukan harapan dengan draft yang hanya menyebutkan Islam sebagai agama resmi, bukan agama persekutuan.

Tafsiran-tafsiran yang dibangun kemudian pun, baik para ahli hukum maupun para politisi juga berorientasi pada pemahaman bahwa maksud perkara 3 (1) tersebut sama sekali bukan untuk menyatakan bahwa Tanah Melayu sebagai negara Islam. Bekas Ketua Hakim Negara, Tun Muhammed Suffian Hashim, ketika menjelaskan hal itu menyebutkan bahwa maksud perkara 3 (1) semata-mata untuk upacara seremonial, seperti Pertabalan (pengambilan sumpah, pen.) Yang

³³¹Lihat *laporan Suruhanjaya Perlembagaan Persekutuan 1957* (Kuala Lumpur, 1957), h. 99.

³³²*Ibid.*

Dipertuan Agong, Hari Kemerdekaan dan hajatan-hajatan kenegaraan lainnya.³³³ Penafsiran serupa dibuat oleh Sheridan dan Groves. Menurut mereka, perkara 3 (1) dalam Perlembagaan Persekutuan hanya menentukan bahwa segala istiadat dan upacara persekutuan hendaklah dilakukan sesuai dengan adat istiadat Islam.³³⁴

Bahkan, Pada tahun 1958, ketika menjawab suatu kritik yang dilontarkan seorang anggota Majelis Perundangan Persekutuan bahwa tidak ada gunanya konstitusi menyebut Islam sebagai agama negara, sementara ajaran Islam dan Undang-undang syara' diabaikan, dengan rasa marah Perdana Menteri Tunku Abdul Rahman menyampaikan kekecewaannya karena soal agama diungkit lagi. Dalam tanggapannya, ia menyatakan:

“Saya suka menjelaskan bahwa negara ini bukanlah sebuah negara Islam sebagaimana difahamkan secara umumnya. Kita cuma memperuntukan Islam hendaklah menjadi agama rasmi bagi negara.”³³⁵

Berdasarkan penjelasan-penjelasan pada paragraf terdahulu, maka menjadi jelas bahwa meskipun Islam disebut sebagai agama resmi negara, namun hal itu tidak otomatis menjadikan Undang-undang Islam sebagai Undang-undang Negara. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan konstitusi bahwa kedudukan agama Islam di bawah kuasa Raja-raja Negeri, konstitusi Malaysia juga menetapkan bahwa Undang-undang Islam adalah urusan masing-masing negeri bagian. Dalam Jadual Kesembilan, Senarai 2- Senarai negeri disebutkan:

“Kecuali mengenai Wilayah-wilayah Persekutuan Kuala Lumpur dan Labuan, Hukum Syarak dan Undang-undang diri dan keluarga bagi orang yang menganut agama Islam, termasuk hukum Syarak berhubungan dengan mewarisi harta berwasiat dan tak berwasiat, pertunangan, perkahwinan, perceraian, mas kawin, nafkah, pengambilan anak angkat, taraf anak, penjagaan anak, pemberian pembahagian harta dan amanah bukan khairat; wakaf Islam dan takrif serta peraturan mengenai amanah khairat dan khairat agama, pelantikan pemegang-pemegang amanah dan perbadanan bagi orang-orang mengenai pemberian agama Islam dan khairat, yayasan, amanah. Khairat dan yayasan khairat yang dijalankan kesemuanya sekali dalam negeri; adat istiadat Melayu; zakat fitrah dan Baitulmal atau

³³³Muhammed Suffian bin Hashim, “The Relationship Between Islam and The States in Malay,” dalam *Intisari*, Vol. 1 (Singapore: t.p., 1962), h. 8.

³³⁴L.A. Sheridan dan H.E. Groves, *The Constitution of Malaysia* (Singapore: PTR, 1979), h. 37.

³³⁵Lihat laporan resmi perdebatan Majelis Perundangan, 1 Mei 1958 Ruang 4631 dan 4671, sebagaimana dikutip Mahmood Zuhdi Abd. Madjid *Undang-Undang Keluarga Islam*, h. 101.

hasil agama Islam yang seumpamanya; masjid atau mana-mana tempat sembahyang awam untuk orang Islam, mengadakan dan menghukum kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh orang-orang yang menganut agama Islam terhadap rukun-rukun Islam, kecuali mengenai perkara-perkara yang termasuk dalam senarai persekutuan; keanggotaan; penyusunan dan cara bagi mahkamah-mahkamah Syari'ah, yang akan mempunyai bidang kuasa hanya ke atas orang-orang yang menganut agama Islam dan hanya mengenai mana-mana perkara yang termasuk dalam peranggan ini, tetapi tidak mempunyai bidang kuasa mengenai kesalahan-kesalahan kecuali yang setakat diberi oleh Undang-undang persekutuan; mengawal pengembangan iktikad dan kepercayaan orang-orang yang menganut agama Islam; menentukan perkara-perkara hukum Syarak dan adat istiadat Melayu.”³³⁶

Berdasarkan aturan itu, maka kerajaan-kerajaan negeri melalui badan perundangan masing-masing berwenang membuat Undang-undang Islam dan mensahkannya melalui aturan resmi kerajaan, seperti Majlis-majlis Agama Islam, Mahkamah Syari'ah dan sebagainya. Karena alasan itu pula, maka konstitusi tidak menyebutkan adanya ketua bagi agama Islam bagi seluruh persekutuan, karena jika hal itu dibuat, berarti akan menghilangkan kewenangan Raja-raja Negeri.

Dalam konteks seperti inilah, secara filosofis dapat dipahami mengapa hingga kini kewenangan itu tetap berada di bawah kuasa negeri-negeri bagian. Dan dalam kondisinya yang demikian itu, maka masing-masing negara memiliki sejarah, lembaga dan kewenangan yang berbedabeda.

Ketika asas unifikasi hukum menjadi trend masyarakat modern, usaha-usaha ke arah itu sesungguhnya juga telah dirintis di Malaysia. Tetapi untuk itu, maka pilihan politiknya adalah harus mengamandemen konstitusi yang menyebutkan bahwa kuasa agama diserahkan ke negeri-negeri bagian.

Tetapi di sinilah letak persoalannya. Langkah ke arah itu patut diduga agak mustahil karena harus meminta persetujuan Dewan Negeri yang anggota-anggotanya diangkat oleh Raja-raja Negeri.³³⁷ Dengan kata

³³⁶Lihat Perlembagaan Persekutuan, Senarai 2, Senarai Negeri dari Jadual Kesembilan, sebagaimana dikutip Hj. Iknor Azli Ibrahim dan Md Yazid Ahmad, “Pembentukan Mahkamah Syari'ah di Malaysia dan Bidang Kuasanya,” dalam *Journal Isu Syari'ah dan Undang-undang*, Siri 14 (Selangor: Jabatan Syari'ah Fakulti Pengkajian Islam Universitas Kebangsaan Malaysia, 2005), h. 105-106.

³³⁷Prosedur pembuatan Undang-undang, baik di tingkat Negara Bagian maupun Wilayah Persekutuan dapat dilihat dalam Tun Mohd. Salleh Abbas, *Prinsip Perlembagaan dan Pemerintahan di Malaysia* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2006), h. 215-217.

lain, harus meminta persetujuan Raja-raja Negeri untuk mengalihkan kewenangan itu ke persekutuan. Asumsi kemustahilan itu dibangun karena dalam sejarahnya, justru penolakan Raja-raja terhadap *Malayan Union* dulu karena hilangnya kewenangan dalam bidang agama Islam itu. Oleh karena itu, dapat dimengerti kesulitan yang dihadapi untuk mengamandemen hal itu, apalagi terdapat aturan konstitusi bahwa Parlemen Negeri (semacam DPR/MPR, pen.) tidak boleh membuat Undang-undang yang berkaitan dengan perkara yang menjadi kewenangan negeri-negeri bagian, sebagaimana diatur dalam Senarai II Perlembagaan Persekutuan.

Demikianlah, warisan penjajah dan sistem Federalisme Malaysia telah mengakibatkan wewenang pengaturan agama Islam termasuk Mahkamah Syari'ah berada di bawah kendali Raja-raja Negeri. Faktor ini menyebabkan munculnya perbedaan organisasi, kewenangan, prosedur Mahkamah Syari'ah di antara negeri-negeri bagian. Perbedaan seperti itu pada masa lalu sangat mungkin tidak menimbulkan persoalan. Namun, kini dengan keadaannya seperti itu, tentu saja menyisakan banyak problem mendasar.

Dengan modelnya yang seperti itu misalnya, masyarakat Muslim dapat saja memanfaatkan cela atau ruang untuk mencari keputusan hukum yang menguntungkan dirinya. Permohonan perkawinan poligami dapat dijadikan argumen untuk menjelaskan betapa seriusnya masalah ini. Dengan adanya perbedaan syarat dan prosedur perijinan berpoligami di masing-masing negara bagian, pihak-pihak tertentu akan memanfaatkannya untuk meminta izin poligami di negara bagian yang prosedur dan syarat-syarat administratifnya lebih longgar, meskipun ia sendiri bukan penduduk atau tidak berdomisili tetap di negara bagian tersebut.

Problem-problem mendasar seperti itu dapat diperbanyak daftarnya dengan mudah, misalnya adanya ruang bagi pihak-pihak yang berperkara untuk tidak mematuhi putusan Mahkamah Syari'ah, karena dianggap memberatkan atau tidak puas, lantas mencari putusan baru di Mahkamah Syari'ah negara bagian lainnya.

Menurut Professor Ahmad Saedon, ketidakseragaman dalam aspek pentadbiran dan Undang-undang di antara negeri-negeri bagian di Malaysia, memberi dua kesan negatif tentang Mahkamah Syari'ah. *Pertama*, akan menghambat usaha untuk meningkatkan kewenangan, status dan lembaga Mahkamah Syari'ah itu sendiri. *Kedua*, mempersulit umat Islam sendiri dalam berperkara, terutama jika para pihak tidak berada di negeri yang sama.³³⁸ Dari sisi ekonomi dan perencanaan

³³⁸Mahmud Saedon Awang Othman, "Ke Arah Mempertingkatkan Mahkamah Syari'ah," dalam *Jurnal Hukum*, Jilid V, Bhg. 1 (Muharram 1405/Sept 1984), h. 17.

keuangan negara juga jelas tidak menguntungkan. Begitu pula peluang peningkatan kesejahteraan dan kemampuan pegawai-pegawai Mahkamah Syari'ah menjadi terbatas, bahkan sulit akibat sulitnya merancang pelatihan bagi para pegawai Mahkamah Syari'ah disebabkan tidak seragamnya jenis keahlian dan kompetensi yang mesti dimiliki pegawai-pegawai Mahkamah Syari'ah di masing-masing Negara Bagian.

Menyadari banyaknya persoalan serius menyangkut ketidakseragaman Mahkamah Syari'ah, maka banyak kalangan menawarkan ide *uniformitas*. Ahmad Ibrahim misalnya telah menawarkan konsep bagaimana seharusnya persoalan-persoalan seperti itu diatasi. *Pertama* dengan cara mengadakan persamaan Undang-undang antara dua negara bagian atau lebih. Menurutny hal itu dimungkinkan karena Perlembagaan Persekutuan/Konsitusi Negara khususnya pasal 76 (1)[b] memberi ruang untuk itu. *Kedua*, dengan mewujudkan Mahkamah Rayuan Syari'ah (semacam Mahkamah Agung di Indonesia) yang memiliki kewenangan untuk mengatur semua negeri bagian. Menurut Ahmad Ibrahim, langkah itu bukan hanya akan menghemat tenaga dan keuangan, tetapi juga akan menyelaraskan keputusan Undang-undang Islam di seluruh Malaysia. Model Mahkamah Syari'ah yang dimaksudkan dapat mencontoh model *Majlis Privy* yaitu Sultan atau Yang Dipertuan Agong bagi negeri yang tidak memiliki raja dapat meminta nasehat dari Majlis ini untuk menyelesaikan kasus-kasus yang dihadapi.³³⁹

Ide penyeragaman seperti itu sebenarnya bukan sesuatu yang baru. Ahmad Ibrahim mengingatkan bahwa pada tahun 1984 ide seperti itu sudah pernah dirintis, sayangnya gagal diwujudkan karena draft Undang-undang keluarga Islam yang telah disetujui sebelumnya, dalam implemetasinya tidak dijalankan sepenuhnya. Tiga negeri bagian yakni Kelantan, Kedah dan Melaka justru melakukan perubahan mendasar terhadap draft awal dimaksud. Meski menurut Ibrahim hal itu menarik untuk ditelusuri, namun hingga kini Ahmad Ibrahim sendiri tidak pernah menjelaskan secara lugas mengapa ketiga negara bagian itu melakukan perubahan terhadap draft yang sebelumnya telah disepakati.

Jawaban terhadap persoalan itu secara tidak langsung justru dikemukakan oleh Professor Razali Nawawi. Menurutny, tidak adanya kehendak politik (*political will*) pihak pemerintah, birokrasi pentadbiran yang ketat, kepentingan negeri yang tidak ingin melihat pihak luar campur tangan dalam masalah-masalah yang menjadi kuasa negeri bagian serta budaya dan faham mazhab fiqih tertentu merupakan faktor-faktor yang menyebabkan penyeragaman Undang-undang Islam di Malaysia

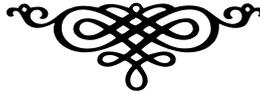
³³⁹Ahmad Ibrahim, "Recent Develovments in the Administration of Islamic Law in Malaysia," dalam *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Laws*, Vol. 3, 1999, h. 121.

sukar atau lambat diwujudkan.³⁴⁰ Tekanan negara atau kuasa negeri-negeri bagian bukanlah halangan yang besar dalam upaya uniformitas hukum Islam di Malaysia jika faktor-faktor di atas dapat diatasi.

³⁴⁰Razali Nawawi, "Penyeragaman Undang-undang Islam di Malaysia: Cabaran dan Realiti," dalam Abdul Munir Yaacob (ed.) *Undang-undang dan Masyarakat* (Kuala Lumpur: IKIM, 1998), h. 52-54.



BAB V
PERKEMBANGAN LEMBAGA HUKUM ISLAM
PASCA PELEMBAGAAN HUKUM ISLAM
DI INDONESIA DAN MALAYSIA



A. Perkembangan Lembaga Hukum Islam di Indonesia

Disahkannya Undang-undang Peradilan Agama pada Desember 1989, secara politis sangat strategis. Undang-undang itu selain berhasil memantapkan keberadaan pengadilan agama, juga memfasilitasi pelebagaan hukum Islam lebih lanjut sebagaimana dituntut oleh pasal 49. Bukan tanpa alasan sehingga pemberlakuan Undang-undang ini dibuat demikian dan diprioritaskan pengajuannya ke DPR. Dengan pengajuan ke DPR lebih awal, maka pelebagaan hukum-hukum materiil Islam lainnya relatif lebih mudah dilakukan. Pengalaman tahun 1973 menjelang disahkannya RUU Perkawinan, cukup memberikan inspirasi bahwa pengajuan hukum materiil lebih dahulu, mendahului Undang-undang tentang lembaganya, (Peradilan Agama, pen.) secara politik sangat beresiko. Karena itu, cukup masuk akal argumentasi yang diberikan Munawir Sjadzali bahwa pengajuan RUUPA bertujuan untuk memberikan wadah bagi pemberlakuan hukum-hukum Islam lainnya di kemudian hari. Dengan wadah ini, selanjutnya tinggal memikirkan isinya.³⁴¹

Dari perspektif sejarah, sebenarnya tidak ada yang terlalu istimewa berkaitan dengan pemberlakuan Undang-undang tersebut, karena jauh sebelumnya peradilan agama dalam bentuk dan fungsinya, telah eksis bahkan sejak masa-masa awal Islam sampai saat-saat sebelum dilembagakan pada 1989. Dalam rentang perjalanan sejarahnya yang panjang itu, memang terdapat dinamika, sebagaimana telah dijelaskan pada bab II sebelumnya.

Tetapi terlepas dari kenyataan bahwa lembaga-lembaga peradilan itu telah berjalan lama, lembaga-lembaga itu memiliki beberapa

³⁴¹Munawir Sjadzali, "Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam," dalam Moh. Mahfud dkk (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993), h. 17.

kelemahan serius. Hal itu pada gilirannya memperlemah posisi mereka *vis-a-vis* lembaga peradilan yang lain dalam sistem hukum nasional. Kelemahan-kelemahan itu adalah sebagai berikut:

1. Ketidakseragaman dalam nama dan wewenang

Peradilan agama khususnya pada periode kolonial, tetap mampu mempertahankan dirinya. Bahkan, karena diyakinkan oleh kenyataan bahwa ordonansi yang paling dapat diterima oleh penduduk pribumi adalah hukum Islam, maka pemerintah kolonial melembagakan status dan fungsi peradilan agama di Jawa dan Madura berdasarkan Staatsblad No. 152. Namun demikian, menjelang awal abad ke-20, sikap kolonial itu berubah secara drastis. Terutama akibat menguatnya pengaruh hukum adat dalam proses pembuatan kebijakan kolonial, peran peradilan agama banyak dibatasi. Pada tahun 1937, wewenang peradilan agama dibatasi hanya untuk menangani masalah-masalah perkawinan, sedang kasus-kasus yang berkaitan dengan warisan dan wakaf, menjadi kewenangan peradilan negeri.

Hingga akhir periode pendudukan Jepang dan selama tahun-tahun awal kemerdekaan, para aktivis politik Islam seperti Abikusno Tjikusuroso dan Ki Bagus Hadikusumo, telah mencoba untuk memulihkan status dan fungsi peradilan agama ke posisi awalnya seperti pada masa kerajaan. Tetapi, usaha itu tidak berhasil akibat ditentang keras oleh kolega-kolega mereka dari kalangan nasionalis, seperti Sartono, Supomo dan Muhammad Hatta. Bahkan muncul gagasan untuk menghapuskan peradilan agama, seperti tampak dalam pernyataan Sartono:

Di dalam negara yang akan memisahkan masalah-masalah negara dan masalah-masalah agama, mendirikan pengadilan khusus untuk mencoba menangani masalah-masalah umat Islam yang erat kaitannya dengan agama mereka sama sekali tidak perlu. Semua perkara cukup ditangani pengadilan biasa, yang dapat meminta nasehat seorang ahli untuk memecahkannya.³⁴²

Dibayang-bayangi oleh perdebatan mengenai corak hubungan antara agama dan negara pada pertengahan 1940-an, upaya-upaya pemulihan tersebut justru dipandang banyak pemimpin golongan nasionalis sebagai semata-mata taktik untuk memperjuangkan pembentukan negara Islam.

Sesudah kemerdekaan, perubahan-perubahan penting akhirnya terjadi, terutama berkaitan dengan perluasan lembaga peradilan agama. Pada 1947, negara mendirikan pengadilan agama di Aceh dan Sumatera

³⁴²Sebagaimana dikutip Daniel S. Lev, *Islamic Courts in Indonesia: A Study in the Political Bases of Legal Institutions* (Berkeley: University of California Press, 1972), h. 39.

Utara. Sepuluh tahun kemudian, negara memperluas peradilan agama di seluruh Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 45/1957.

Yang cukup mengherankan, terlepas dari kenyataan bahwa peraturan tersebut menghasilkan dibentuknya peradilan agama di seluruh negeri, peraturan itu tidak menyatukan status dan fungsi pengadilan-pengadilan tersebut. Sebaliknya, peraturan itu malah cenderung memperkuat ketidakseragaman lembaga-lembaga itu dalam hal nama dan wewenang. Berbeda dengan lembaga-lembaga serupa di Jawa, Madura dan Kalimantan, pengadilan-pengadilan agama yang baru dibentuk itu disebut Mahkamah Syari'ah, bukan pengadilan agama. Yang lebih penting lagi adalah kenyataan bahwa peradilan-peradilan itu mempunyai peran yang lebih luas, yang mencakup wewenang untuk menangani masalah-masalah warisan, wakaf di samping masalah perkawinan.

2. Ketiadaan otonomi hukum

Selain ketidakseragaman fungsi dan administrasi, kelemahan peradilan agama juga ditunjukkan oleh kenyataan bahwa lembaga tersebut tidak mempunyai otonomi hukum. Putusan-putusan pengadilan agama tidak memiliki kekuatan hukum jika tidak diakui oleh pengadilan negeri. Di samping itu, pengadilan agama tidak berwenang memaksakan putusan-putusannya. Kekuasaan untuk mengeksekusi putusan-putusan pengadilan agama tetap berada di tangan pengadilan negeri.³⁴³

Dampak dari situasi tersebut sangat serius. *Pertama*, hal itu membuka peluang bagi masyarakat untuk menentang putusan lembaga peradilan agama. *Kedua*, karena putusan-putusan peradilan agama harus disahkan dan dieksekusi oleh pengadilan negeri, maka proses penyelesaian hukum menjadi berlarut-larut, tidak efektif dan dengan biaya yang lebih mahal.³⁴⁴

3. Perbedaan administrasi

Kelemahan lain pengadilan agama sebelum dilembagakan melalui UU No. 7/1989 adalah kenyataan bahwa putusan-putusannya secara administratif tidak setara *vis-a-vis* putusan-putusan lain dari lembaga-lembaga peradilan negara lainnya seperti pengadilan negeri, pengadilan militer dan pengadilan tata usaha negara. Para hakim yang disebut belakangan, dianggap sebagai hakim negara karena diangkat oleh

³⁴³Kenyataan seperti itu bermula sejak era kolonial Belanda. Ketika itu, Belanda menggariskan bahwa putusan-putusan yang dibuat pengadilan agama tidak mempunyai kekuatan hukum, kecuali jika telah dibenarkan atau diperkuat oleh pengadilan umum (*landraad*). Posisinya yang lemah itu terus berlanjut hingga periode kemerdekaan. Bahkan terbitnya Undang-undang Perkawinan 1974, dirasakan justru memperkuat hal itu dengan adanya aturan dalam pasal 63 ayat 2. Lihat, "Antara Apriori dan Lapang Dada," dalam *Panjimas*, 1-10 Juli 1989, h. 22.

³⁴⁴Lihat, "Masihkah Peradilan Agama Dipercaya," dalam *Tempo*, 24 Juni 1989, h. 30.

kepala negara, sedangkan hakim pada pengadilan agama tidak di pandang sebagai hakim negara karena mereka hanya ditunjuk oleh Menteri Agama.

Secara fungsional, perbedaan status administratif itu tidak berpengaruh terhadap kinerja, karena mereka memang menangani bidang kasus yang berbeda. Tetapi dari sisi promosi, karena mereka memang di pandang bukan sebagai hakim negara (seperti tersirat dalam Undang-undang Pengadilan Tinggi No. 14/1985), maka mereka tidak memiliki kedudukan yang setara dengan kolega-koleganya dari lembaga peradilan lain. Akibatnya, untuk dipromosikan ke posisi yang lebih tinggi menjadi kesulitan tersendiri.

4. Ketiadaan acuan hukum yang terpadu

Kelemahan yang juga dirasakan sangat serius adalah tidak adanya acuan hukum yang tunggal. Terlepas dari keberadaan lembaga ini yang telah berlangsung lama, memang sebuah ironi jika lembaga ini belum memiliki acuan hukum. Selama ini dalam upaya memutuskan perkara, para hakim pada umumnya merujuk kepada beberapa karya klasik mengenai jurisprudensi Islam pilihan mereka. Dengan kondisinya yang demikian, maka tidak jarang terjadi, ada dua kasus yang sama diputus oleh hakim yang berbeda dengan putusan yang berbeda pula, sesuai mazhab pemikiran hakimnya. Hal itu, dalam pandangan Munawir, sangat beresiko, karena akhirnya para pencari keadilan merasa tidak menemukan kepastian.³⁴⁵ Apalagi, acuan-acuan klasik tersebut tidak selalu sejalan dengan konteks kekinian dan kesinian, sehingga banyak kasus yang tertunda putusan hukumnya.³⁴⁶

Diberlakukannya UUPA pada dasarnya dimaksudkan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan tersebut. *Pertama*, Undang-undang itu memulihkan cakupan wewenang peradilan agama di Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan, menegaskan kembali wewenang mereka seperti peradilan-peradilan agama di wilayah lainnya untuk menangani kasus yang berkaitan dengan perkawinan, kewarisan dan wakaf. *Kedua*, Undang-undang itu memberikan otonomi hukum kepada pengadilan agama. Dengan otonomi itu, maka putusan-putusan lembaga ini menjadi final dan mengikat. Karena itu, untuk kepentingan eksekusinya, tidak perlu lagi memintakan persetujuan dan atau campur tangan pengadilan negeri. *Ketiga*, Undang-undang ini menciptakan kesetaraan status hakim peradilan agama dengan kolega-kolega mereka di lembaga-lembaga peradilan lainnya. Seperti halnya mitra mereka di pengadilan negeri,

³⁴⁵Lihat, "Rancangan Setelah Seabad tak Seragam," dalam *Tempo*, 4 Februari 1989, h. 76.

³⁴⁶Lihat, "Si Bungsu yang Ditunggu bukan Hantu," dalam *Tempo*, 4 Februari 1989, h. 81.

pengadilan militer dan pengadilan tata usaha negara, hakim-hakim pengadilan agama pun kini diangkat oleh kepala negara. Dengan demikian, mereka tidak lagi dianggap hakim “departemen.”

Ringkasnya, seperti kata Munawir, jika UUPA ini disetujui dan disahkan DPR, maka akan berakhirilah keanekaragaman nama, wewenang dan susunan pengadilan agama sebagai akibat dari politik hukum pemerintah kolonial Belanda dulu.”³⁴⁷

Guna melengkapi pengadilan agama dengan acuan hukum yang terpadu, maka pemerintah juga mendukung upaya perumusan Kompilasi Hukum Islam. Ide dasar itu sesungguhnya bukanlah sesuatu yang betul-betul baru. Pada tahun 1985, melalui SKB Menteri Agama dan Ketua Mahkamah Agung Nomor 07/KMA/1985 tertanggal 25 Maret 1985, telah dibentuk sebuah tim untuk tujuan itu. Dalam pandangan Bustanul Arifin, -salah seorang penggagas KHI dan Ketua Muda Mahkamah Agung bidang Peradilan Agama,- Surat Keputusan itu merupakan kelanjutan dari skenario yang telah disusun sebelumnya dengan agenda utama mencari dukungan politik dari masyarakat Muslim, khususnya dari NU sebagai organisasi Islam terbesar di Indonesia. Dalam analisa Busthanul, jika dukungan NU telah diperoleh, maka yang lain akan ikut mendukung.

Dengan tipe kepemimpinan di NU yang menganut prinsip *sam'an wa 'a'atan*, menurut Busthanul, hal itu dapat dimanfaatkan untuk memobilisasi dukungan politik NU bagi penyusunan KHI. Itulah sebabnya, pada tahap-tahap awal, para penggagas KHI lebih banyak berhubungan dengan tokoh-tokoh NU.

Seolah mendapatkan momentum, maka menjelang diselenggarakannya Muktamar NU di Situbondo tahun 1984, Busthanul menghubungi Abdurrahman Wahid selaku Ketua Panitia Penyelenggara agar Ketua Mahkamah Agung diundang dalam muktamar itu. Selain itu, Busthanul juga menyampaikan harapannya agar muktamar menghasilkan sesuatu yang dapat diterapkan dengan praktis. Contohnya mengeluarkan rekomendasi kepada pemerintah untuk menyusun KHI. Menurut pengakuannya, Busthanul menyampaikan itu dengan hati-hati, karena selama ini NU sering berada pada posisi yang diametral berhadapan dengan kekuasaan. Namun karena posisinya yang seperti itu, maka NU sangat diperhitungkan oleh pemerintah sebagai kekuatan sosial. Dalam penuturannya, Busthanul tidak menduga bahwa ternyata usul itu diterima oleh Abdurrahman Wahid.

Usul itu ternyata belakangan menimbulkan kehebohan di Kopkamtib. Hal itu terutama dipicu oleh kemaraham Amir Mahmud, karena ketika itu sebagai Ketua DPR dia tidak diundang ke Muktamar

³⁴⁷Lihat, “Pengadilan Serambi Milik Kita Bersama,” dalam *Tempo*, 4 Pebruari 1989, h. 74.

NU.³⁴⁸ Abdurrahman Wahid kemudian diminta oleh Menteri Agama memberikan klarifikasi tentang hal itu. Dalam penjelasannya, Abdurrahman Wahid mengemukakan bahwa baik DPR dan Mahkamah Agung memang awalnya tidak ingin diundang. Tetapi, karena Mahkamah Agung minta diundang, maka panitia mengundangnya, lain halnya dengan DPR yang memang tidak memintanya.

Di belakang layar, seperti diungkap sebelumnya, tokoh yang memainkan peran besar adalah Busthanul Arifin. Oleh Busthanul, atas nama Mahkamah Agung disampaikan kepada Menteri Agama bahwa peradilan agama membutuhkan dukungan politik kelembagaan dari ormas-ormas Islam. Hal itu penting agar umat ikut merasa memiliki peradilan agama. Dijelaskannya pula bahwa akibat politik hukum Belanda, peradilan agama sudah sangat terlantar. Ironisnya, umat Islam pun sudah mulai menjauhi peradilan agama. Kondisi itu tidak boleh dibiarkan berlarut-larut. Karena itu, jika ingin umat Islam bangga terhadap hukum dan peradilanannya, maka peradilan harus dikembalikan kepada umat. Untuk itulah, dibutuhkan langkah-langkah politis.³⁴⁹ Kebetulan, NU akan melaksanakan muktamar. Mendekati NU, lanjut Busthanul, adalah jalan yang sangat strategis. Hukum Islam, tidak akan mendapatkan justifikasinya selama tidak ada dukungan politis dari umat Islam, khususnya ulama. Tidak ada gunanya mengurus peradilan agama jika tidak diupayakan penguatan kelembagaannya. Demikian menurut Busthanul.³⁵⁰ Penjelasan-penjelasan itu ternyata bisa dimengerti oleh Menteri Agama.

Dalam pada itu, selaku Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Peradilan Agama, Busthanul juga melobi hakim-hakim yang berasal dari NU agar mau menghadiri muktamar, bukan sebagai hakim, tetapi sebagai warga NU. Dengan persetujuan Ketua Panitia dan tanpa sepengetahuan yang lain, hakim-hakim itu kemudian disebar di berbagai komisi dalam muktamar. Tujuannya adalah untuk memfasilitasi agar muktamar merekomendasikan kepada pemerintah untuk menyusun KHI. Kehadiran Presiden Soeharto dan sepuluh menteri Kabinet Pembangunan V dalam pembukaan muktamar, seolah-olah menjadi isyarat bahwa gaung itu bersambut. Akhirnya, muktamar memang merekomendasikan kepada pemerintah agar menyusun KHI. Dalam waktu-waktu setelah itu, Muhammadiyah pun menyuarakan tuntutan yang sama dalam berbagai

³⁴⁸Dalam kaitan ini, perlu kembali diingatkan bahwa Amir Mahmud adalah salah tokoh yang sangat keras menolak pelebagaan hukum Islam, sebagaimana sikapnya telah diungkap dalam Bab IV, khususnya dalam menanggapi RUUPA.

³⁴⁹Ahmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* (Semarang: Pustaka Pelajar, 2006), h. 232.

³⁵⁰*Ibid.*, h. 233.

forum seminar yang mereka selenggarakan, disusul ormas Islam yang lain.

Setelah itu, seolah-olah semuanya menjadi mudah dan cepat. Hanya beberapa bulan setelah penandatanganan kerjasama proyek KHI antara Mahkamah Agung dan Departemen Agama, Presiden Soeharto mengeluarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 06/SOSROKH/1985 dan No. 191/SOSROKH/1985 tanggal 10 Desember 1985 yang isinya menyetujui proyek KHI. Bahkan konon, dana proyek itu ditanggung sendiri oleh Presiden dari dana pribadinya.

Sampai kini tidak jelas siapa sesungguhnya pengagas KHI. Ada sejumlah nama yang dianggap sebagai penggagasnya. Mereka adalah Busthanul Arifin, Ibrahim Hosein dan Munawir Sjadzali. Tetapi dalam proses-proses politik yang berlangsung selanjutnya, Munawir sering mengatakan bahwa pengagas KHI adalah Presiden Soeharto.

Menurut Busthanul, penempelan nama Soeharto pada KHI oleh Munawir memang disengaja, karena memiliki arti penting dilihat dari konstalasi politik ketika itu. Dengan penempelan itu, diharapkan peyusunan KHI serta seluruh upaya legitimasinya dapat berlangsung dengan lancar. Apalagi, saat itu terlihat adanya indikasi penentangan dari Gedung Sekretariat Negara yang dipelopori Sudharmono, Murdiono dan A. Hamid S. Attamimi. Di balik layar, ketiga orang inilah yang menentang KHI. Tetapi sekeras apapun upaya menentangnya, karena Presiden telah menyatakan dukungannya, akhirnya proyek itu jalan terus.

Pada tataran implementatif, dibentuklah tim yang mulai bekerja secara teknis untuk menyempurnakan dukungan masyarakat Muslim. Dalam melaksanakan tugasnya, tim pelaksana proyek menempuh empat langkah, yakni: *Pertama*, menyiapkan instrumen berupa daftar pertanyaan yang akan disebarikan ke sejumlah ormas dan ulama.³⁵¹ *Kedua*, pembahasan kitab-kitab fiqh yang selama ini dijadikan referensi dalam memutuskan perkara di pengadilan.³⁵² *Ketiga*, menelusuri sejarah

³⁵¹Kuesioner itu berisi 102 pertanyaan yang disebarikan ke sejumlah ormas Islam dan ulama. NU sendiri begitu antusias membahas kuesioner itu sampai harus menyelenggarakan bays al-masil sebanyak tiga kali. Demikian pula Muhammadiyah secara khusus menyelenggarakan seminar di UMM pada 8-9 April 1986. Untuk memantapkan respon yang diberikan ormas-ormas Islam, dilakukan pula wawancara kepada 185 ulama kenamaan se Indonesia.

³⁵²Pembahasan dilakukan terhadap 38 kitab fiqh yang ditulis oleh ulama kenamaan. Untuk memudahkan pemhasannya, maka 7 IAIN ditunjuk untuk membahas masing-masing kitab yang telah ditentukan. Ketujuh IAIN itu adalah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, IAIN ar-Raniri Aceh, IAIN Antasari Banjarmasin, IAIN Alauddin Ujung Pandang, IAIN Sunan Ampel Surabaya dan IAIN Imam Bonjol Padang.

yurisprudensi; dan *keempat*, melakukan studi banding ke beberapa negara yang dianggap representatif, seperti Maroko, Turki dan Mesir.³⁵³

Setelah semua proses berjalan, maka tersusunlah draft KHI yang terdiri dari tiga buku, yakni Buku I tentang Perkawinan, Buku II tentang Kewarisan, dan Buku III tentang Wakaf. Selanjutnya, draft itu mengalami penyempurnaan terakhir pada bulan Maret 1988 dalam suatu Lokakarya di Cisarua Bogor. KHI yang telah dilokakaryakan itu selanjutnya ditandatangani oleh Presiden Soeharto pada tanggal 10 Juni 1991. Seiring dengan itu, dikeluarkan pula Inpres No. 1 tahun 1991 yang berisi perintah kepada Menteri Agama agar menyebarluaskan dan melaksanakan KHI untuk digunakan oleh instansi pemerintah dan oleh masyarakat yang memerlukannya. Entah kebetulan atau tidak, Inpres itu ditandatangani Presiden seminggu menjelang keberangkatannya menunaikan ibadah haji ke tanah suci, suatu momentum yang sering diterjemahkan sebagai upaya untuk mengambil hati umat Islam.

Tetapi, di luar perkembangan dan analisis yang berkembang, perkembangan hukum Islam setelah pelembagaannya diakui pada 1989 terlihat semakin baik. Ibaratnya, seperti pernah diungkapkan Munawir, setelah wadahnya ada, maka langkah mengisinya pun menjadi mudah.

Bahkan, di luar masalah-masalah hukum yang berhubungan dengan peradilan agama, pemerintah selanjutnya semakin menunjukkan keberpihakannya terhadap perkembangan hukum Islam dalam berbagai dimensi, misalnya dikeluarkannya Perubahan Kebijakan tentang Jilbab tahun 1991, dikeluarkannya Keputusan Bersama tingkat Menteri berkenaan dengan Badan Amil Zakat Infak dan Shadaqah (1991), dihapuskannya Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah (SDSB) pada 1993, dan lain-lain.

Dalam konteks politik hukum, penting untuk dicatat bahwa politik akomodasi itu berlangsung dalam konteks atmosfer rekonsiliasi antara Islam dan negara. Mengingat situasinya yang semacam itu, maka upaya-upaya akomodasi itu lebih berfungsi sebagai langkah-langkah simbolik yang mengindikasikan mulai memudarnya hubungan politik yang saling mencurigai antara Islam dan negara. Dalam hal ini, upaya-upaya akomodasi itu dapat dianggap mencerminkan sebuah langkah integratif sejauh Islam tidak lagi di pandang sebagai “sesuatu yang asing” yang secara religio-ideologis mengancam negara. Dan hal itu akan terus berlanjut jika Islam dianggap sebagai salah satu partisipan dalam diskursus sosial-ekonomi dan politik negeri ini.

Sejarah mencatat, sejak pelembagaan hukum Islam sebagai simbol dukungan politik negara, perhatian pemerintah dan sikap umat

³⁵³Studi banding di Maroko dilakukan pada 28-29 Oktober 1986, di Turki 1-2 Nopember 1986 dan di Mesir 3-4 Nopember 1986.

terhadap pemerintah menjadi hubungan yang simbiosis-mutualistik. Karena itu, dengan mudah dapat dimengerti sampai berakhirnya pemerintahan Soeharto pada 1998, perkembangan hukum Islam menunjukkan gejala yang sangat menggembirakan.

Pasca reformasi pun hingga kini, hampir tidak ada yang berubah dalam hal sikap politik pemerintah. Bahkan, dalam beberapa fase, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa Islam politik yang dulu dikucilkan, pada masa reformasi dan sesudahnya, justru merupakan kekuatan utama. Dalam kondisinya yang seperti itu, dapat dikatakan bahwa tidak ada sesuatu yang baru, kecuali pada tataran dinamika dan intensitas perhatian pemerintah terhadap hukum Islam saja dari satu pemerintahan ke pemerintahan yang lain. Termasuk dengan semakin diperluasnya wewenang peradilan agama seiring dengan terbitnya UU No. 3 tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989. Yang tampak dipermukaan adalah *mainstream* politik yang sama, dimana perkembangan hukum Islam berjalan dengan baik, seiring dengan politik hukum yang dijalankan negara, dan politik hukum itu sendiri berlangsung dalam hubungan yang simbiosis-mutualistik antara umat Islam dengan negara.

B. Perkembangan Lembaga Hukum Islam di Malaysia

Politik hukum Inggris dan sistem federasi Malaysia telah menggariskan bahwa kewenangan mengatur perundang-undangan Islam menjadi kuasa setiap negeri.³⁵⁴ Sebagai konsekuensi dari aturan konstitusi seperti itu, maka kerajaan negeri boleh mendirikan Mahkamah Syari'ah masing-masing. Karena itu, di Negeri Kedah dan Johor misalnya, berdirilah Mahkamah Q \pm ci dan Mahkamah Ulang Bicara.³⁵⁵ Sedangkan di Selangor, berdiri Mahkamah Rendah Syari'ah, Mahkamah Tinggi Syari'ah dan Mahkamah Rayuan Syari'ah.³⁵⁶

Dalam hal yurisdiksinya, konstitusi Malaysia juga telah mengatur dengan tegas. Dalam Jadual Kesembilan, Senarai 2- Senarai Negeri disebutkan:

“Kecuali mengenai Wilayah-wilayah Persekutuan Kuala Lumpur dan Labuan, Hukum Syarak dan Undang-undang diri dan keluarga bagi orang yang menganut agama Islam, termasuk hukum Syarak berhubungan dengan mewarisi harta berwasiat dan tak berwasiat,

³⁵⁴Lihat Ahmad Hidayat Buang (ed.), *Mahkamah Syari'ah di Malaysia: Pencapaian dan Cabaran* (cet. Ke-2 Kuala Lumpur: University Malaya, 2006), h. 7.

³⁵⁵Ibnor Azli Ibrahim dan Md. Yazid Ahmad, “Pembentukan Mahkamah Syari'ah di Malaysia dan Bidang Kuasanya,” dalam Muhammad Zaini Yahya et.al (eds.) *Isu Syari'ah dan Undang-undang*, Siri 14 (Selangor: University Kebangsaan Malaysia, 2005), h. 101.

³⁵⁶*Ibid.* h. 103.

pertunangan, perkahwinan, perceraian, mas kawin, nafkah, pengambilan anak angkat, taraf anak, penjagaan anak, pemberian pembahagian harta dan amanah bukan khairat; wakaf Islam dan takrif serta peraturan mengenai amanah khairat dan khairat agama, pelantikan pemegang-pemegang amanah dan perbadanan bagi orang-orang mengenai pemberian agama Islam dan khairat, yayasan, amanah. Khairat dan yayasan khairat yang dijalankan kesemuanya sekali dalam negeri; adat istiadat Melayu; zakat fitrah dan Baitulmal atau hasil agama Islam yang seumpamanya; masjid atau mana-mana tempat sembahyang awam untuk orang Islam, mengadakan dan menghukum kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh orang-orang yang menganut agama Islam terhadap rukun-rukun Islam, kecuali mengenai perkara-perkara yang termasuk dalam senarai persekutuan; keanggotaan; penyusunan dan cara bagi mahkamah-mahkamah Syariah, yang akan mempunyai bidang kuasa hanya ke atas orang-orang yang menganut agama Islam dan hanya mengenai mana-mana perkara yang termasuk dalam peranggan ini, tetapi tidak mempunyai bidang kuasa mengenai kesalahan-kesalahan kecuali yang setakat diberi oleh Undang-undang persekutuan; mengawal pengembangan iktikad dan kepercayaan orang-orang yang menganut agama Islam; menentukan perkara-perkara hukum Syarak dan adat istiadat Melayu.”³⁵⁷

Jika diamati, maka tampak bahwa yurisdiksi yang diberikan kepada negeri bagian untuk mengatur Undang-undang Islam sangat terbatas, sehingga otomatis kewenangan Mahkamah Syari’ah sebagai lembaga pelaksana hukum Islam juga demikian terbatas. Belum lagi jika ditambahkan dengan aturan konstitusi lainnya yang terasa sangat membatasi kewenangan negeri bagian untuk mengurus masalah keislaman, seperti dalam perkara warisan dan wasiat.³⁵⁸ Dalam aturan itu, kuasa Mahkamah Syari’ah hanya sebatas menentukan bagian ahli waris sesuai hukum Islam.

Dalam bidang jinayah pun, kewenangan Mahkamah Syari’ah hanya terbatas pada kasus-kasus yang melibatkan umat Islam saja. Itupun dengan aturan tambahan bahwa Mahkamah Syari’ah hanya berwenang

³⁵⁷Lihat Perlembagaan Persekutuan, Senarai 2, Senarai Negeri dari Jadual Kesembilan, sebagaimana dikutip Hj. Iknor Azli Ibrahim dan Md Yazid Ahmad, “Pembentukan Mahkamah Syari’ah di Malaysia dan Bidang Kuasanya,” dalam *Journal Isu Syari’ah dan Undang-undang*, Siri 14 (Selangor: Jabatan Syari’ah Fakulti Pengkajian Islam Universitas Kebangsaan Malaysia, 2005), h. 105-106.

³⁵⁸Ghazali Ab. Rahman, “Pelaksanaan Undang-undang Islam di Negeri-Negeri di Malaysia dan Masalah-Masalah yang Dihadapi,” dalam Mahmood Zuhdi Hj. Abdul Majid, *Ke Arah Merealisasikan Undang-undang Islam di Malaysia* (Malaysia: Akademi Islam University Malaysia, t.th.), h. 67.

mengadili kasus yang ancaman hukumannya tidak lebih dari enam bulan atau denda tidak lebih dari \$1000. Meskipun pada tahun 1984 aturan itu telah diamandemen dan diperluas menjadi boleh mengadili perkara yang ancaman hukumannya tidak lebih dari 3 tahun atau tidak lebih dari \$5000.

Selain dalam hal kewenangan yang terbatas, keputusan Mahkamah Syari'ah juga boleh digantikan dengan keputusan pengadilan negeri (Mahkamah Awam/Mahkamah Civil).³⁵⁹ Misalnya dalam kasus *Mariam v. Ariff*.³⁶⁰ Dalam kasus itu, persoalannya adalah hak pemeliharaan 2 anak, seorang putri berumur 8 tahun dan seorang putra berumur 3 tahun. Ibu anak-anak itu telah diceraikan oleh suaminya dan sesuai kesepakatan di antara mereka, hak pengasuhan anak-anak mereka diberikan kepada bapaknya dan perkaranya telah diputuskan oleh Mahkamah Syari'ah dan dicatat oleh Q±i. Belakangan, ibu anak tersebut menuntut ke Mahkamah Awam supaya hak pengasuhan anak diberikan kepadanya. Ketika itu, sang ibu telah kawin lagi dengan lelaki lain. Dalam Akta Penjagaan Kanak-kanak 1961, memang ada aturan bahwa pertimbangan yang harus dijadikan dasar oleh hakim untuk menentukan hak pengasuhan, adalah demi kepentingan anak itu sendiri. Dalam kaitannya dengan kasus ini, sesuai dengan kesepakatan suami isteri sebelumnya, hak itu diberikan kepada bapaknya, karena ibunya akan kawin lagi. Sehingga demi kepentingan anak, bapaknya lah yang disertai tanggung jawab mengasuhnya. Kesepakatan itu telah dikuatkan dengan putusan Mahkamah Syari'ah. Tetapi belakangan, setelah ada tuntutan dari ibunya, maka hakim Mahkamah Awam membuat putusan baru yang menyebutkan bahwa pengasuhan anak laki-laki diberikan kepada ibunya, sedangkan pengasuhan anak perempuan diberikan kepada bapaknya. Di luar substansi permasalahannya, yang penting dikemukakan dalam konteks ini adalah diabaikannya putusan Mahkamah Syari'ah oleh putusan Mahkamah Awam.

Demikian pula halnya kasus *Nafsiah v. Abdul Madjid*.³⁶¹ Kasus ini berkaitan dengan ingkar janji untuk kawin. Dalam masa pertunangan, keduanya telah melakukan hubungan badan. Akibatnya Nafsiah menjadi hamil. Belakangan, Abdul Madjid membatalkan pertunangan itu. Karena itu, pihak perempuan mengadukan tuntutan ganti rugi. Ketika kasus ini diajukan ke Mahkamah Syari'ah, tuntutannya itu ditolak, dengan alasan: (a) janji kawin menurut Undang-undang Islam tidak termasuk dalam

³⁵⁹Lihat Enakmen Pentadbiran Hukum Syarak (Selangor), 1952, Pasal 45 (b).

³⁶⁰Ghazali Ab. Rahman, "Pelaksanaan Undang-undang Islam di Negeri-negeri di Malaysia dan Masalah-masalah yang Dihadapi," dalam Mahmood Zuhdi Hj. Abdul Majid, *Ke Arah Merealisasikan Undang-undang Islam di Malaysia*, h. 68.

³⁶¹*Ibid.*

pengertian kontrak (*aqd*), ia tidak lebih daripada satu janji saja;³⁶² (b) janji kawin memang merupakan keharusan, maka sesuai kaedah perundangan Islam bahwa keharusan syariat tidak boleh menjadi alasan untuk menuntut ganti rugi, maka Mahkamah Syari'ah menolak tuntutan itu.

Tidak puas dengan putusan Mahkamah Syari'ah, pihak perempuan kemudian mengadukan masalahnya ke Mahkamah Tinggi dan kemudian memutuskan bahwa pihak laki-laki dikenakan hukuman membayar ganti rugi atas alasan ingkar janji untuk kawin.

Demikian pula halnya kasus *Ainan v. Syed Abu Bakar*. Dalam kasus ini, telah diputuskan oleh Mahkamah Awam bahwa anak yang lahir empat bulan setelah perkawinan ibu bapaknya tetap dianggap anak sah bapaknya. Padahal menurut putusan Mahkamah Syari'ah dan sesuai dengan hukum Islam, anak yang sah hanyalah anak yang lahir tidak kurang dari enam bulan sejak perkawinan sah ibu bapaknya. Dengan mengabaikan putusan Mahkamah itu, Mahkamah Awam justru menggunakan Undang-undang Keterangan yang menganggap seorang anak yang dilahirkan ibunya ketika menjadi isteri seorang laki-laki, maka anak itu adalah anak sah laki-laki itu. Demikianlah sekedar beberapa contoh, betapa dalam hal putusan peradilan, sering terjadi putusan Mahkamah Syari'ah dibatalkan oleh Mahkamah Awam atau Mahkamah Civil.

Dengan aturan bahwa wewenang Mahkamah Syari'ah berada dalam kuasa negeri-negeri bagian, maka wajarlah jika setiap negeri mempunyai sejarah perkembangan Undang-undang Islam dan Mahkamah Syari'ahnya masing-masing. Tetapi pada tataran aplikatif, kondisinya yang seperti itu menyisakan banyak masalah. Masalah-masalah itu dapat berkenaan dengan penamaan dan pertingkatan pengadilan, tatacara dan prosedur pengadilan, yuridiksi masing-masing, dan lain-lain.

Dalam hal penamaan dan pertingkatan pengadilan, sebagian negeri Mahkamah Syari'ahnya dibagi dua kategori saja yakni Mahkamah Q±«i dan Mahkamah Ulang Bicara. Negeri lainnya memiliki tiga tingkatan peradilan, yakni Mahkamah Q±«i atau Mahkamah Naib Q±«i, Mahkamah Syari'ah Q±«i Besar dan Jawatan Kuasa Ulang Bicara atau Mahkamah Rayuan. Beberapa negeri lainnya menggunakan istilah Mahkamah Rendah, Mahkamah Tinggi Syari'ah dan Mahkamah Rayuan Syari'ah.

Dalam hal tatacara dan prosedur berperkara, sebagian negeri misalnya mensyaratkan peguam syar'i yang akan menjadi peguam untuk mewakili suatu pihak dalam persidangan di mahkamah, harus seorang

³⁶²Wahbah Zuhaili, *al-Fiqh al-Isłam wa Adillatuh*, Jilid VII (Kairo: Dar al-Fikr, t.th.), h. 7; Musthafa as-Siba'i, *al-Aḥwal as-Syakhḥiyyah*, Jilid II (Damaskus: University Syariah Damsyik, 1958), h. 38.

Muslim yang telah diakui oleh ketua hakim berdasarkan syarat-syarat tertentu. Dalam Enakmen Mahkamah Syari'ah Sabah 1992, misalnya disebutkan:

“walau apapun jua yang terkandung dalam Undang-undang bertulis ini, tiada seorang pun selain daripada seseorang peguam syar'i berhak hadir dalam mana-mana mahkamah syari'ah bagi mana-mana pihak kepada apa-apa proseding di hadapannya.”³⁶³

Berbeda dengan Sabah, syarat-syarat seperti itu tidak diberlakukan di negeri lain, seperti di Kelantan dan Negeri Sembilan.

Dalam hal jinayah, sebagian negeri membuat aturan khusus terhadap pelanggaran zina, sedangkan di negeri lain kesalahan seperti itu hanya dimasukkan dalam persoalan *khalwat* atau mukaddimah zina (percobaan perzinahan).³⁶⁴

Dalam hal putusan pengadilan, masalahnya menjadi semakin kompleks. Akibat tidak adanya Mahkamah Rayuan Syari'ah (semisal Mahkamah Agung di Indonesia) yang memiliki kuasa atas semua negeri bagian, maka putusan-putusan hakim terhadap sebuah kasus yang sama, menjadi tidak seragam. Hal itu juga disebabkan karena tidak adanya sistem penulisan putusan secara administratif yang dibuat masing-masing pengadilan. Dalam konteks Mahkamah Syari'ah di Malaysia, bahkan berkembang paham bahwa tidak boleh membuka peluang kesamaan putusan terhadap kasus yang sama, sebagaimana yang dikenal dengan istilah yurisprudensi seperti yang dikenal dalam sistem perundangan modern.

Lebih dari itu, Mahkamah Syari'ah juga hanya mempunyai wewenang atas penduduk negeri masing-masing yang ditentukan dengan domisili. Karena itu, sebuah kasus yang telah diputuskan mahkamah sebuah negeri bagian, dapat saja dibatalkan oleh pengadilan negeri bagian yang lain, jika pihak-pihak yang berperkara merasa tidak puas dengan putusan pengadilan dan mengadukan kasusnya ke negeri bagian yang lain dengan cara pindah domisili.

Keterbatasan kewenangan Mahkamah Syari'ah juga sangat terasa karena hanya mengikat orang-orang Islam saja. Implikasi aturan tersebut sangat besar dan rumit. Karena Mahkamah Syari'ah tidak berwenang mengadili selain orang Islam, maka dapat saja terjadi sepasang muda mudi yang ditangkap karena melanggar aturan berkhalwat, tetapi salah seorang non Muslim, maka yang non-Muslim itu akan lepas dari tuntutan hukum. Bahkan orang Islam pun yang ingin melepaskan diri dari jeratan

³⁶³Lihat pasal 24 Enakmen Mahkamah Syari'ah Sabah 1992.

³⁶⁴Lihat misalnya pasal 192 & 193 Enakmen Pentadbiran Hal Ehwal Agama Islam Trengganu 1986; pasal 11 & 12 Enakmen Kanun Jenayah Syariah Kelantan.

hukum dapat melakukannya dengan cara menyatakan diri keluar dari Islam.

Potret Mahkamah Syari'ah di Malaysia yang seperti itu, secara politik memiliki dilema tersendiri. Seperti telah diungkap pada paragraf terdahulu, bukan tidak ada usaha dari pemerhati masalah-masalah pelebagaan hukum Islam untuk melakukan perubahan, tetapi sejauh ini, dukungan politik untuk itu belum memadai.

Jika demikian halnya, maka dapat dimengerti mengapa eksistensi Mahkamah Syari'ah di Malaysia modelnya seperti yang disaksikan hingga hari ini. Bukan hanya karena secara konstitusional sejak awal kewenangannya telah diserahkan ke Raja-raja Negara Bagian, tetapi juga karena secara politik melakukan amandemen untuk unifikasi misalnya, mengandung resiko politik yang serius, terutama berkaitan dengan penolakan Raja-raja Negara Bagian jika kewenangannya dalam bidang agama Islam dialihkan ke Persekutuan.

Dengan ditempatkannya Mahkamah Syari'ah di bawah kuasa negeri-negeri bagian, menjadi wajar jika tidak terdapat keseragaman seperti halnya di Indonesia. Oleh karena itu, kehendak untuk membuat penyeragaman, harus dilakukan melalui amandemen konstitusi, sehingga klausul tentang Mahkamah Syari'ah direposisi menjadi kewenangan persekutuan. Akan tetapi, pada tataran inilah, secara politik masalahnya menjadi kompleks. Meskipun tidak ditabukan untuk melakukan amandemen terhadap konstitusi Malaysia, tetapi prosedur dan syarat-syaratnya sedemikian rumit, terutama juga karena tidak pernah ada kehendak dari para raja-raja negeri sebagai ketua agama yang diakui oleh konstitusi untuk memindahkan kuasa mereka dalam bidang pengaturan Mahkamah Syari'ah menjadi kewenangan pusat yang diatur dalam Akta Perlebagaan (konstitusi Malaysia).

Barangkali tidak sepenuhnya benar untuk mengatakan bahwa dalam kondisinya seperti itu Mahkamah Syari'ah Malaysia lebih terkebelakang di banding Indonesia, tetapi, sesuai dengan kerangka teori yang mendasari studi ini, dapat dipastikan bahwa pengaruh politik hukum Inggrislah yang menjadikan posisi Mahkamah Syari'ah di Malaysia seperti itu. Karena itu, selama tidak ada kehendak politik yang kuat untuk mereposisinya, atau selama corak hukum Inggris masih kental mewarnai hukum-hukum Malaysia dan para tokoh politik maupun ahli hukum lebih berafiliasi ke *Common Law*, maka kondisinya yang seperti itu akan tetap berlangsung. Pun ada usaha-usaha perubahan, lebih pada perbaikan prosedur dan hukum acara saja, tidak pada masalah-masalah yang substantif.

Menyadari kelemahan-kelemahan itu, maka pada dekade akhir 1970-an dan awal 1980-an, dimulailah usaha-usaha untuk melakukan perbaikan. Dengan dipelopori oleh Prof. Ahmad Ibrahim, diajaklah para

sarjana membicarakan peranan Undang-undang Islam dan Mahkamah Syari'ah dalam sistem perundangan negara. Untuk maksud itu, didirikanlah Fakulti Pengkajian Islam di Universitas Kebangsaan Malaysia dan Akademi Islam di Universitas Malaya. Prof. Ahmad Ibrahim bahkan terlibat secara langsung dalam pengajaran Undang-undang Islam di kedua universitas itu. Pendirian Kulliyah Undang-undang di Universitas Antar Bangsa pada tahun 1982, adalah puncak momentum usaha dan cita-cita penyelidikan dan penulisan Undang-undang Islam di Malaysia. Beberapa tahun saja setelah pendirian fakultas-fakultas itu, puluhan tesis, disertasi, buku-buku ilmiah, jurnal dan laporan Undang-undang mengenai Undang-undang Islam dan Mahkamah Syari'ah di Malaysia berhasil diterbitkan.

Sebagai buah dari usaha Ahmad Ibrahim itulah, sehingga pada awal 1980-an analisis dan solusi sekitar kedudukan Undang-undang Islam dan Mahkamah Syari'ah di Malaysia ramai dibicarakan. Abu Bakar Abdullah misalnya, setelah mengupas panjang lebar masalahnya dalam tesisnya pada tahun 1983, menyarankan supaya Mahkamah Syari'ah diberi kuasa yang lebih. Professor Mahmud Saedon pada tahun 1990 melalui artikelnya bertajuk "Bidang Kuasa Mahkamah Syari'ah" juga menyarankan hal yang sama. Bahkan menurutnya, Mahkamah Syari'ah dapat diperluas bidang kuasanya meliputi aspek-aspek yang selama ini menjadi bidang kuasa Mahkamah Awam. Jika diikuti perkembangan penulisan mengenai hal ini, ditemukan bahwa isu hukum *hud-d* dan jinayah Islam mendapat perhatian prioritas dalam upaya perluasan yurisdiksi Mahkamah Syari'ah.³⁶⁵ Karena itu, tidak mengherankan kemudian jika di negeri-negeri yang secara politik berbeda dengan pemerintah pusat, ada usaha-usaha untuk memperkenalkan Undang-undang jinayah Islam, khususnya masalah *Ḥud-d*, seperti di Kelantan dan Trengganu, dua negeri bagian yang secara politik tidak dikuasai UMNO dan menjadi basis PAS, partai yang berbasis Islam.

Dalam perkembangannya, desakan itu kemudian dianggap lebih bersifat politik ketimbang usaha serius untuk melaksanakan Undang-undang Islam. Apalagi, desakan itu dianggap tidak memahami realitas zaman dan kondisi obyektif konstitusi Malaysia.³⁶⁶ Dalam analisis Hashim Kamali misalnya, terdapat banyak sebab mengapa Undang-undang *Ḥud-d* tidak dapat dilaksanakan dengan sempurna di Malaysia. Diantaranya pelaksanaan Undang-undang *Ḥud-d* bertentangan dengan konstitusi dan Undang-undang Persekutuan yang telah membatasi huku-

³⁶⁵Harun Din, *Hukum Hudud dalam Perundangan Islam* (Kualalumpur: Jabatan Perdana Menteri, 1978), h. 27.

³⁶⁶M.B. Hooker, "Submission to Allah? The Kelantan Syariah Criminal Code (II) 1993", dalam Rose Ismail (ed.), *Hudud in Malaysia: The Issues at Stake* (Kualalumpur: SIS, 1995), h. 73-74.

man bagi pelanggaran atas jinayah Islam. Pada sisi lain, umat akan kesulitan karena akan terdapat dua bentuk Undang-undang jinayah yang berbeda.³⁶⁷ Apalagi, Undang-undang jinayah Islam yang telah disahkan oleh Dewan Undangan Negeri Kelantan dan Trengganu dianggap menimbulkan beberapa persoalan teknikal.³⁶⁸ Pun demikian, pada sisi yang lain, Hasan Bahroom menyatakan bahwa menganggap konstitusi sebagai penghalang bagi pelaksanaan Undang-undang Islam, merupakan analisis yang keliru. Menurutnya, tafsiran atas konstitusi bergantung seseorang itu mau menafsirkannya. Menurutnya, penyebutan Islam sebagai agama Persekutuan, sudah cukup untuk menjadi alasan melaksanakan Undang-undang Islam di Malaysia.³⁶⁹

Di luar perdebatan itu, menarik untuk dianalisis mengapa aspek perbankan Islam tidak pernah diusulkan untuk menjadi bagian dari bidang kuasa Mahkamah Syari'ah. Bahkan, justru kuat desakan agar kewenangan itu tetap menjadi yurisdiksi Mahkamah Awam.³⁷⁰ Agak sulit memahami perkembangan ini, sebab di satu sisi Undang-undang jinayah Islam yang secara politik tampak begitu sukar dipenuhi tuntutananya, justru diperjuangkan secara sungguh-sungguh. Sementara di sisi lain, aspek muamalah yang mestinya lebih mudah diwujudkan justru tidak pernah menjadi isu agar menjadi kewenangan Mahkamah Syari'ah. Barangkali argumen yang sedikit dapat menjelaskan fenomena itu karena aspek muamalah atau perbankan telah melibatkan Penasehat Syari'ah secara langsung dalam institusinya. Dengan kehadiran Penasehat Syari'ah di institusi tersebut, diyakini produk-produk keuangan yang ditawarkan sudah dibahas sehingga dianggap sudah sesuai dengan aturan Syari'ah (*syariah compliance*). Karena itu, hal tersebut tidak perlu lagi diperjuangkan menjadi kewenangan Mahkamah Syari'ah. Menimbang persoalannya yang demikian kompleks, maka usaha menghapuskan benturan kewenangan antara Mahkamah Syari'ah dengan Mahkamah Awam, di pandang lebih mendesak ketimbang memperluas kewenangannya. Dalam kaitan ini, perlu dicatat bahwa meskipun amandemen

³⁶⁷Hashim Kamali, *Islamic Law in Malaysia: Issues and Developments* (Kualalumpur: Ilmiah Publishers, 2000), h. 128-134.

³⁶⁸*Ibid*, h. 134-158; Mohamed Azam Mohamed Adil, "Enakmen Jenayah Syariah (II) 1993 Kelantan: Tinjauan Ringkas Bersama Kanun Kesiksaan Malaysia," dalam *Jurnal Syariah*, Jilid 3 Bilangan 1, Januari 1995, h. 87-107; Mahmod Saedon Awang Othman, "Rang Undang-undang Kanun Jenayah Syariah (II) 1993: Satu Analisa," dalam *Jurnal Syariah*, Jilid 2, Bilangan 2, Juli 1994, h. 94-103.

³⁶⁹Hasan Bahrom, "Perlembagaan: Isu Pelaksanaan Undang-undang Hudud di Malaysia," dalam *Jurnal Syariah*, Jilid 7, Bilangan 1, Januari 1999, h. 79-96.

³⁷⁰Samsar Kamar Ab Latif, "Legal Aspect of Interest Free Banking in Malaysia," dalam 2 MLJ xcii, sebagaimana dikutip Ahmad Hidayat Buang, *op. cit.*, h. 7.

konstitusi tahun 1988 telah mengeluarkan bidang kuasa Mahkamah Awam terhadap perkara yang menjadi bidang kuasa Mahkamah Syari'ah, namun tidak serta merta konflik kewenangan itu menjadi hilang. Keputusan Mahkamah Agung terhadap kasus *Mohammed Habibullah v. Faridah* [1992] 2 MLJ 793, menjadi contoh betapa benturan itu belum selesai. Kasus itu, mestinya menjadi kewenangan Mahkamah Syari'ah karena menyangkut perbuatan jinayah yang telah diatur dalam Undang-undang kesalahan jinayah Syari'ah, tetapi justru diputus oleh Mahkamah Tinggi.³⁷¹

Amandemen konstitusi tahun 1988 dan keputusan atas kasus Muhammad Habibullah tampaknya memang belum membebaskan Mahkamah Syari'ah dari campur tangan Mahkamah Civil dengan alasan perlunya dibedakan “*bidang kuasa*” dan “*kuasa membuat perintah.*” Dalam mengulas kasus *Majlis Agama Islam Pulau Pinang v. Isa Abdulrahman* [1992] 2 MLJ 244, Farid Sufian Shuaib berpendapat bahwa sungguhpun Mahkamah Syari'ah mempunyai bidang kuasa (*jurisdiction*) dalam kusus wakaf, tetapi tidak mempunyai kuasa (*power*) untuk membuat perintah dalam kasus itu, karena kuasa seperti itu terletak pada Mahkamah Tinggi.³⁷² Yang lebih aneh, kata Farid, dalam keadaan tertentu Mahkamah Syari'ah sendiri kadang tidak mau memperluas bidang kuasanya. Buktinya, dalam kasus *Jummaton v. Raja Hizaruddin*, KANUN [1997] 219, Mahkamah Rayuan Syari'ah wilayah Persekutuan memutuskan bahwa Mahkamah Syari'ah tidak mempunyai kewenangan untuk mengadili perkara yang berkaitan dengan pentadbiran harta pusaka seorang Muslim.³⁷³

Ketika menganalisis penyebab sehingga perkembangan hukum Islam dan lembaga hukum Islam di Malaysia seperti itu, Ahmad Ibrahim mencatat bahwa penyebabnya terletak pada masalah konstitusi yang telah menyerahkan kewenangan itu kepada negeri-negeri bagian. Karena itu, sebagai jalan keluarnya, Parlemen harus membuat aturan yang memungkinkan adanya persamaan Undang-undang antara dua negeri bagian atau

³⁷¹Narizan Abdul Rahman, “Isu-Isu Semasa Bidangkuasa Mahkamah Syari'ah : Satu Sorotan dalam Kes Jenayah Syar'iah (Liwat),” dalam *Jurnal Syari'ah*, Jilid 7, Bilangan 2, Juli 1999, h. 63-90; Mohammed Azam Mohamed Adil, “Bidangkuasa dan Kedudukan Mahkamah Syariah di Malaysia Pasca Alaf 20: Ke Arah Mana?,” dalam *Jurnal Syari'ah*, Jilid 8, Bilangan 2, Juli 2000, h. 103-122.

³⁷²Farid Sufian Shuaib et.al., *Administration of Islamic Law in Malaysia: Text and Material* (Kualalumpur: Malayan Law Journal, 2001), h. 135.

³⁷³Salleh Buang, “Mahkamah Syari'ah Tiada Kuasa,” dalam *Utusan Malaysia*, 21 Juli 1998, h. 7; Abdullah Abu Bakar, “Ulusan Kes-Kes Jumaaton dan Raja Delila lwn Raja Hazaruddin,” dalam *Jurnal Undang-undang IKIM*, Volume 5, Nomor 1, Januari-Juni 2001, h. 1-18.

lebih.³⁷⁴ Atau dalam bahasa lain, perlu diusahakan penyeragaman. Langkah kedua yang dapat dilakukan adalah membentuk Mahkamah Rayuan Syari'ah (semacam Mahkamah Agung) bagi seluruh Malaysia. Dalam bahasa Ahmad Ibrahim, "cadangan itu bukan sahaja akan menjimatkan tenaga dan kewangan, akan tetapi boleh juga menjadi satu proses dan cara menyelaraskan keputusan Undang-undang Islam di seluruh Malaysia."³⁷⁵ Terhitung sejak ide itu digulirkan, sampai kini hal itu belum terwujud. Karena itu, menjadi menarik untuk membedah faktor penyebabnya sehingga usulan itu tidak dapat dilaksanakan.

Kesan negatif yang begitu nyata dengan sistem pentadbiran Undang-undang Islam yang berbeda pada masing-masing negeri bagian ialah adanya ketidakadilan dan kemungkinan penyalahgunaan kelonggaran Undang-undang pada sebagian negeri dengan aturan yang lebih ketat pada negeri yang lain. Contoh yang paling mudah misalnya permohonan untuk berpoligami. Perbedaan syarat permohonan antara negeri yang satu dengan yang lain, menyebabkan pemohon memilih mengajukan permohonannya kepada negeri yang aturannya lebih longgar.

Mohd Fuad Jaafar memberi tiga contoh negatif akibat ketidakseragaman Undang-undang dan pentadbiran Mahkamah Syari'ah. *Pertama*, kesulitan bagi peguam syar'ie untuk bekerja, karena setiap peguam yang bekerja di sebuah negeri harus dilantik di negeri itu. *Kedua*, permohonan untuk mengubah perintah tidak akan diterima sekiranya perintah tersebut bukan dari Mahkamah negeri yang sama, sungguhpun pemohon berdomisili di negeri asalnya. *Ketiga*, kasus-kasus yang sudah diputuskan oleh mahkamah sebuah negeri bagian, dapat dibatalkan oleh negeri bagian yang lain, jika pihak yang berperkara tidak puas dan memohon perkaranya diadili kembali di negeri lain.³⁷⁶

Dengan keprihatinan yang sama, Prof. Mahmud Saedon menunjukkan dua kesan negatif akibat ketidakseragaman dalam aspek pentadbiran dan peraturan Undang-undang Islam di antara negeri-negeri bagian, yaitu: (1) menjadi penghalang bagi usaha meningkatkan bidang kuasa, status dan lembaga Mahkamah Syari'ah; dan (2) mempersulit orang Islam sendiri dalam berurusan dengan Mahkamah Syari'ah, terutama jika melibatkan pihak-pihak yang berada di negeri bagian yang berbeda, atau kejadiannya terjadi di negeri bagian lain, berbeda dengan

³⁷⁴Ahmad Ibrahim, "Ke Arah Penyelarasan Undang-undang Islam di Malaysia," dalam *Jurnal Hukum*, Jilid V, Bhg. II, 1987, h. 271.

³⁷⁵*Ibid.*

³⁷⁶Mohd Fuad Jaapar, "Undang-undang Keterangan dan Prosedur di Mahkamah Syari'ah Syariah dari Aspek Amalan," dalam *Undang-undang Islam di Mahkamah-Mahkamah Syari'ah di Malaysia* (Kualalumpur: Jabatan Syariah dan Undang-undang, APIUM, 1998), h. 180.

domisili pihak yang berperkara sekarang.³⁷⁷ Di luar masalah itu, dari sisi ekonomis jelas tidak efisien, karena anggaran belanja untuk itu tidak dapat diatur dengan baik melalui rancangan semacam RAPBN.

Ketika ide penyeragaman Undang-undang Islam digulirkan di Malaysia, hal itu tidak terwujud dalam analisis Ahmad Ibrahim karena draft Undang-undang Islam (khususnya Undang-undang keluarga Islam), yang semula telah disepakati bersama dalam *Mesyuarat Majlis Raja-Raja* tidak diikuti sepenuhnya. Tiga negeri bagian membuat perubahan besar terhadap draft itu, yakni Kelantan, Kedah dan Melaka.³⁷⁸ Professor Ahmad tidak merinci lebih jauh mengapa ketiga negara itu melakukan perubahan terhadap draft yang semula telah disepakati. Jawaban terhadap masalah itu secara tidak langsung telah dijelaskan oleh Professor Razali Nawawi ketika mengulas langkah-langkah yang bakal ditempuh untuk menyeragamkan Undang-undang Islam di Malaysia. Tidak adanya kehendak politik (*political will*) pihak pemerintah, birokrasi pentadbiran yang ketat, kepentingan negeri bagian yang tidak ingin pihak luar mencampuri urusan dalam negerinya dan budaya serta faham mazhab fiqh tertentu yang ingin dipertahankan, merupakan faktor-faktor yang menyebabkan penyeragaman Undang-undang Islam di Malaysia sukar atau lambat dilaksanakan. Sekiranya faktor-faktor tersebut dapat diatasi, maka ide penyeragaman Undang-undang Islam di Malaysia akan menjadi mudah.

C. Masa Depan Lembaga Hukum Islam di Indonesia

Untuk membicarakan secara konprehensif masa depan hukum Islam di Indonesia, kiranya perlu didiskusikan terlebih dahulu tentang hubungan antara Islam dan negara di Indonesia. Hal itu terutama disebabkan karena dalam posisi hukum sebagai produk politik, maka legislasi hukum Islam pun juga akan banyak diwarnai dan ditentukan oleh pertimbangan-pertimbangan politis. Oleh karena itu, bagaimana masa depan hukum Islam di Indonesia, hal itu dapat ditaksir dengan mempertimbangkan relasi yang ada antara Islam dan negara di Indonesia dewasa ini serta paradigma pemikiran seperti apa yang berkembang dalam relasi tersebut.

Seperti telah diungkap sebelumnya, dalam sejarahnya, hubungan antara Islam dan negara di Indonesia banyak menyisakan cerita-cerita muram. Untuk waktu yang agak lama, sejarah Islam Indonesia kontemporer ditandai dengan kemandegan politik. Bahkan, Islam politik

³⁷⁷Mahmud Saedon Awang Othman, "Ke Arah Mempertingkatkan Mahkamah Syari'ah," dalam *Jurnal Hukum*, Jilid V, Bhg. 1, September 1984, h. 17.

³⁷⁸Ahmad Ibrahim, "Recent Development in the Administration of Islamic law in Malaysia," dalam Abdul Munir Yaacob (eds.), *The Administration of Islamic Laws* (Kualalumpur: IKIM, 1997), h. 20.

(*political Islam*) pernah dianggap sebagai pesaing kekuasaan. Karena adanya persepsi yang sedemikian itu, pihak negara berusaha untuk menghalangi dan melakukan domestikasi terhadap gerak ideologis politik Islam. Sebagai konsekuensinya, bukan saja para aktivis Islam gagal untuk menjadikan Islam sebagai ideologi dan atau agama negara (pada 1945 serta pada dekade 1950-an), tetapi mereka juga sering disebut sebagai kelompok yang secara politik minoritas atau marginal.³⁷⁹ Dalam suasana seperti, alih-alih hukum Islam dapat dilembagakan, sekedar mencari dukungan secara signifikan dari umat Islam pun terasa sulit, sehingga memunculkan isu Islam-phobia.

Dalam situasi semacam itu pula, banyak pemikir dan aktivis Islam memandang dengan rasa curiga terhadap negara dan menganggap negara tengah menjalankan kebijakan ganda (*dual policy*) terhadap Islam. Sementara membiarkan –atau bahkan mendorong– dimensi ritual Islam untuk tumbuh, negara tidak memberi ruang yang cukup bagi penerapan bagian lain dari ajaran Islam secara *kaffah*.³⁸⁰

Awal hubungan yang antagonistik itu dapat ditelusuri dari masa pergerakan kebangsaan, ketika elite politik nasional terlibat dalam perdebatan tentang kedudukan Islam di alam Indonesia merdeka. Ketika itu, tema-tema politik Islam lebih bergulir pada tataran ideologi dan simbol, daripada substansi. Pilihan itu bukan tanpa *cost*, karena kemudian kondisi itu tidak menguntungkan Islam secara politik.

Karena kondisi yang kurang mengenakkan itulah, maka sejak dasawarsa 1970-an para pemikir mencoba mengembangkan kecenderungan baru intelektualisme Islam politik.³⁸¹ Setelah mengamati diskursus

³⁷⁹Ruth Mc Vey, “Faith as the Outsider: Islam in Indonesian Politics,” dalam James Piscatori (ed.), *Islam in the Political Process* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), h. 199.

³⁸⁰Kebijakan seperti itu sering dipersepsi sebagai warisan Belanda yang dirumuskan oleh Snouck Hurgronje. Uraian tentang hal itu lihat Harry J. Benda, *The Crescent and The Rising Sun: Indonesian Islam Under The Japanese Occupation 1942-1945* (The Hague & Bandung: W. van Hoeve Ltd., t.th), h. 9-31.

³⁸¹Titik yang menentukan (*watershed*) dari gerakan pemikiran ini adalah gagasan Nurcholish Madjid yang dikemukakan pada 2 Januari 1970 di hadapan pertemuan empat organisasi Islam: HMI, PII, GPII dan Persami. Dalam makalahnya berjudul “Keharusan Pembaharuan Pemikiran dan Masalah Integrasi Ummat” itu, ia mengajukan analisis tajam bahwa umat Islam Indonesia tengah mengalami kejumudan serta kehilangan daya gerak psikologis (*psychological striking force*) dalam perjuangan mereka. Situasi stagnan ini hanya dapat diakhiri jika umat Islam bersedia menempuh jalan pembaruan. Untuk menempuh jalan ini, umat Islam harus (1) membebaskan dirinya dari kecenderungan untuk mentransendenkan nilai-nilai yang bersifat profan; (2) berpikir kreatif; dan (3) bersikap terbuka terhadap ide-ide progresif. Para pemikir muslim lainnya seperti Harun Nasution, Abdurrahman Wahid, Munawir Sadzali, dan lain-lain mempunyai pemikiran keagamaan yang

intelektual pemikiran politik Islam di Indonesia, para pendukung gerakan pemikiran baru ini sampai pada kesimpulan bahwa persoalan yang dihadapi berakar pada dasar-dasar teologis/keagamaan (*religious/theological underpinnings*) politik Islam. Dalam pandangan mereka, dasar-dasar keagamaan ini –yang sebenarnya hanya merupakan produk pemahaman masyarakat Islam atas doktrin agamanya- mempengaruhi dan membentuk pemikiran serta tingkah laku politik Islam.

Sejak bergulirnya politik Indonesia pascakolonial, tampak dengan jelas bahwa komunitas politik Islam mengalami kesulitan besar dalam usaha mensintesis dasar-dasar teologis-filosofis mereka dengan realitas politik nusantara. Beberapa episode sejarah politik Islam menunjukkan bahwa upaya untuk membangun sebuah hubungan yang formalistik dan legalistik antara Islam dan sistem politik nusantara berakhir dengan kemandegan, pertentangan dan atau bahkan kekerasan.

Sebagai hasil diskursus politik ini, pemikiran dan praktik politik Islam masa lalu mengalami kesenjangan dan tidak terjemptani dengan ide-ide politik kalangan nasionalis. Walaupun kelompok yang terakhir ini sebagian besarnya juga terdiri dari orang-orang Islam yang juga taat, mereka tidak mendukung pemahaman dan gagasan politik yang bercorak formalistik dan legalistik. Bentrokan ideologis dan politis ini berperan besar dalam perkembangan politik antara Islam dan negara selanjutnya.

Ketika secara politik kedudukan Islam menjadi semakin tidak menguntungkan, khususnya sejak pemerintah Orde Baru melakukan restrukturisasi format politik Indonesia, banyak pemimpin dan aktivisnya yang menjadi semakin reaktif. Di mata sebagian pengamat, sikap itu merupakan ketidakmampuan para pemikir dan aktivis politik Islam untuk merumuskan jawaban secara cerdas. Karenanya, meskipun agenda politik

sebanding. Ide-ide mereka terfokus pada kenyataan bahwa al-Qur'an tidak memberikan panduan-panduan kehidupan secara detail. Karenanya, ijtihad menjadi sangat penting maknanya sebagai mekanisme untuk melakukan interpretasi atau reaktualisasi atas doktrin ajaran Islam. Dalam hal ini, bagi umat Islam wajib mempertimbangkan pentingnya aspek-aspek lokal, kontekstual dan temporal. Dengan demikian, kehidupan keagamaan komunitas muslim Indonesia tidak akan tercerabut dari nilai-nilai budaya mereka sendiri. Deskripsi yang saling melengkapi tentang pemikiran-pemikiran mereka, lihat Nurcholish Madjid, "Keharusan Pembaharuan Pemikiran Islam dan Masalah Integrasi Ummat," dalam Nurcholish Madjid et. al., *Pembaharuan Pemikiran Islam* (Jakarta: Islamic Research Center, 1970); Abdurrahman Wahid, "Merumuskan Hubungan Ideologis Nasional dan Agama," dalam *Aula*, Mei 1985; Abdurrahman Wahid, "Salahkah Jika Dipribumisasikan," dalam *Tempo*, 16 Juli 1991; Munawir Sjadzali, "Pembaharuan: Aplikasi Tanpa Kehilangan Esensi," dalam *Panji Masyarakat*, No. 436, 1 Juli 1984; Munawir Sjadzali, "Reaktualisasi Ajaran Islam," dalam Iqbal Abdurrauf Saimina (ed.), *Polemik Reaktualisasi Ajaran Islam* (Jakarta: Pustaka Panjimas, 1988).

mereka (legalisasi Piagam Jakarta, rehabilitasi Masyumi) ditolak oleh pemerintah, mereka secara politik tetap tidak bergeming. Banyak yang menerjemahkan sikap semacam itu sebagai tanda kurang luwesnya sebagian kalangan Islam dalam berpolitik.³⁸²

Meskipun keteguhan mereka dalam berpolitik seperti itu tidak diragukan dimotivasi oleh nilai-nilai keagamaan yang dianutnya, tetapi mengingat situasi sosial keagamaan Indonesia yang heterogen, sikap tersebut bukan pilihan yang tepat dan cerdas. Karena itu, mereka kemudian mempertanyakan ketepatan strategi, taktik dan cita-cita politik Islam sebagaimana dirumuskan oleh para pemikir dan aktivis politik Islam generasi pertama tersebut.

Dalam konteks demikian, tokoh-tokoh gerakan pemikiran baru menilai bahwa mungkin karena pengaruh zamannya, pemikiran dan aktivitas politik mereka berorientasi pada formalisme dan legalisme. Dalam pandangan generasi baru, jika ekspresi dasar-dasar keagamaan politik Islam tidak dimodifikasi, maka masyarakat Muslim akan menemui kesulitan besar dalam beradaptasi dan menciptakan suatu sintesis yang memungkinkan dalam hubungan antara politik dan negara.

Atas dasar pemahaman seperti itu, generasi baru aktivis Muslim tersebut menyerukan perlunya penyegaran pemahaman terhadap Islam. Apa yang ingin mereka sampaikan bukanlah usulan untuk mengubah ajaran Islam. Seperti halnya kalangan Islam lainnya, mereka percaya bahwa Islam itu permanen. Tetapi mereka ingin mendorong masyarakat Islam untuk memikirkan kembali pemahaman dan interpretasi mereka terhadap Islam. Dengan demikian, pemahaman masyarakat Islam terhadap ajaran agamanya tidak akan mandeg.³⁸³ Pola ini akhirnya memunculkan dasar-dasar teologis baru; aspirasi-aspirasi baru serta pendekatan baru dalam berpolitik. Pada masa-masa itu, “politik keummatan” kalau istilah ini bisa digunakan sebagai padanan dari politik Islam, diarahkan untuk mengembangkan dimensi substansi; isi, atau makna kongkret politik Islam. Sementara nuansa-nuansa simbolik ideologis –yang tidak saja pernah ditolak tetapi juga dijadikan sumber untuk mengembangkan antagonisme politik terhadap Islam- dijauhkan. Inilah yang mengubah pola politik Islam lama, baik dari segi pemikiran

³⁸²Allan Samson, “Indonesian Islam since New Order,” dalam Ahmad Ibrahim et al. (eds.), *Reading on Islam in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1985), h. 165.

³⁸³Nurcholish Madjid, “Masalah Tradisi dan Inovasi Keislaman dalam Bidang Pemikiran serta Tantangan dan Harapannya di Indonesia,” *Makalah*, disampaikan dalam Festival Istiqlal (Jakarta: 21-24 Oktober 1991), h. 4.

(cita-cita dan aspirasi) dan praktik (cara, alat dan instrumen untuk merealisasikan aspirasi).³⁸⁴

Gerakan pemikiran ini berusaha untuk mengembangkan format politik Islam yang lebih memperhatikan isi (*substance*), daripada bentuk (*form*). Dengan model dasar semacam itu, mereka berharap agar soal keIslaman dan keindonesiaan dapat disintesis dan diintegrasikan dengan baik.

Langkah-langkah ini dalam banyak hal, telah mencairkan hubungan ideologis dan politis antara Islam dan negara yang selama ini tegang, saling curiga dan bersifat antagonis. Demikianlah, sejak pertengahan dasawarsa 1980-an telah terjadi relaksasi besar-besaran atas politik Islam. Hal itu ditandai dengan dirumuskannya sejumlah kebijakan yang dinilai sejalan dengan preferensi sosial budaya, ekonomi dan politik komunitas Muslim. Termasuk dalam langkah-langkah akomodatif pemerintah terhadap umat Islam adalah disahkannya Undang-undang Pendidikan Nasional, yaitu pelajaran agama wajib diberikan pada semua tingkat di setiap sekolah –negeri maupun swasta (1989); disahkannya Undang-undang Peradilan Agama yang meneguhkan aturan dalam hal talak, nikah, rujuk, waris dan wakaf (1989); didirikannya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia [ICMI] (1990); Kompilasi Hukum Islam (1991); dikeluarkannya keputusan Bersama tingkat Menteri untuk mengatur administrasi-administrasi zakat melalui Bazis (1991); dibolehkannya jilbab untuk dikenakan oleh pelajar-pelajar putri sekolah menengah (1991); diselenggarakannya Festival Istiqlal (1991; 1995); pendirian bank Muamalat Indonesia [BMI] (1992); ditutupnya praktik SDSB (1993), dikeluarkannya Undang-undang tentang Haji (1999); adanya Undang-undang tentang Zakat (1999); disahkannya Undang-undang No. 44/1999 tentang Pelaksanaan Keistimewaan Propinsi Aceh dan Undang-undang No. 18/2001 NAD tentang pelaksanaan syariat Islam melalui Mahkamah Syari'ah sebagai bagian dari budaya dan agama rakyat Aceh, dan sebagainya.

Meskipun lahirnya sejumlah aturan yang sejalan dengan preferensi ajaran Islam tersebut tidak semata-mata disebabkan karena satu aspek, tetapi dari sisi politik harus diakui bahwa diakomodasinya kepentingan komunitas Islam itu untuk sebagiannya disebabkan karena semakin mencairnya hubungan antara Islam dan negara. Karena hubungan yang cair itulah, sehingga semakin terbuka akses bagi kalangan muslim ke kekuasaan yang ditandai dengan duduknya banyak aktivis Islam di pemerintahan dan lembaga legislatif. Pandangan seperti itu semakin argumentatif jika dikaitkan dengan akibat-akibat positif yang

³⁸⁴Bosco Carvallo dan Dasrizal (eds), *Aspirasi Umat Islam Indonesia* (Jakarta: Lappenas, 1983), h. 45.

dihasilkannya. Apa yang dulu pernah dikenal dengan istilah “Islamisasi birokrasi” dan “ijo royo-royo” merupakan indikasi dari keberhasilan pendekatan “integratif” di atas yang sulit untuk dibantah.

Perkembangan seperti itulah yang dapat menjadi indikator untuk menakar masa depan perkembangan hukum Islam di Indonesia. Kata kuncinya adalah sikap politik umat Islam. Selama politik Islam tidak dikembangkan dalam format yang cenderung menimbulkan suasana kontra-antagonistik, maka sejauh itu pula negara tidak memiliki argumen untuk menghalang-halangi perkembangan hukum Islam. Apalagi, sepanjang 30 tahun terakhir atau sekitar itu, umat Islam telah mengalami proses mobilisasi sosial-ekonomi dan politik yang cepat. Sebagian besar karena hasil pembangunan ekonomi Indonesia dan meluasnya akses pendidikan modern yang lebih tinggi, umat Islam telah berhasil mentransformasikan diri mereka sendiri menjadi sebuah entitas menengah secara sosial, ekonomi dan politik. Dalam *setting* nasional seperti itu, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa dewasa ini umat Islam menduduki bagian terbesar (sesudah etnis China) dalam konfigurasi “kelas menengah” negeri ini, yang terutama tercermin dalam sektor birokrasi negara, swasta dan profesional.³⁸⁵ Pada tingkat ini, mereka tidak lagi dapat dicemooh, seperti pernah dilakukan oleh Hadisubeno (bekas Ketua Umum PNI), sebagai *kaum sarungan* –sebuah ejekan sosial-keagamaan, ekonomi dan politik yang mengandung arti keterbelakangan dan pinggiran. Karena itu, kepentingan mereka tidak dapat diabaikan begitu saja.

Sebagai kelompok paling mencolok yang muncul dalam bentuk ini, umat Islam juga memiliki aspirasi tertentu yang harus ditanggapi secara memadai oleh pemerintah, yang pada kenyataannya relevan dengan upaya legitimasi pemerintah itu sendiri. Dalam hal ini, mengingat posisi sebagian besar komunitas Muslim di masa lalu yang amat lemah, cukup masuk akal untuk menyatakan bahwa mereka sangat membutuhkan saluran-saluran yang memungkinkan mereka mengartikulasikan dan merealisasikan kepentingan sosial-ekonomi, keagamaan dan politik mereka.

Dalam konteks itulah, pemerintah pasti akan mengambil langkah-langkah akomodatif terhadap umat Islam. Menolak upaya akomodatif itu hanya akan memberi citra tentang tidak tanggapnya pemerintah menghadapi tuntutan dan aspirasi masyarakatnya. Lagi pula, hal itu akan menyulut ketegangan-ketegangan yang pada akhirnya dapat meruntuhkan

³⁸⁵Lihat Aswab Mahasin, “The Santri Middle Class: An Insider’s View,” dalam Richard Tanter and Kenneth Young (eds.), *The Politics of Middle Class Indonesia*, h. 138-144, sebagaimana dikutip Bahtiar Effendi dalam *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Aksi Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998).

legitimasi pemerintah. Sebaliknya, mengambil langkah-langkah akomodatif akan melahirkan dukungan dan meningkatkan legitimasi. Jika selama ini, legitimasi pemerintah terutama didasarkan kepada keberhasilan dalam membangun perekonomian dan menciptakan stabilitas di negeri ini, dengan mengakomodasi kepentingan-kepentingan Islam, maka pemerintah akan memperoleh legitimasi kultural dan politik yang signifikan.

Selain umat Islam telah mengalami proses mobilisasi sosial-ekonomi dan politik yang cepat, di kalangan umat Islam juga telah terjadi proses transformasi intelektual yang intens, yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan paham mengenai gagasan dan praktik politik Islam yang substansialistik, bukan yang legalis-formalistik. Karena corak integratif intelektualisme Islam tidak lagi berbenturan dengan konstruk kesatuan nasional negara-bangsa, maka transformasi intelektual itu telah meminimalkan, jika tidak menghilangkan sama sekali, anggapan umum selama ini bahwa Islam politik merupakan ancaman terhadap negara atau bangsa. Dengan kata lain, jika umat Islam masih menganut idealisme dan aktivisme politik yang lama, maka langkah-langkah akomodatif negara yang melunak mungkin tidak akan terjadi.

Sejak terbangunnya hubungan yang *simbiosis-mutualis* antara Islam dan negara, maka secara bertahap kecenderungan-kecenderungan pemikiran di kalangan umat Islam mengenai hubungan Islam dan negara seperti yang dulu menjadi isu pokok perjuangan umat, juga mengalami pergeseran paradigma. Jika sebelumnya, pemikiran tentang itu selalu dibangun dalam konteks yang legal-formal dan eksklusif, kini umat Islam semakin terbuka dengan pandangan-pandangan baru yang lebih inklusif dan substansialistik.

Dengan melihat perkembangan politik dalam dekade sebelumnya, tampak bahwa di kalangan umat Islam memang telah terjadi pergeseran pemikiran yang cukup signifikan. Kegagalan yang berulang dalam kancah politik, pembangunan bidang agama yang secara faktual bermanfaat bagi umat Islam, politik agama yang lebih akomodatif terhadap aspirasi umat Islam dan sebagainya, adalah faktor-faktor yang ikut mendorong terjadinya pergeseran pemikiran di kalangan umat Islam. Dengan kata lain, karena situasinya yang sudah sedemikian jauh berbeda, maka umat Islam mulai meredefinisikan dan memformulasikan kembali keberadaan dan posisi politiknya, menghadapi perkembangan-perkembangan baru yang dirasakannya sudah berbeda dengan masa-masa sebelumnya. Dengan kata lain, selama konstruk pemikiran keagamaan umat tidak diorientasikan ke upaya-upaya yang dapat mengganggu konstruk negara, maka sulit bagi negara untuk menghalang-halangi perkembangan hukum Islam, apalagi komposisi parlemen yang dari pemilu ke pemilu semakin didominasi komunitas Muslim inklusif.

D. Masa Depan Lembaga Hukum Islam di Malaysia

Mahkamah Syari'ah kini sedang mengalami proses transformasi dari institusi tradisional peninggalan penjajah menuju sebuah institusi kehakiman Islam yang modern dan dinamis. Proses transformasi itu bukan saja memerlukan perubahan fisik yang bersifat lahiriyah, tetapi juga perubahan dalam sikap, budaya kerja dan paradigma masyarakat Muslim dalam memandang mahkamah Syari'ah itu sendiri. Secara politik, perubahan itu terjadi seiring dengan keinginan politik (*political will*) pemerintah yang ingin menunjukkan potret Malaysia sebagai contoh negara Islam di dunia.

Seperti halnya organisasi kenegaraan lainnya, proses peralihan Mahkamah Syari'ah itu memerlukan beberapa penyesuaian. Apalagi, masalah yang diwarisi sejak zaman penjajahan³⁸⁶ dan masalah-masalah kekinian lainnya juga ternyata belum sepenuhnya dapat diselesaikan. Sungguhpun demikian, Mahkamah Syari'ah telah menunjukkan perkembangan, terutama di akhir dekade 1980-an hingga kini.

Dari sisi kebebasan, terhitung sejak amendemen konstitusi tahun 1988 (dalam bahasa Malaysia disebut Pindaan Perlembagaan Persekutuan), kini Mahkamah Syari'ah bebas dari campur tangan Mahkamah Civil. Begitu juga dari sudut pengorganisasian, lembaga Mahkamah Syari'ah juga telah dipisahkan dengan Jabatan Agama Islam atau Majlis Agama Islam sejak awal tahun 1990-an. Masalah konflik kewenangan seperti yang dialami pada masa lalu, umumnya juga telah teratasi,³⁸⁷ sungguhpun dalam beberapa kasus tertentu, Mahkamah Tinggi nampaknya masih mempertahankan bidang kuasa mereka seperti yang disebutkan pada kasus-kasus sebelumnya.

Di tengah optimisme itu, sebagian analis berpandangan sebaliknya. Hooker misalnya, sambil menunjukkan keputusan-keputusan hukum yang diambil dalam banyak kasus, seperti sebagiannya telah disebutkan sebelumnya, menunjukkan bahwa konstitusi Malaysia yang menjadi rujukan dalam praktik peradilan, masih berasaskan konsep sekuler, dan dipengaruhi bayang-bayang Undang-undang Inggris.³⁸⁸ Meskipun kelihatannya pandangan seperti itu terlalu kaku karena

³⁸⁶Problem-problem Mahkamah Syari'ah pada zaman penjajahan dapat dibaca misalnya dalam Zaini Nasohah, *Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia Sebelum dan Menjelang Kemerdekaan* (Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn Bhd), khususnya Bab II dan IV, h. 19-33, dan 61-73.

³⁸⁷Lihat Ahmad Ibrahim, "The Amendment to Article 121 of The Federal Constitution: Its Effect on Administration of Islamic Law," dalam *Syari'ah Law Journal*, Volume 5, Desember 1989, h. 155.

³⁸⁸M.B. Hooker, "Submission to Allah? The Kelantan Syari'ah Criminal Code (II) 1993", dalam Rose Ismail (ed.), *Hudud in Malaysia: The Issues at Stake*, h. 83.

menafikan peranan Islam dan Undang-undang Syari'ah dalam sistem perundangan negara, tetapi point pokoknya menunjukkan bahwa Undang-undang Islam dan Mahkamah Syari'ah masih menyisakan banyak problem untuk perbaikan di masa depan.

Itulah sebabnya, Prof. Ahmad Mohamed Ibrahim menyatakan bahwa amandemen konstitusi 1988 itu hanya akan menjadi efektif jika diikuti dengan langkah-langkah kongkrit selanjutnya. Langkah-langkah itu meliputi: (1) melakukan perubahan terhadap beberapa Undang-undang, terutama seksyen 4 Akta Kehakiman 1964 yang memberi kuasa kehakiman kepada mahkamah civil sekiranya terjadi konflik perUndang-undangan;³⁸⁹ (2) mengembalikan kuasa Mahkamah Syari'ah seperti yang dipraktikkan sebelum masa kolonial, sehingga berwenang sepenuhnya dalam masalah kewarisan, surat kuasa probet, akad dan amanat; dan (3) memperbaiki status mahkamah dari segi organisasi dan aparat.³⁹⁰

Dalam pandangan Kikue Hamayotzu, keberhasilan Mahkamah Syari'ah melepaskan diri dari campur tangan mahkamah civil, struktur organisasi, kemudahan dan tersedianya aparat yang lebih terlatih, hanya akan menjadi *lipstick* jika tidak diikuti dengan perubahan mendasar.³⁹¹ Perubahan mendasar itu adalah ide penyeragaman (*uniformitas hukum*).

Ide ini harusnya menjadi fokus utama jika Mahkamah Syari'ah di Malaysia ingin melakukan transformasi dan perubahan. Secara tegas Profesor Andrew Harding menyatakan:

“The fact that Islamic personal law is a state matter makes its summation in straight-forward terms problematical. In fact one of the great tasks of Islamic law in Malaysia has been, and continues to be, the achievement of uniformity among the state jurisdictions.”³⁹²

Seperti halnya analisis yang lain, Horowitz juga memandang bahwa terjadinya perubahan Undang-undang Islam di Malaysia lebih kental nuansa politiknya ketimbang kehendak murni untuk meningkatkan status Mahkamah Syari'ah. Dalam analisisnya, langkah itu dilakukan pemerintah hanya untuk mengambil hati masyarakat Muslim, atau apa yang diistilahkan Horowitz sebagai pendekatan bersaing (*competing*

³⁸⁹Seksyen 4 itu berbunyi: “in the event of inconsistency or conflict between this Act and any other written law other than the Constitution in force at the commencement of this Act, the provisions of this Act shall prevail.”

³⁹⁰Ahmad Ibrahim, “The Amendment to Article 121, *Syari'ah Law Journal*, h. xix-xx.

³⁹¹Kikue Hamayotzu, “Politics of Syariah Reform: The Making of the State Religio-Legal Apparatus,” dalam Virginia Hooker dan Noraini Othman (eds.), *Malaysia: Islam, Society and Politics* (Singapura: ISEAS, 2003), h. 59.

³⁹²Andrew Harding, “Islamic Law in Malaysia,” dalam *Yearbook of Islamic And Middle Eastern Laws*, Volume 2, 1995, h. 65.

approach).³⁹³ Kentalnya nuansa politik dalam teori Horowitz itu, kemudian dikembangkan oleh Hamayotzu sehingga sampai pada kesimpulan bahwa perubahan Undang-undang Islam di Malaysia melalui Pindaan Perlembagaan Persekutuan 1988 itu terjadi karena dari segi politik: (1) usaha itu dapat mempersempit ruang gerak partai politik Islam (khususnya PAS yang menunjukkan gejala peningkatan dukungan pemilih, pen.) untuk menarik simpati dan dukungan khususnya dari para pemilih Muslim; (2) partai politik dan masyarakat non-Melayu juga tidak menolaknya; dan (3) usaha itu tidak berhubungan, apalagi menggugat dasar dan asas ekonomi negara yang sekuler.³⁹⁴

Analisis Horowitz dan Hamayotzu mungkin memang tidak sepenuhnya menggambarkan proses perubahan Undang-undang dan Mahkamah Syari'ah di Malaysia, tetapi sedikit banyak menunjukkan bahwa apa yang terjadi selama ini, tidaklah mengubah Mahkamah Syari'ah menjadi mahkamah yang ideal, seperti yang diinginkan pendukungnya.

Hooker bahkan lebih jauh telah meramalkan bahwa masa depan dan kecenderungan Undang-undang Islam di Malaysia akan tetap lebih dipengaruhi oleh Undang-undang Inggris. Hal itu diungkapkan setelah menganalisis secara mendalam keputusan-keputusan Mahkamah Syari'ah di dalam *Malayan Law Journal* dan *Jurnal Hukum*. Hooker bahkan berani memastikan bahwa putusan-putusan Mahkamah Syari'ah ke depan akan menghasilkan apa yang disebutnya sebagai Undang-undang *Anglo-Syari'ah*. Ada tiga alasan yang dikemukakan Hooker untuk menguatkan tesis itu, yakni: (1) penggunaan dan pengaruh sistem Undang-undang Inggris masih begitu kuat di Malaysia; (2) hakim-hakim khususnya di tingkat Mahkamah Rayuan Syari'ah umumnya berpendidikan hukum Barat, khususnya Inggris, sehingga lebih akrab dengan sistem Anglo-Saxon dalam bidang hukum; dan (3) pengaruh politik negara yang cenderung mengembangkan model pemahaman Islam yang liberal.³⁹⁵

³⁹³Donald L. Horowitz, *The Qoran and The Common Law: Islamic Law Reform and The Theory of Legal Change*, Volume 42, No. 2, 1994, h. 252.

³⁹⁴Kikue Hamayotzu, *Malaysia: Islam, Society and Politics.*, h. 66-69.

³⁹⁵Dalam konteks Mahkamah Rayuan Syari'ah, Hooker menyatakan bahwa ahli-ahli lembaga itu sebagai: "the members of Appeal Board are of course Muslims but they appear to be intellectually English." Dalam konteks Enakmen Jenayah Syari'ah (II) Kelantan 1993 ia menyatakan: "The Statement (explanatory statement) gives only the content of each section in short form, nothing else. It is not an explanation, let alone a statement of principle for establishing criteria. The result is that it is impossible to construe the fiqh content as it is now appears in the English form. This means that we cannot understand the text of the Code except by English legal reasoning." Lihat M.B. Hooker, "Submission to Allah", *Hudud in Malaysia: The Issues at Stake*, h. 89-90.

Itulah sebabnya, meskipun sejak tahun 1988 Mahkamah Syari'ah telah berusaha melakukan transformasi dan perubahan, sepertinya masih butuh waktu lama untuk melihat hasil maksimal seperti yang diharapkan. Barangkali karena menyadari banyaknya problem yang harus lebih dulu dituntaskan, Professor Ahmad Mohamed Ibrahim yang dikenal sebagai penarik gerbong perubahan Mahkamah Syari'ah di Malaysia, secara realistis menjadikan tahun 2020 sebagai agenda tercapainya perbaikan Mahkamah Syari'ah secara maksimal.³⁹⁶

Tetapi di luar perdebatan tentang pro kontra amandemen tersebut, terhitung sejak dekade akhir 1980-an, pemerintah Malaysia terus menunjukkan perhatian yang besar terhadap aspek-aspek hukum Islam lainnya, seperti tergambar berikut ini:

1. Negeri-Negeri Selat (Pinang dan Malaka)

Enakmen-enakmen yang telah dibuat di Malaka adalah:

- a. Enakmen Keluarga Islam (1983)
- b. Enakmen Pentadbiran Mahkamah Syari'ah (1985)
- c. Enakmen Prosedur Jenayah Syari'ah (1986)
- d. Enakmen Pentadbiran Hukum Syara' (1991)

Sedangkan di Pulau Pinang, sejauh ini hanya ada dua enakmen, yakni (a) Undang-undang Pentadbiran Agama Islam, dan (b) Enakmen Undang-undang Keluarga Islam.³⁹⁷

2. *Negara-Negara Melayu Bersekutu* (Selangor, Pahang, Negeri Sembilan dan Perak)

Enakmen-Enakmen yang telah dibuat di Selangor adalah:

- a. Enakmen Undang-undang Keluarga Islam Selangor 1984
- b. Enakmen Agama Bukan Islam (Kawalan Pengembangan di Kalangan Orang Islam), 1988
- c. Enakmen Pentadbiran Perundangan Islam 1989
- d. Enakmen Kanun Prosedur Mal Syari'ah 1991
- e. Enakmen Kanun Prosedur Jenayah Syari'ah 1991

Di Pahang terdapat sejumlah Undang-undang, yakni:

- a. Enakmen Pentadbiran Agama Islam dan adat Resam Melayu Pahang 1982
- b. Enakmen Undang-undang Keluarga Islam 1987
- c. Enakmen Kawalan dan Sekatan Pengembangan Agama-Agama Bukan Islam 1989
- d. Enakmen Keterangan Mahkamah Syari'ah 1990

³⁹⁶Lihat Ahmad Mohamed Ibrahim, "Ke Arah Wawasan 2020 Mahkamah Syari'ah di Malaysia," dalam Ahmad Mohamed Ibrahim, *Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia* (Kuala Lumpur: Institut Kefahaman Islam Malaysia [IKIM], 1997), h. 317-329.

³⁹⁷Mahmood Zuhdi, *Bidang Kuasa Jenayah Mahkamah Syariah di Malaysia*, h. 153.

e. Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam 1991.
Di Negeri Sembilan terdapat sejumlah Undang-undang hukum Islam, yakni:

- a. Enakmen Undang-undang Keluarga Islam 1983
- b. Enakmen Pentadbiran Hukum Syara' 1991
- c. Enakmen Keterangan Syari'ah 1991
- d. Enakmen Kawalan dan Sekatan Pengembangan Agama-Agama bukan Islam di Kalangan orang Islam 1991
- e. Enakmen Prosedur Jinayah Syari'ah 1992
- f. Enakmen Acara Mal Syari'ah 1992
- g. Enakmen Jenayah Syari'ah 1992

Di Perak, terdapat sejumlah Undang-undang hukum Islam, yakni:

- a. Enakmen Undang-undang Keluarga Islam 1984
- b. Enakmen Kawalan dan Sekatan Pengembangan Agama-Agama bukan Islam 1988
- c. Enakmen Undang-undang Pentadbiran Agama Islam 1992
- d. Enakmen Jenayah Syari'ah 1992.

3. Negara-Negara Melayu Tidak Bersekutu (Kelantan, Trengganu, Perlis, Kedah dan Johor)

Berbeda dengan apa yang terjadi di Negeri-Negeri Selat dan Negara-Negara Melayu Bersekutu, di Negara-Negara Melayu Tidak Bersekutu, hamper tidak ada Undang-undang baru yang dibuat pada dekade 1980-an. Tetapi hal itu dapat dimengerti karena justru jauh sebelum decade itu, beberapa aspek hukum Islam yang baru diatur belakangan di negara lain, telah lama diundangkan dalam Negara-Negara Melayu Tidak Bersekutu.

Di Kelantan misalnya, *Notice of Zakat* dan *The Divorce Regulation* telah diundangkan sejak 1907. Undang-undang tersebut kemudian diikuti oleh *The Regulation Empowered Imam to Bring Individuals who Ignored the Payment of Zakat 1908* dan *The Surau Regulation of 1908*.

Pada tahun 1909, di negeri yang sama disahkan lagi Undang-undang pentadbiran agama Islam yang dikenal sebagai *Undang-undang Orang Hendak Bercerai Laki Bini dan Lain-Lainnya*, 1327 H.

Selanjutnya pada tahun 1915, Kelantan memperkenalkan *The Notice of Muhammedenes: Prohibition of Intoxicating Liqour and Rules of Fasting 1915*. Ia kemudian diikuti oleh beberapa Undang-undang lain, diantaranya *The Notice on Matters Relating to Marriage, Divorce, Recohabition and Ta'liq* dan *Peraturan tentang Perkara yang Boleh Dibicarakan dalam Mahkamah Syari'ah*.

Untuk mendirikan Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu, sejak tahun 1916 di Kelantan telah diperkenalkan Undang-undang bagi Anggota Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu Kelantan. Undang-undang tersebut kemudian diperbarui pada tahun 1938 dan

direvisi lagi pada tahun 1953 melalui *The Council of Religion and Malay Custom and Kadhi Court Enactment 1953*. Setelah tanah Melayu merdeka, Undang-undang ini diganti dengan Undang-undang Mahkamah Syari'ah dan Hal Ehwal Perkahwinan Islam tahun 1966 dan Undang-undang Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu 1966.

Di Johor, *The Wakaf Enactment 1911* diperkenalkan sejak 1911. Sementara itu, di Kedah pada tahun 1913 diperkenalkan Undang-undang perceraian yang dikenal dengan nama *Muhammadan Marriage (Separation) Enactment 1913* (1332 H) atau dikenal juga dengan *Undang-undang Syiqaq 1332 H*.³⁹⁸

Pada tahun 1918, Kedah mensahkan Undang-undang Mahkamah Syari'ah, yang kemudian diikuti oleh berbagai undang-undang lain, seperti *Muhammadan Division of Property between Husband and Wife of 1919* yang diperkenalkan di Kelantan, *The Muhammadan Marriage and Divorce (Registration) Enactment 1919* di Perlis, *The Offences by Muhammadan Enactment 1919* di Johor.

Di Trengganu, pada tahun 1922, diperkenalkan Undang-undang nikah cerai yang merupakan Undang-undang pertama yang disahkan di negara tersebut. Undang-undang ini dikenal dengan nama *Undang-undang Mendaftarkan Nikah dan Cerai Orang-Orang Islam 1340 H*. Ia kemudian diikuti oleh *Hukum Kerana Tidak Menunaikan Sembahyang Jumat 1314 H* dan *Undang-undang Tegah Berkhalwat 1342 H*.

Di Perlis, Undang-undang Mahkamah Syari'ah diperkenalkan sejak tahun 1340 H. Undang-undang ini kemudian diikuti dengan Undang-undang Peraturan Mahkamah Q±«i 1345 H dan Undang-undang Melarang Orang Islam Makan dan Minum pada Siang Hari Bulan Ramadhan.

Di Sabah, sejak 1937 telah diundangkan *Native Administration Ordinance 1937*. Undang-undang ini kemudian diperbarui pada tahun 1961 dan seterusnya diganti dengan *Administration of Muslim Law Enactment 1971*. Terakhir pada tahun 1977 Undang-undang itu diganti dengan enakmen pentadbiran hukum syara dan berlaku hingga kini.

Di Serawak, sejak 1946 telah diundangkan *Muhammadan Marriage Ordinance 1946*. Selain dalam masalah perkawinan, di Serawak juga diperkenalkan Undang-undang tentang kewarisan dalam *Notification XXIV of October 1915*. Ordinan ini kemudian diganti dengan *Muslim Converts (Proverty) Ordinance 1954*.

Untuk menguatkan Majlis Agama Islam di Serawak, pada tahun 1954 disahkan *The Majlis (Incorporation) Ordinance 1954*. Undang-undang ini kemudian dirubah dan disesuaikan dengan Undang-undang

³⁹⁸Lihat Enakmen No. 1 tahun 1913 [1332 H].

yang terdapat di Semenanjung Malaysia dan diberi nama *Ordinan Majlis Islam (Penubuhan) Serawak 1977*.

Berdasarkan data-data tersebut di atas, nyatalah bahwa banyak sekali Undang-undang yang pernah dibuat dan menjadi wewenang Mahkamah Syari'ah di Malaysia. Apapun motif yang melatarbelakangi pelebagaan hukum-hukum Islam oleh negara itu, secara politik tetap menguntungkan umat Islam Malaysia. Karena itu, ditengah pesimisme pandangan bahwa program Islamisasi itu hanya menjadi alat bagi negara untuk mengambil hati umat Islam, umat Islam Malaysia sendiri sepatutnya memelihara posisinya sebagai kekuatan yang diperhitungkan oleh negara. Upaya membangun hubungan yang simbiosis-mutualistik antara negara dan umat Islam Malaysia, adalah jawaban konkrit menakar masa depan pelebagaan hukum Islam di negara tersebut. Bukankah antara agama dan negara bukanlah dua hal yang harus saling menegasikan?



BAB VI PENUTUP



A. Kesimpulan

Dalam perspektif yang lebih luas, paparan panjang lebar pada halaman-halaman sebelumnya dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan apakah pelebagaan hukum Islam dapat berjalan tanpa dukungan politik negara. Mengingat bahwa sejak awal eksistensinya, pelebagaan hukum Islam selalu bersinggungan dengan masalah politik, maka jawaban atas pertanyaan di atas bisa positif dan bisa juga negatif. Jawaban persisnya tergantung kepada politik hukum yang sedang dikembangkan di suatu negara.

Dengan mengurai secara konprehensif perjalanan panjang pelebagaan hukum Islam di Indonesia dan Malaysia, studi ini menunjukkan bahwa dukungan politik pemerintah yang sedang berkuasa, sangat besar pengaruhnya dalam proses pelebagaan hukum Islam. Meskipun demikian, penting untuk dicatat bahwa dukungan itu tidak muncul dari ruang kosong. Untuk sebagian besar, dukungan itu didorong oleh tumbuhnya hubungan yang *simbiosis-mutualistik* antara keduanya. Ketika hubungan itu terbangun dalam nuansa *simbiosis-mutualistik*, pemerintah sulit untuk tidak mengambil langkah-langkah akomodatif terhadap umat Islam. Menolak upaya akomodatif itu hanya akan memberi citra tentang tidak tanggapnya pemerintah menghadapi tuntutan dan aspirasi masyarakatnya. Lagi pula, hal itu akan menyulut ketegangan-ketegangan yang pada akhirnya dapat meruntuhkan legitimasi pemerintah. Sebaliknya, mengambil langkah-langkah akomodatif akan melahirkan dukungan dan meningkatkan legitimasi. Jika selama ini, legitimasi pemerintah terutama didasarkan kepada keberhasilan dalam membangun perekonomian dan menciptakan stabilitas negara, dengan mengakomodasi kepentingan-kepentingan Islam, maka pemerintah akan memperoleh legitimasi kultural dan politik yang signifikan. Upaya membangun hubungan yang *simbiosis-mutualistik* inilah sesungguhnya yang menjadi kata kunci untuk melihat pelebagaan hukum Islam secara utuh. Berikut disajikan argumen-argumen yang menguatkan kesimpulan tersebut.

1. Secara historis, tampak di permukaan betapa nuansa politik memang selalu menyertai sejarah pelebagaan hukum Islam di Indonesia dan Malaysia. Pada masa kerajaan Nusantara dan kerajaan Melayu, lembaga hukum Islam dapat eksis, karena didukung oleh kehendak politik penguasa/raja. Demikian pula sebaliknya, pada masa kolonial, baik kolonial Belanda di Indonesia maupun kolonial Inggris di Malaysia, lembaga hukum Islam cenderung dimarginalkan karena kepentingan politik hukum kolonial. Apa yang terjadi pada fase awal kemerdekaan di kedua negara, juga menguatkan tesis tersebut. Dalam kasus Indonesia, karena tidak terbangunnya hubungan yang *simbiosis mutualistik* antara Islam dan negara, maka sulit bagi negara bersikap akomodatif terhadap kepentingan umat Islam. Meskipun dalam derajat dan intensitas yang tidak sepenuhnya sama, apa yang terjadi di Malaysia pun menunjukkan gejala yang sama. Karena dominasi tokoh-tokoh yang berafiliasi pada Inggris, *plus* dukungan politik Raja-Raja Negara Bagian yang tidak signifikan, maka potret pelebagaan hukum Islam di Malaysia pun kini malah baru mencari format yang ideal.
2. Argumen kuatnya pengaruh politik hukum negara menjadi semakin menemukan justifikasinya, jika mengingat bahwa sejak awal, pelebagaan hukum Islam telah memiliki landasan filosofis. Tetapi, dalam kasus Indonesia misalnya, landasan filosofis itu menjadi bermakna setelah didukung oleh kehendak politik negara. Itulah yang kemudian memudahkan pemerintah meyakinkan parlemen untuk menyetujui pelebagan hukum Islam. Argumen-argumen itu meliputi: *Pertama*, UU itu bertujuan untuk menyeragamkan dasar hukum Peradilan Agama di Indonesia. *Kedua*, sebagai pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan kehakiman yang dalam salah satu pasalnya memang mengamanatkan agar semua lingkungan peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara) memiliki susunan kekuasaan dan acara yang diatur oleh undang-undang tersendiri. *Ketiga*, untuk memenuhi kebutuhan akan perlunya kodifikasi dan upaya pembaharuan hukum, sebagaimana diamanatkan dalam GBHN 1988. Pemerintah memandang bahwa dengan UU Peradilan Agama itu maka akan tercipta unifikasi hukum acara Peradilan Agama. Selama ini hukum acara pada Peradilan Agama didasarkan pada kitab-kitab fiqh, sehingga pada tingkatan aplikatif sering kali terjadi persoalan yang sama diputus secara berbeda oleh hakim karena pilihan literatur fiqhinya berbeda. Sebagai bagian dari tugas pemerintah untuk menjamin ketertiban dan kepastian hukum bagi masyarakat, maka disahkannya UU ini sudah

sepatutnya. Meskipun apa yang berlangsung di Malaysia menunjukkan perkembangan yang agak unik, tapi *nuktah* utamanya sama saja. Agak sulit para pejuang pelebagaan hukum Islam mendorong proses itu ke arah yang lebih jauh, karena tidak adanya dukungan politik negara. Bahkan, dengan kewenangan yang diserahkan kepada Raja-Raja Negara Bagian, kondisinya yang seperti itu menyisakan banyak masalah. Masalah-masalah itu dapat berkenaan dengan penamaan dan pertingkatan pengadilan, tatacara dan prosedur pengadilan, yuridiksi, dan lain-lain. Argumen-argumen filosofis telah diajukan untuk memperbaiki aspek-aspek dimaksud. Tetapi, karena minimnya dukungan Raja-Raja Negeri Bagian, maka usaha ke arah itu terasa masih panjang. Memang pada tahun 1988 telah dilakukan upaya perbaikan, tetapi tampak di permukaan bahwa upaya-upaya itu tidak lepas dari pertimbangan politik. Amandemen itu dilakukan, di tengah kecenderungan menguatnya dukungan pemilih Muslim terhadap partai Islam Malaysia PAS. Dengan mencitrakan bahwa pemerintah cukup aspiratif terhadap ide umat Islam, -salah satunya upaya perbaikan terhadap posisi, status dan kewenangan, bahkan penyeragaman (unifikasi) Mahkamah Syar³ah,-diharapkan langkah itu bisa mengalihkan dukungan pemilih Muslim terhadap partai pemerintah dibawah koordinasi UMNO.

Dengan mempertimbangkan perjalanan sejarahnya, kondisi sosiologis umat yang menyertainya, perkembangan politis umat yang mengitarinya, cukup beralasan untuk menyatakan bahwa secara filosofis pelebagaan hukum Islam telah melalui proses panjang yang perdebatannya tidak hanya berlangsung di lembaga semacam parlemen, tetapi juga mengemuka melalui pro kontra para analis. Tetapi apapun argumen filosofis yang dibangun menyertainya, politik hukum pemerintahlah yang akan dominan menentukan diterima tidaknya gagasan aspiratif umat Islam tertentu. Ide penyeragaman yang menyertai usaha perbaikan citra, status dan juga kewenangan Mahkamah Syar³ah Malaysia dapat menjadi contoh paling sederhana. Di atas kertas, secara ideal-akademik-ilmiah, semua analis sepakat perlunya penyeragaman itu. Tetapi secara politik tampak sulit, karena kehendak untuk itu harus dilakukan melalui amandemen konstitusi, sehingga klausul tentang Mahkamah Syar³ah harus direposisi menjadi kewenangan Persekutuan. Tetapi justru pada tataran inilah, secara politik masalahnya menjadi kompleks. Meskipun tidak ditabukan untuk melakukan amandemen terhadap konstitusi Malaysia, tetapi prosedur dan syarat-syaratnya sedemikian rumit, terutama juga karena tidak pernah ada kehendak dari para raja-raja negeri sebagai Ketua Agama Islam yang diakui oleh konstitusi untuk memindahkan kuasa mereka dalam bidang pengaturan

- Mahkamah Syar³'ah menjadi kewenangan pusat yang diatur dalam Akta Perlembagaan (konstitusi Malaysia).
3. Dari sisi yuridis, pelebagaan hukum Islam sebenarnya telah final, baik di Indonesia dan Malaysia. Secara *de jure*, kedua negara sejak awal telah meletakkan dasar-dasar konstitusional bagi pelebagaan hukum Islam. Di Indonesia, kedudukannya yang demikian, secara khusus tercantum dalam pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pasal itu, jelas disebutkan bahwa Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa. Kaidah fundamental dalam pasal 29 ayat (1) itu dapat ditafsirkan dalam banyak arti, diantaranya ialah negara wajib menjalankan syariat semua agama yang berlaku di Indonesia, kalau untuk menjalankan syariat itu memerlukan bantuan kekuasaan negara. Dasar-dasar konstitusional di Malaysia tampaknya lebih mendasar lagi, karena sejak awal negara Malaysia menetapkan Islam sebagai agama resmi. Jika dengan dasar-dasar yang begitu kuat, ternyata perkembangan pelebagaan hukum Islam mengalami hambatan, maka tentulah ada variabel lain yang begitu kuat mempengaruhinya. Sesuai dengan teori yang mendasari studi ini, faktor tersebut adalah politik hukum negara. Indonesia butuh waktu 44 tahun untuk melihat perwujudan nyata landasan yuridis itu, karena adanya momentum yang mendukung. Dalam kasus Malaysia, tampaknya pelebagaan hukum Islam masih perlu menunggu momentum yang mengharuskan negara akomodatif secara lebih banyak terhadap umat Islam Malaysia.
 4. Barangkali tidak sepenuhnya benar untuk mengatakan bahwa dalam kondisinya seperti itu Mahkamah Syar³'ah Malaysia lebih terkebelakang dibanding Indonesia. Tetapi, dapat dipastikan bahwa pengaruh politik hukum Inggrislah yang menjadikan posisi Mahkamah Syar³'ah di Malaysia seperti itu. Karena itu, selama tidak ada kehendak politik yang kuat untuk mereposisinya, atau selama corak hukum Inggris masih kental mewarnai hukum-hukum Malaysia dan para tokoh politik maupun ahli hukum lebih berafiliasi ke *Common Law*, maka kondisinya yang seperti itu akan tetap berlangsung. Pun ada usaha-usaha perubahan, lebih pada perbaikan prosedur dan hukum acara saja, tidak pada masalah-masalah yang substantif. Itulah sebabnya, Pindaan Akta Perlembagaan 1988, dalam pandangan banyak analis lebih kental nuansa politiknya ketimbang kesadaran pemerintah untuk memperbaiki citra Mahkamah Syar³'ah.
 5. Sesuai dengan kerangka teoritis yang mendasari studi ini, maka masa depan dan perkembangan pelebagaan hukum Islam di Indonesia dan Malaysia juga dapat ditakar. Dengan melihat perkembangan politik dalam dekade sebelumnya, tampak bahwa di kalangan umat

Islam memang telah terjadi pergeseran pemikiran yang cukup signifikan. Kegagalan yang berulang dalam kancah politik, pembangunan bidang agama yang secara faktual bermanfaat bagi umat Islam, politik agama yang lebih akomodatif terhadap aspirasi umat Islam dan sebagainya, adalah faktor-faktor yang ikut mendorong umat Islam mulai meredefinisikan dan memformulasikan kembali keberadaan dan posisi politiknya, menghadapi perkembangan-perkembangan baru yang dirasakannya sudah berbeda dengan masa-masa sebelumnya. Dengan kata lain, selama konstruk pemikiran keagamaan umat tidak diorientasikan ke upaya-upaya yang dapat mengganggu konstruk negara, maka sulit bagi negara untuk menghalang-halangi perkembangan hukum Islam. Siapapun dapat setuju atau tidak setuju dengan kesimpulan tersebut. Tetapi dengan mempertimbangkan keseluruhan data dan penjelasan-penjelasan yang menyertainya, maka rasanya tidak berlebihan jika penulis menyebutkan bahwa Disertasi ini telah memberi kontribusi akademik bagi upaya pembangunan hukum Islam di masa depan. Apa yang penulis maksudkan terutama berkaitan dengan bagaimana seharusnya umat menyikapi perkembangan politik yang ada dan selalu berusaha meredefinisikan dan memformulasikan kembali keberadaan dan posisi politiknya, ke arah hubungan yang *symbiotis-mutualistik* dengan negara. Karena itu, jika negara memandang sikap-sikap yang kontra antagonistik sebagai penghalang bagi hubungan yang integralistik, maka juga tidak ada alasan ideologis yang mengharuskan umat mempertahankan sikap-sikap seperti itu secara kaku. Bagaimanapun juga, secara normatif dan historis, Islam memandang hubungan antara negara dan agama bukanlah dua hal yang saling memusuhi.

B. Saran

Dalam kasus Indonesia, terjalinnya hubungan yang *symbiosis-mutualistik* antara umat Islam dan negara perlu terus dipelihara. Tetapi terlepas dari akibat positif yang ditimbulkan oleh hubungan baik itu, tetap perlu diingat bahwa perkembangan itu belum menunjukkan model yang jelas bagaimanakah Islam dan negara Indonesia seharusnya menjalin hubungan yang saling menguntungkan satu sama lain.

Alasan yang mungkin dapat menjelaskan hal itu adalah karena hubungan yang kini berlangsung hanya berputar pada penampilannya yang *ad hoc*. Dengan kata lain, apa yang sedang terjadi pada dasarnya hanya *interplay* yang spontan antara Islam dan negara, dimana gagasan politik umat diimbangi dengan kesediaan negara untuk menerapkan kebijakan yang dipandang mendukung kepentingan Muslim. Belum ada kesepakatan yang dinegosiasikan (*negotiated settlement*) diantara para elit religio-politik bangsa ini untuk memutuskan bagaimana sebaiknya

agama berhubungan dengan negara pada dataran yang lebih praktis dan operasional. Padahal, tanpa proses “kesepakatan yang dinegosiasikan” hubungan itu akan dipandang oleh pesaing-pesaingnya yang potensial, sebagai sesuatu yang “sektarian” dan “eksklusif”.

Dengan tidak adanya rumusan yang telah dinegosiasikan itu pula, maka ketidakpastian selalu ada, khususnya dalam hal kelanjutan dan daya tahannya. Proses itu bisa mengarah pada dua kutub yang berlawanan; kemungkinan makin harmonis, atau kembali saling memusuhi. Pun demikian, dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang menyertai hubungan itu, maka konsolidasi proses itu akan sangat tergantung pada (1) keterwakilan Muslim secara proporsional dalam lembaga-lembaga politik negara; dan (2) dipertahankannya komitmen negara bahwa Indonesia bukanlah negara sekuler, sehingga negara harus mempertimbangkan dan mengakui nilai-nilai keagamaan dalam proses pembuatan kebijakan. Jika masyarakat Muslim, menganggap kondisi yang ada sekarang cukup kondusif, maka seharusnya terlibat proaktif dalam mempertahankannya.

Dalam kasus Malaysia, Mahkamah Syar³‘ah kini sedang mengalami proses transformasi dari institusi tradisional peninggalan penjajah menuju sebuah institusi kehakiman Islam yang modern dan dinamis. Proses transformasi itu bukan saja memerlukan perubahan fisik yang bersifat lahiriyah, tetapi juga perubahan dalam sikap, budaya kerja dan paradigma masyarakat Muslim dalam memandang Mahkamah Syar³‘ah itu sendiri. Artinya, proses yang sedang berlangsung itu perlu terus dikawal oleh semua pihak. Dan meskipun telah banyak kemajuan yang telah diperoleh terutama pasca Pindaan Akta Perlembagaan 1988, perkembangan itu tidak boleh dianggap telah cukup, apalagi faktanya, gagasan besar menuju *uniformitas* hukum masih belum terwujud.

Meskipun di tengah optimisme itu berkembang analisis yang menunjukkan pesimisme, hal itu justru harus dijadikan *starting point* untuk dibenahi, sehingga target menjadikan tahun 2020 sebagai agenda tercapainya perbaikan Mahkamah Syar³‘ah secara maksimal dapat terwujud, bahkan lebih awal dari yang ditargetkan.

Semoga!

DAFTAR SINGKATAN

ABIM	:	Angkatan Belia Islam Malaysia
ABRI	:	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
LP3ES	:	Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
LSP	:	Lembaga Studi pembangunan
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NEP	:	New Economic Policy
NU	:	Nahdhatul Ulama
PAS	:	Partai Islam se-Malaysia
PKI	:	Partai Komunis Indonesia
PTDI	:	Pendidikan Tinggi Dakwah Islam
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
SAW.	:	Shallallahu 'Alaih wa Sallam
SWT.	:	Subhanahu Wa Ta'ala
UMNO	:	United Malay National Organization

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis haturkan ke hadirat Allah SWT, karena atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya jualah, karya ini dapat diselesaikan.

Secara umum buku ini berusaha membuat pemetaan dan analisa tentang pengaruh politik hukum negara terhadap pelebagaan Peradilan Islam di Indonesia dan Malaysia.

Sebagai simbol politik pelebagaan hukum Islam, institusi Peradilan Agama di Indonesia dan Mahkamah Syari'ah di Malaysia telah eksis sejak masa-masa awal kedatangan Islam. Dukungan politik raja-raja, ikut menyertai proses kehadirannya. Dalam perkembangannya, baik pada masa-masa kolonial maupun pasca kemerdekaan, institusi itu tetap tampak sangat dipengaruhi oleh politik hukum (*legal policy*) yang dikembangkan oleh negara dan atau penguasa.

Pemerintah Indonesia dan Malaysia melembagakan hukum Islam karena pelebagaan itu memiliki akar historis yang panjang, landasan yuridis yang kuat, dasar filosofis yang argumentatif. Tetapi jika tidak ada dukungan politis dari negara, maka landasan-landasan tersebut menjadi kurang bermakna. Faktanya, landasan-landasan non-politis itu telah lama menyertai lembaga hukum Islam, tetapi karena dukungannya baru muncul belakangan, maka mudah dimengerti mengapa pelebagaan itu juga terwujud belakangan. Dukungan politik negara itu pun tentu saja juga bukan tanpa alasan, sebab tampak di permukaan bahwa secara politik hal itu menguntungkan negara, baik dari sisi legitimasi kultural maupun struktural. Dalam konteks Indonesia, pengakuan itu diwujudkan melalui UU No.7/1989, sedangkan dalam konteks Malaysia, akomodasi dilakukan dalam Pindaan (amandemen) Akta Perlebagaan 1988. Khusus yang disebutkan terakhir, akomodasi itu memang dimaksudkan untuk mencegah menguatnya dukungan pemilih Muslim terhadap Partai Islam PAS.

Dukungan politik negara itu juga ternyata bukan variabel yang berdiri sendiri. Negara terbukti hanya akomodatif dalam konteks hubungan yang *simbiosis-mutualistik*. Dalam kasus Indonesia, akomodasi itu dilakukan ketika hubungan ideologis dan politis antara negara dan umat Islam tidak lagi diwarnai ketegangan, kecurigaan dan hubungan-hubungan kontra-antagonistik lainnya. Dalam kasus Malaysia, pengakuan negara dalam Akta Perlebagaan 1948 dengan cara menyerahkan kewenangan Mahkamah Syari'ah kepada raja-raja negeri bagian, juga dilakukan dalam konteks mengakomodasi keinginan raja-raja negeri bagian yang pernah menolak rancangan *Malayan Union*, karena merasa kewenangannya dalam mengatur undang-undang Islam, dikurangi dan atau bahkan dihilangkan.

Pun demikian, kajian ini bukanlah analisis yang final. Tetapi lebih merupakan usaha awal memahami pengaruh politik hukum terhadap pelebagaan hukum Islam di kedua negara dalam kurun waktu tertentu. Sementara itu, dalam tahun-tahun berikutnya dinamika dan perkembangan politik hukum negara semakin bergerak ke arah yang sulit ditebak secara pasti. Karenanya, dalam buku ini pasti terdapat kekurangan yang tidak mampu dilihat oleh penulisnya.

Pada mulanya buku ini berasal dari Disertasi penulis pada Program Doktor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Karena beberapa pertimbangan teknis, Disertasi tersebut diedit ulang dan diformat dalam bentuk buku seperti yang ada di tangan pembaca yang budiman.

Penulisan Disertasi tersebut yang sekarang menjadi buku ini tidak akan pernah selesai tanpa bantuan banyak pihak. Pertama-tama penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada kedua promotor, yakni Prof. Drs. H. Akh. Minhaji, M.A, Ph.D., dan Prof. Dr. H. Abd. Salam Arief, M.A. Sebagai guru dan pembimbing, Prof. Minhaji bukan saja memberikan bimbingan formal dalam arti akademis, tetapi juga menjadi tempat bertanya dan berdialog tentang soal-soal di luar akademis yang penulis hadapi. Untuk semua itu, beliau telah memberikan bimbingan maksimal yang tulus, sabar dan amat menggembirakan.

Demikian pula halnya Prof. Dr. H. Salam Arif, MA. Beliau yang sudah sejak lama penulis kagumi karena mutu dan produktifitas karya tulisnya, juga merupakan guru dan tempat bertanya mengenai soal-soal keislaman. Pengetahuannya yang luas dalam soal-soal keislaman dan keramahannya, menjadikan bimbingan yang diberikannya menjadi mengasyikkan.

Ucapan terima kasih yang setulusnya juga ditujukan kepada Prof. Dr. H. Iskandar Zulkarnain, Direktur PPS UIN Yogyakarta. Beliau banyak memberikan saran dan kritik yang amat berharga sejak Disertasi ini masih berbentuk proposal dan diseminarkan dalam Majelis Pertimbangan Akademik. Demikian pula dalam hal penetapan pembimbing dan penguji. Semua itu mendorong semangat dan membahagiakan hati penulis.

Kepada Prof. Dr. H. Syamsul Anwar, MA., Prof. Dr. Suziknan Azhari, MA., dan Prof. Dr. Retno Lukito, MA., Prof. Drs. K. Yudian Wahyudi, MA, Ph.D, Prof. Dr. H. Khoiruddin Nasution, MA., yang telah berkenan menjadi Penguji Disertasi ini, diucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya. Demikian pula kepada segenap dosen Pasca Sarjana yang telah mendedikasikan ilmunya kepada penulis.

Temannya penulis, mereka adalah kawan bergaul yang baik dan teman berdiskusi yang cerdas. Segenap karib kerabat, handai taulan, adik-adik di Wisma Gowok [tempat penulis berdomisili selama di Yogya] juga telah banyak memberi kemudahan bagi penyelesaian karya ini.

Jika sekiranya ada ungkapan melebihi ucapan terima kasih, maka itu penulis haturkan kepada orang tua, Ayahanda H. Darusek Petta Tombong (*almarhum*) dan Ibunda Hj. Andi Habibah Petta Sanna (*almarhumah*) atas segala dedikasinya selama ini dalam mengasuh, membesarkan dan mendidik penulis dengan pengorbanan yang tidak ternilai. Jika akhirnya Disertasi ini selesai dan bisa diujikan, dan kemudian diterbitkan sebagai buku, merekalah yang sebenarnya berhak memperoleh kebahagiaan pertama karena perjuangan beliau tersebut.

Kepada istri tercinta Aminah Tiro, S.Pd.I, MM., dan Anak semata wayang yang tersayang Andi Muhammad Fathurrahman, dukungan cinta dan kasih sayangnya dalam menciptakan keceriaan suasana dan keteduhan berpikir menjadi inspirasi tersendiri dalam menjalankan tugas-tugas pengabdian kepada negara, masyarakat dan umat.

Kepada semua pihak yang karena keterbatasan ruang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu, kepada Allah SWT penulis bermohon semoga segala budi dan kebaikan mereka dibalas dengan balasan yang berlipat ganda.

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati, penulis berharap semoga karya ini dapat memberi manfaat bagi kemajuan bangsa, negara dan agama. Tidak lupa penulis mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif bagi kesempurnaan karya ini selanjutnya.

Gorontalo, Akhir Oktober 2011

LHJ

KATA PENGANTAR
Ketua Jabatan Syariah Fakulti Pengajian Islam (FPI)
Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM)
(Prof. Madya Dr. Shoffian Haji Ahmad)

Saya berasa amat berbesar hati dijemput oleh oleh penulis Dr. Lahaji, untuk merakamkan kata pengantar untuk buku beliau yang bertajuk “Pelembagaan Hukum Islam Di Indonesia dan Malaysia”. Buku ini diangkat dari tesis untuk ijazah Doktor Studi Islam yang disediakan antara tahun 2006 hingga akhir 2010. Sebagai satu tesis, sudah pasti penulisannya merangkumi kajian yang menyeluruh serta mengambil kira pandangan serta kajian terdahulu oleh ahli-ahli akademik serta pemikir-pemikir masyarakat yang berkewibawaan. Saya amat tertarik dengan usaha penulis untuk membuat perbandingan di antara pelembagaan hukum Islam di Indonesia dan Malaysia.

Dasar yang diambil oleh penulis di dalam membuat penilaian perbandingan antara Peradilan Agama di Indonesia dan Mahkamah Syariah di Malaysia adalah di atas premis kedua-dua lembaga hukum Islam (*legal institutions*) telah mencipta satu sintesis antara perjuangan Islam serta semangat kebangsaan ataupun nasionalisme.

Kesedaran baru di bidang pelembagaan hukum Islam di Indonesia dan Malaysia, ini boleh disipatkan sebagai sebahagian daripada kesedaran yang lebih menyeluruh tentang kepentingan Islam dalam pembangunan masyarakat dan Negara sekarang. Secara umumnya, kesedaran seperti itu merupakan hasil daripada dinamika Islam itu sendiri yang terus berdaya maju, baik dalam suasana apa sekalipun ia berada, dan kegagalan sistem sekuler yang selama ini diagung-agungkan sebagai jawapan yang paling tepat kepada sebarang persoalan dalam dunia modern sekarang ini.

Bagi mengatasi keadaan yang tidak menggalakkan ini, usaha-usaha lanjut yang lebih komprehensif perlu dilakukan. Kajian-kajian yang mendalam dari berbagai-bagai aspek, termasuk politik, perundangan dan sosial perlu dijadikan asas kepada apa-apa perubahan pada masa-masa yang akan datang, agar lebih bererti daripada langkah-langkah yang kurang terancang sebagaimana yang dilakukan ini. Dalam kajian ini, penumpuan harus diberikan kepada penganalisan terhadap realiti sebenar perundangan Islam di Indonesia dan Malaysia, terutama aspek-aspek yang telah disebutkan itu dan sejauh mana realiti itu berpisah daripada kehendak sebenar pelembagaan hukum Islam bagi mencapai objektif syariat sebagaimana terdapat dalam pengajian hukum Islam.

Dari segi akademik, penulisan ini dianggap sebagai suatu langkah yang progresif dalam pengajian bentuk komparatif sama ada tentang Peradilan Agama di Indonesia dan Mahkamah Syariah di Malaysia. Ini

kerana, sebelum ini kajian-kajian atau penulisan-penulisan dibuat sama ada hanya berkisar tentang persoalan Mahkamah Syariah dan undang-undang yang berkuat kuasa dibawahnya sebagai suatu sistem pengadilan yang dilaksanakan ataupun sistem hukum atau undang-undang jenayah Islam tanpa apa-apa pendekatan yang berkaitan dengan apa yang sebenarnya sedang berlaku di Indonesia dan Malaysia sendiri.

Bangi-Selangor, Nopember 2011

Prof. Madya Dr. Shofian Haji Ahmad.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abbas, Mohd Saleh, *Sejarah Perlembagaan Malaysia*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pendidikan Malaysia, 1987.
- _____, *Prinsip Perlembagaan dan Pemerintahan di Malaysia*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2006.
- Abd Majid, Mahmood Zuhdi, *Undang-undang Keluarga Islam: Konsep dan Pelaksanaanya di Malaysia*, Kuala Lumpur: Karya Abazie, 1989.
- _____, *Bidang Kuasa Jenayah Mahkamah Syari'ah di Malaysia*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001.
- _____, *Ke Arah Merealisasikan Undang-undang Islam di Malaysia*, Malaysia: Akademi Islam University Malaysia, t.th.
- _____, *Pengantar Undang-undang Islam di Malaysia*, Kuala Lumpur: Universiti Malaysia, 1997..
- Abdullah, Abdur Rahman Haji, *Pemikiran Umat Islam di Nusantara, Sejarah dan Perkembangannya hingga Abad ke-19*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1990.
- Abdullah, Firdaus, *Radical Malay Politics: Its Origin and Early Development*, Kuala Lumpur: Pelanduk Publication, 1985.
- Abdullah, Taufik, *Islam dan Masyarakat, Pantulan Sejarah Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1987.
- Adams, Charles J, "Islamic Religious Tradition," dalam Leonard Binder (ed.), *The Study of The Middle East*, New York: John Wiley & Sons, 1976.
- Adam, Ramlah, *UMNO: Organisasi dan Kegiatan Politik 1945-1951*, Kota Baru: Mohd. Nawi Book Store, 1978.
- Admodarminto, *Babad Demak dalam tafsir Sosial Politik Keislaman dan Kebangsaan*, Jakarta: Millenium Publisher, 2000.
- Ahmad, Amrullah dkk (ed.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Ali, Fachry dan Bahtiar Effendy, *Merambah Jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*, Bandung: Mizan, 1986.
- Ali, Mohammad Daud, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1996..
- _____, *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Yayasan Risalah, 1984.
- Allen, James. de V., *A Collection of Threaties and Other Document Affecting the States of Malaysia: 1761-1963*, Jilid 1, New York: Oceana Publication Inc., 1981.

- _____, *The Malayan Union*, New York: Oceana Publication Inc. 1967.
- Andaya, L.Y., *The Kingdom of Johore 1614-1728*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1975.
- Anderson, J.N.D., *Islamic Law in The Muslim World*, New York: New York University Press, 1956.
- Anwar, M. Syafi'i, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, Jakarta: Paramadina, 1995.
- Arief, Edie Rudiana, *Hukum Islam di Indonesia: Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*, Bandung: Rosdakarya, 1991.
- Arifin, Busthanul, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia: Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Attas, Muhammad Naquib, *Preliminary Statement on a General Theory of Islamization of the Malay-Indonesia Archipelago*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1966.
- Attas, Syed Naquib, *The Correct Date of Trengganu Inscription*, Kuala Lumpur: Muzium Negara, 1970.
- Aun, Wu Min, *Pengenalan kepada Undang-undang Malaysia*, Kuala Lumpur: H.E.B, 1985.
- Azizy, Ahmad Qadri, *Eklektisime Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Yogyakarta: Gama Media, 2002.
- Azra, Azyumardi, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abd XVII dan XVIII*, cet. ke-4 Bandung: Mizan, 1998.
- Baker, M.H., *Sabah The First Ten Years as a Colony 1949-1956*, Singapore: The Departmen of History University of Singapore, 1965.
- Bari, Abd Aziz., *Perlebagaan Malaysia: Teori dan Praktis*, Kuala Lumpur: Arah Publications, 2008.
- Barton, Greg., "The Emergence of Neo Modernism: A Progressive, Liberal Movement of Islamic Thought in Indonesia," *Disertasi*, Department of Asian Studies and Languages, Monash University, 1999.
- Benda, Harry J., *The Crescent and The Rising Sun: Indonesian Islam Under The Japanese Occopation 1942-1945*, The Hague & Bandung: W. van Hoeve Ltd., t.th.
- Bisri, Cik Hasan., *Hukum Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1998.
- _____, *Peradilan Agama di Indonesia*, Cet. III; Jakarta: Rajawali Press, 2000.

- Boland, B.J., *The Struggle of Islam in Indonesia*, terj. Saifroeddin Bahar dengan judul *Pergumulan Islam di Indonesia*, Jakarta: Grafiti Press, 1985.
- Bruinessen, Martin Van., *Kitab Kuning, Pesantren dan Tarekat: Tradisi-Tradisi Islam di Indonesia*, Mizan: Bandung, 1995.
- Buang, Ahmad Hidayat (ed.), *Mahkamah Syariah di Malaysia: Pencapaian dan Cabaran*, cet. ke-2 Kuala Lumpur: University Malaya, 2006.
- Carvalho, Bosco. dan Dasrizal (eds.), *Aspirasi Umat Islam Indonesia*, Jakarta: Lappenas, 1983.
- Clodd, H.P., *Malay's British Pioneer Life of Francis Light*, London: Uzac & Co., 1948.
- Coser, Lewis A., *The Functions of Social Conflicts*, New York: Free Press, 1956
- Coulson, N.J., *A History of Islamic Law*, Edinburgh: University Press, 1991.
- Dahrendorf, Ralf, *Class and Conflict in Industrial Society*, California: Stanford University Press, 1959
- Departemen Agama RI, *Peradilan Agama di Indonesia: Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-undangnya*, cet. ke-3 Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 2001.
- Djayadinigrat, Husein, "Islam di Indonesia," dalam Kneth W. Morgan (ed.), *Islam Jalan Mutlak*, Jakarta: PT. Pembangunan, t.th.
- Dhofir, Zamakhsyari, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kia*, Jakarta: LP3ES, 1985.
- Din, Harun, *Hukum Hudud dalam Perundangan Islam*, Kuala Lumpur: Jabatan Perdana Menteri, 1978.
- Effendy, Bahtiar, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998.
- _____, *Teologi Baru Politik Islam: Pertautan antara Agama, Negara dan Demokrasi*, Yogyakarta: Galang Press, 2001.
- Fang, Liaw Yock, *Sejarah Kesusasteraan Melayu Klasik*, Singapore: Pustaka Nasional, 1978.
- _____, *Undang-undang Melaka*, The Hague Martinos Nijhoff, 1976.
- Fatimi, S.Q., *Islam Comes to Malaysia*, Singapore: MSRI, 1963.
- Federsfiel, Howard, *Muslim Intellectuals and National Development in Indonesia*, New York: Nova Science Publisher, 1992.
- Fiellard, Andree, *NU vis-à-vis Negara*, Yogyakarta: LKiS, 1999.
- Fuady, Munir, *Perbandingan Ilmu Hukum*, Bandung: Refika Aditama, 2007

- Graaf, De, dan Pigeud.. *Kerajaan-Kerajaan Islam di Jawa: Peralihan dari Majapahit ke Mataram*, cet. Ke-3 Jakarta: Graffiti Press, 1989.
- Gullick, J.M. *Sistem Politik Bumi Putera Tanah Melayu*, Kuala Lumpur: DBP, 1970.
- Gunaryo, Achmad, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan Pupuk Bawang Menuju Peradilan Yang Sesungguhnya*, Semarang: Pustaka Pelajar, 2006.
- Hadi, Abdul, "Fiqih Mazhab Syafi'i dalam Peraturan PerUndang-undangan tentang Perkawinan di Indonesia, Brunei dan Malaysia (1971-1991)," *Disertasi Yogyakarta: Program Pascasarjana IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*, 2001.
- Halim, Abdul, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia: Dari Otoriter Konservatif menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif*, Jakarta: Rajawali Press, 2000.
- _____, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Ciputat Press, 2005.
- Hamayotzu, Kikue, "Politics of Syariah Reform: The Making of the State Religio-Legal Apparatus," dalam Virginia Hooker dan Noraini Othman (eds.), *Malaysia: Islam, Society and Politics*, Singapura: ISEAS, 2003.
- Hamka, *Sejarah Umat Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- Hasan, Abdullah Alwi Haji, *The Administration of Islamic Law in Kelantan*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1996.
- Hasan, Sofyan dan Warkum Sumitro, *Dasar-dasar Memahami Hukum Islam*, Surabaya: Usaha Nasional, 1994.
- Hasjmi, A. (ed.), *Sejarah Masuk dan Berkembangnya Islam di Indonesia*, Bandung: al-Ma'arif, t.th.
- Hassan, Muhammad Kamal, *Muslim Intellectual Responses to "New Order" Modernization in Indonesia*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pelajaran Malaysia, 1982.
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- Hooker, M.B., *Reading in Malay Adat Law*, Singapore: University Malay Press, 1970.
- _____, "Submission to Allah? The Kelantan Syari'ah Criminal Code (II) 1993", dalam Rose Ismail (ed.), *Hudud in Malaysia: The Issues at Stake*, Kuala Lumpur: SIS, 1995.
- Ibn Taimiyah, *as-Siyāsah as-Syar'iyah fi Iqlāh ar-Ra'i wa ar-Ra'iyah*, Mesir: Dar al-Kitab al-'Arabi, 1969.
- Ibrahim, Ahmad Mohamed dan Ahilemah Joned, *Sistem Undang-undang di Malaysia*, Kuala Lumpur: DBP, 1985.
- _____, *Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia*, Kuala Lumpur: Institut Kefahaman Islam Malaysia [IKIM], 1997.

- Ibrahim, Ahmad Mohamed, "Recent Development in the Administration of Islamic law in Malaysia," dalam Abdul Munir Yaacob (eds.), *The Administration of Islamic Laws*, Kuala Lumpur: IKIM, 1997.
- Jaapar, Mohd Fuad, "Undang-undang Keterangan dan Prosedur di Mahkamah Syari'ah dari Aspek Amalan," dalam *Undang-undang Islam di Mahkamah-Mahkamah Syari'ah di Malaysia*, Kuala Lumpur: Jabatan Syari'ah dan Undang-undang, APIUM, 1998.
- Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2005.
- Jones, Gavin W., *Marriage and Divorce in Islamic Sout-East Asia*, Singapore and New York: Oxford University Press, 1994.
- Jusoh, Hamid, *Kedudukan Undang-undang Islam dalam Perlembagaan Malaysia: Suatu Tujukan Khas Terhadap Kes-Kes Konversi dalam Undang-undang Keluarga*, cet. ke-1 Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2002.
- Ka'bah, Rifyal, *Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Universitas Yarsi Jakarta, 1991.
- Kamali, Hashim, *Islamic Law in Malaysia: Issues and Developments*, Kuala Lumpur: Ilmiah Publishers, 2000.
- Koentjaraningrat (ed.), *Metodologi Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 1973.
- Kroef, Justus van der., *Indonesia after Soekarno*, Vancouver: University of British Columbia Press, 1971.
- Kuntowijoyo, *Paradigma Islam: Interpretasi untuk Aksi*, Bandung: Mizan, 1991.
- Latif, M. Djamil. *Kedudukan dan Kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Bulan Bintang, 1983.
- Lau, Albert, *The Malayan Union Controversy*, 1991.
- Lev, Daniel S., "Islamic Courts in Indonesia: A Study in The Political Bases of Legal Institutions," diterjemahkan oleh Zainal Abidin Noeh dengan judul *Peradilan Agama di Indonesia: Suatu Studi tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, Jakarta: Intermedia, 1980.
- Liddle, R. William, *Leadership and Culture in Indonesian Politics*, Sydney: Asian Studies Association of Australia and Allen & Unwin, 1996.
- Lubis, Nur Fadhil, *Institution and Unification of Islamic Courts under The New Order*, Jakarta: Studia Islamica, 1995.
- Lukito, Ratno, *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*, Jakarta: INIS, 1998.
- _____, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi Dalam Sistem Hukum Indonseia*, Diterjemahkan dari Diserasi Berjudul "Sacret And Seculer Laws: A Study Of

- Conflict And Resolution In Indonesia“, Jakarata: Pustaka Alvabet, 2008.
- Maarif, Ahmad Syafii. *Islam dan Politik pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*, Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press, 1988.
- Madjid, Nurcholish, *Pembaharuan Pemikiran Islam*, Jakarta: Islamic Research Center, 1970.
- _____, “Islam in Indonesia: Challenges and Opportunitieess,” dalam Cyriac K. Pullapilly (ed.), *Islam in the Contemporary World*, Notre Dame: Cross Roads Books, 1980.
- Madzkur, Salam, *Al-Qa«± f³ al-Isl±m*, Mesir; D±r al-Nah«at, t.th.
- Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998.
- _____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mahmood, Tahir, *Family Law Reform in The Muslim World*, Bombay: N.M. TRIPATHI PVT. LTD., 1972.
- _____, *Statues of Personal Law in Islamic Countries, History, Texts and Analysis*, Delhi: ALR, 1985.
- Maleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Karya, 1989.
- Malik, Dedy Djamaluddin dan Idi Subandy Ibrahim, *Zaman Baru Islam Indonesia: Pemikiran dan Aksi Politik*, Bandung: Zaman Wacana Mulia, 1998.
- Mawardi al-, Abu al-Hasan, *al-A¥k±m as-Sul±niyyah wa al-Wil±yah ad-Diniyyah*, Beirut: Dar al-Fikr, t.th.
- Maxwell, W.G. dan W.S. Gibson, *Treaties and Engagement Affecting the Malay State and Borneo*, London: t.p. 1924.
- Minhaji, Akh, *Strategies For Social Research :The Methodological Imagination In Islamic Studies*, Yogyakarta : Sunan Kalijaga Press, 2009
- _____, *Sejarah Sosial Dalam Studi Islam Teori, Metodologi Dan Implementasi*, Yogyakarta : Sunan Kalijaga Press, 2010.
- Muhammad, Abdul Kadir bin Haji, *Sejarah Penulisan Hukum Islam di Malaysia*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1996.
- Nafis, Muhammad Wahyuni dkk (eds.), *Kontekstualisasi Ajaran Islam: 70 Tahun Prof. Dr. H. Munawir Sjadzali, MA*, cet. ke-1 Jakarta: Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia dan Yayasan Wakaf Paramadina, 1995.
- Nasohah, Zaini, *Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia Sebelum dan Menjelang Kemerdekaan*, Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn Bhd, 2004.

- Nasution, Harun, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Jilid II, Jakarta: Bulan Bintang, 1974.
- Nasution, Khoiruddin, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi terhadap PerUndang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*, Jakarta: INIS, 2002.
- Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung: Tarsito, 1988.
- Noeh, Zaini Ahmad, *Sebuah Perspektif Sejarah Lembaga Islam di Indonesia*, Bandung: al-Ma'arif, 1980.
- _____, "Kepustakaan Jawa sebagai Sumber Sejarah Perkembangan Hukum Islam," dalam Ahmad Amrullah dkk (ed.) *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Noer, Deliar, *Administrasi Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1983.
- _____, *Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965*, Jakarta: Pustaka Utama Graffiti, 1987.
- Othman, Mohd. Isa, *Sejarah Malaysia*, Selangor: Utusan Publications & Distributors SDN BHD, 2002.
- Parcell, Victor, *The Memories of Malayan Official*, London: Cassel, 1969.
- Prasodjo, Sudjoko, et.al., *Profil Pesantren: Laporan Hasil Penelitian al-Falak dan Delapan Pesantren Lain di Bogor*, Jakarta: LP3ES, 1974.
- Prawiranegara, Alamsyah R., "Strategi Perjuangan Umat Islam di Bidang Hukum," dalam Amrullah Ahmad dkk (eds.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Rahardjo, Dawam (ed.), *Pergulatan Dunia Pesantren: Membangun dari Bawah*, Jakarta: P3M, 1985.
- _____, *Pesantren dan Pembaharuan*, Jakarta: LP3ES, 1974.
- _____, "Umat Islam dan Pembaruan teologi," dalam Bosco Carvallo dan Dazrial (ed.), *Aspirasi Umat Islam Indonesia*, Jakarta: Lappenas, 1983.
- Rahardjo, Satjipto, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Sinar Baru, 1985.
- _____, *Ilmu Hukum*, cet. ke-5 Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2000.
- Rahman, Fazlur, *Islam*, Chicago: University of Chicago Press, 1979.
- Ramulyo, Muhammad Idris, *Asas-Asas Hukum Islam*, Jakarta: Sinar Grafika, 1995.
- Rasyidi, Lili, *Hukum Perkawinan dan Perceraian di Indonesia dan Malaysia*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991.

- Rauf, MA., *A Brief History of Islam with Special Reference to Malaya*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1966.
- Rigby, J., "The Ninety-Nine Laws of Perak," dalam R.J. Wilkinson (ed), *Paper on Malay Subjects*, Kuala Lumpur: The Government of Federated Malay States Press, 1980.
- Sabri, Zuffran (ed), *Peradilan Agama di Indonesia: Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-undangnya*, Jakarta: Departemen Agama RI, 1999.
- Saphiro, Martin, *Courts: A Comparative and Political Analysis* Chicago and London: The University of Chicago Press, 1981
- Sani, Hashim Yeop, *Islam dalam Perlembagaan*, Kuala Lumpur: Institut Dakwah dan Latihan Islam, t.th.
- Sdaka, Emily, *The Protected Malay States 1874-1895*, Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1968.
- Shellbear, W.G. (ed), *Sejarah Melayu*, Singapore: The Malayan Publishing House, 1896.
- Sheridan, L.A. & Harry E. Groves, *The Constitution of Malaysia*, Singapore: PTR, 1979.
- Shuaib, Farid Sufian et.al., *Administration of Islamic Law in Malaysia: Text and Material*, Kuala Lumpur: Malayan Law Journal, 2001.
- Siba'i as-, Mus'afa, *al-Aḥwāl as-Syakhḥiyah*, Jilid II, Damaskus: University Syari'ah Damsyik, 1958.
- Sjadzali, Munawir, "Reaktualisasi Ajaran Islam," dalam Iqbal Abdurrauf Saimina (ed.), *Polemik Reaktualisasi Ajaran Islam*, Jakarta: Pustaka Panjimas, 1988.
- _____, *Islam Realitas Baru dan Orientasi Masa Depan Bangsa*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1993.
- _____, "Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam," dalam Moh. Mahfud dkk (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1993.
- Soehardi, "The Place of Islam," dalam Mc. Kay (ed), *Studies in Indonesia History Australia*, t.tp: Pitman, 1976.
- Stockwell, *British Policy and Malay Politics During the Malayan Union Experiment 1942-1948*, Kuala Lumpur: MBRAS, 1979.
- Streenbrink, Karel A., *Beberapa Aspek tentang Islam Indonesia Abad ke-19*, Jakarta: Bulan Bintang, 1984.
- Suminto, Aqib, *Politik Hukum Pemerintah Hindia Belanda: Het Kantoor voor Inlandshe Zaken*, Jakarta: LP3ES, 1984.
- Sunny, Ismail, *Hukum Islam dalam Hukum Nasional*, Jakarta: Universitas Muhammadiyah Press, 1987.
- _____, "Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam Bidang Hukum Islam," dalam Cik Hasan Bisri (ed.), *Hukum Islam dalam*

- Tatanan Masyarakat Indonesia*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1998.
- _____, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Kenegaraan Indonesia," dalam Amrullah Ahmad SF (ed.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Syamsuddin, Din, *Islam dan Politik Era Orde Baru*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001.
- Tarling, N, *British Policy in the Malay Peninsular and Archipelago 1824-1871*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1969.
- Taufiq, Abdullah dan Sharon Shiddique, *Tradisi dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara*, Jakarta: LP3ES, t.th.
- Thalib, Sayuti, *Receptio A Contrario: Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam*, Jakarta: Bina Aksara, 1985.
- Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1977.
- Tukiman, Kassim, *Malaysia: Perspektif Sejarah dan Politik*, Johor: University Teknologi Malaysia, 2002.
- Vatikotis, Michael, *Indonesian Politics under Soeharto: Development and Pressure of Change*, New York: Routledge, 1993.
- Vey, Ruth Mc., "Faith as the Outsider: Islam in Indonesian Politics," dalam James Piscatori (ed.), *Islam in the Political Process*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- Wahid, Abdurrahman, "The Nahdhatul Ulama and Islam in Present Day Indonesia," dalam Taufik Abdullah dan Sharon Shiddique (eds.), *Islam and Society in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asia, 1986.
- Wahid, Marzuki dan Rumadi, *Fiqh Mazhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: LKiS, 2001.
- Yaacob, Abdul Monir, "Syariah Court in Malaysia: Past: Present and Future," dalam Ahmed Muhammaed Ibrahim & Abdul Monur Yaacob, *The Administration of Islamic Laws*, Kuala Lumpur: Institut of Islamic Understanding Malaysia (IKIM), 1997.
- Zuhaili az-, Wahbah, *al-Fiqh al-Islam wa Adillatuh*, Jilid VII, Kairo: Dar al-Fikr, t.th.

B. Artikel/Makalah

- Abdul Rahman, Narizan, "Isu-Isu Semasa Bidangkuasa Mahkamah Syari'ah : Satu Sorotan dalam Kes Jenayah Syari'ah (Liwat)," dalam *Jurnal Syari'ah*, Jilid 7, Bilangan 2, Juli 1999.
- Arifin, Busthanul, "Budaya Hukum itu telah Mati," *Makalah*, disampaikan dalam Kongres Umat Islam, Asrama Haji Pondok Gede Jakarta, Jakarta 3-7 Nopember 1998.

- Attamimi, A.Hamid S., "Hukum Indonesia Hendaknya Tidak Meninggalkan Cita Hukum dan Cita Negara, dalam *Mimbar Hukum* No. 13, Tahun V 1994.
- Bahrom, Hasan, "Perlebagaan: Isu Pelaksanaan Undang-undang {udud di Malaysia," dalam *Jurnal Syari'ah*, Jilid 7, Bilangan 1, Januari 1999.
- Clifford, Hugh, "Expedition: Trengganu and Kelantan," dalam *JIMBRAS*, Vol. XXXIV, Part 1, 1961.
- Harding, Andrew.. "Islamic Law in Malaysia," dalam *Yearbook of Islamic And Middle Eastern Laws*, Volume 2, 1995.
- Hasanah, Uswatun, "Kaitan Hukum Islam dengan Undang-undang No. 35 Tahun 1999, *Makalah*, disampaikan dalam Sarasehan Sehari "Eksistensi dan Peran Peradilan Agama dalam Pelaksanaan Hukum Islam di Indonesia Pasca UU No. 35 Tahun 1999 (Tinjauan Historis, Yuridis dan Futurologis), Fakultas Syariah IAIN Jakarta, 10 Pebruari 1999.
- Hashim, Muhammad Suffian, "The Relationship Between Islam and The State in Malaya," dalam *Intisari*, Vol. 1, Singapore: t.p, 1962.
- Hefner, Robert, "Islamizing Java? Religion and Politics in Rural East Java," dalam *Journal of Asian Studies*, Vol. 46, No. 3, Agustus 1987.
- Horowitz, Donald L., *The Qoran and The Common Law: Islamic law Reform and The Theory of Legal Change*, Volume 42, No. 2, 1994.
- Ibrahim, Ahmad Mohamed, "Ke Arah Penyelarasan Undang-undang Islam di Malaysia," dalam *Jurnal Hukum*, Jilid V, Bhg. II, 1987.
- _____, "The Amendment to Article 121 of The Federal Constitution: Its Effect on Administration of Islamic Law," dalam *Syari'ah Law Journal*, Volume 5, Desember 1989.
- Ibrahim, Ibnor Azli dan Md. Yazid Ahmad, "Pembentukan Mahkamah Syariah di Malaysia dan Bidang Kuasanya," dalam Muhammad Zaini Yahya et.al (eds.) *Isu Syari'ah dan Undang-undang*, Siri 14, Selangor: University Kebangsaan Malaysia, 2005.
- Joned, Ahilemah, "Keupayaan dan Hak Wanita Islam untuk Berkahwin: Indah Kabar daripada Rupa," dalam *Makalah Undang-undang Menghormati Ahmad Ibrahim*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1988.
- Kemp, J.E dan R.O. Windsedt, "A Malay Legal Digest," dalam *JIMBRAS*, Vol. 21, Part 1, 1948.
- Lukito, Ratno, "Law Politics In Post Independence Indonesia : A Case Study Of Relegiousand Adat Courts", dalam *Studi Islamika Indonesian Journal For Islamic Studies*, Volume 6, Number 2, 1999.

- _____, "Shari'ah and the Politics of Pluralism in Indonesia," dalam *Studia Islamika*, Volume 14, Number 2, 2007
- Madjid, Nurcholish, "Masalah Tradisi dan Inovasi Keislaman dalam Bidang Pemikiran serta Tantangan dan Harapannya di Indonesia," *Makalah*, disampaikan dalam Festival Istiqlal, Jakarta: 21-24 Oktober 1991.
- Mahendra, Yuzril Ihza, "Kedaulatan Negara dan Peradilan Agama, dalam *Pelita*, 27 Juni 1989.
- Martosuwignyo, Sri Soemantri, "Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijaksanaan," *Makalah*, disampaikan dalam Praseminar Identitas Hukum Nasional di Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 19-21 Oktober 1987.
- Mohamed Adil, Mohamed Azam, "Enakmen Jenayah Syari'ah (II) 1993 Kelantan: Tinjauan Ringkas Bersama Kanun Kesiksaan Malaysia," dalam *Jurnal Syari'ah*, Jilid 3 Bilangan 1, Januari 1995.
- _____, "Bidangkuasa dan Kedudukan Mahkamah Syari'ah di Malaysia Pasca Alaf 20: Ke Arah Mana?," dalam *Jurnal Syari'ah*, Jilid 8, Bilangan 2, Juli 2000.
- Mudatsir, Arief, "Dari Situbondo Menuju NU Baru: Sebuah Catatan Awal," dalam *Prisma*, edisi Ekstra, 1984.
- Othman, Mahmud Saedon Awang, "Ke Arah Mempertingkatkan Mahkamah Syar³'ah," dalam *Jurnal Hukum*, Jilid V, Bhg. 1, September 1984.
- Peterson, H.S., "The Early Malay Inscription from Trengganu," dalam *JIMBRAS*, Vol. 1, Part III, Dec. 1924.
- Rahman, Fazlur, "A Survey of Modernization of Family Law," dalam *International Journal of Middle East Studies*, 1980.
- Ranuwiharjo, Dahlan, "Negara, Agama dan Hukum: Sebuah Pendekatan Falsafi," dalam *Pelita*, 21 Juni 1989.
- Rasyidi, H.M., "Seputar Rencana Undang-undang Peradilan Agama,," dalam *Panji Masyarakat*, No. 616, 19 Juni 1989.
- Rigby, J., "The Ninety-Nine Laws of Perak," dalam R.J. Wilkinson (ed), *Paper on Malay Subjects*, Kuala Lumpur: The Government of Federated Malay States Press, 1980.
- Riyanto, Arnaldo, "Menyimak Sekitar lahirnya RUUPA," dalam *Hidup* No. 11 (12 Maret 1989).
- Saleh, Ismail, "Eksistensi Hukum Islam dan Sumbangannya terhadap Hukum Nasional," dalam *Kompas*, 3 Juni 1989.
- _____, "Wawasan Pembangunan Hukum Nasional," dalam *Kompas*, 1 Juni 1989.

- Saleh, Mohammad Nik Mohd., "Kelantan in Transaction 1891-1910," dalam W.R. Roff (ed), *Kelantan: Religion, Society and Politic in a Malay State*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1974.
- Samson, Allan, "Islam in Indonesian Politics," dalam *Asian Survey*, No. 12, Vol. VII, Desember, 1968.
- Sasono, Adi, "Usaha Pengembangan Emansipasi Sosial," dalam A.Rifa'i Hasan dan Amrullah Achmad (ed.), *Perspektif Islam dalam Pembangunan Bangsa*, Yogyakarta: PLP2M, 1986.
- Sjadzali, Munawir, "Pembaharuan: Aplikasi Tanpa Kehilangan Esensi," dalam *Panji Masyarakat*, No. 436, 1 Juli 1984.
- Soehardi, "The Place of Islam," dalam Mc. Kay (ed), *Studies in Indonesia History Australia*, t.tp. Pitman, 1976.
- Sou'yb, Yoesoef. "BW dan RUUPA," dalam *Waspada*, 3 Agustus 1989.
- Stenson, M.R., "The Malayan Union and The Historian," dalam *JSAH*, 1962.
- Sundhaussen, Ulf. "Regime Crisis in Indonesia: Facts, Fiction, Predictions," dalam *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 8, Agustus 1981.
- Suseno, Franz Magnis, "Seputar Rencana UU Peradilan Agama, dalam *Kompas*, 16 Juni 1989.
- Wahid, Abdurrahman, "Saya Presiden Taxi saja deh...," dalam *Detik*, 2 November 1991.
- _____, "Merumuskan Hubungan Ideologis Nasional dan Agama," dalam *Aula*, Mei 1985.
- _____, "Salahkah Jika Dipribumisasikan," dalam *Tempo*, 16 Juli 1991.
- _____, "Tak Cukup dengan Sebuah Festival," dalam *Tempo*, 28 Desember 1991.
- _____, "Umat Islam Masih Ruwet," dalam *Tempo*, 29 Desember 1990.
- Wijoyo, S., "Antara Negara Agama dan Negara Pancasila," dalam *Hidup*, No. 7, 12 Pebruari 1989.
- _____, "Kesaktian Pancasila dalam Tantangan," dalam *Hidup*, No. 10, 5 Maret 1989.
- Winstedt, R.O., "The Text of Raffles Ms. No. 18," dalam *JIMBRAS*, Vol. XVI, Part III, 1938.

C. Peraturan Perundang-undangan

1. Indonesia

- Undang-undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama
- Undang-undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Instruksi Presiden RI No. 1 Tahun 1991 Tentang Penyeberluasan Kompilasi Hukum Islam
Undang-undang Republik Indonesia No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama

2. *Malaysia*

Akta Perlembagaan 1948
Akta Perlembagaan (Pindaan) 1988
Akta Mahkamah Syari'ah (Bidang Kuasa Jenayah) 1965
Akta Mahkamah Syari'ah (Bidang Kuasa Jenayah Pindaan) 1984
Enakmen Mahkamah Syari'ah Johor, 1993.
Enakmen Keterangan Mahkamah Syari'ah Kedah, 1989.
Enakmen Pentadbiran Mahkamah Syari'ah Kelantan, Enakmen No. 3 Tahun 1982
Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Pahang, No. 3 Tahun 1991.
Enakmen Undang-undang Keluarga Islam Negeri Sembilan, 1983.
Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri Selangor, 2003.
Undang-undang Mahkamah Syari'ah Serawak, 1991.

Tentang Penulis



Lahaji, lahir di Sei. Guntung-Inhil-Riau pada 14 April 1961. Menyelesaikan pendidikan dasar di Sei. Guntung tahun 1974 dan PGA 4 tahun di Tanjung Batu Kundur-Riau tahun 1978. Selepas menamatkan Madrasah Aliyah di Pondok Pesantren Darud Dakwah wal-Irsyad (DDI) Kaballangang Kabupaten Pinrang Sul-Sel yang diasuh oleh KH Abdurrahman Ambo Dalle tahun 1983, ia melanjutkan pendidikan di beberapa perguruan tinggi agama Islam (PTAI). Gelar sarjananya (S-1 Syariah) diraih dari Fakultas Syariah UIN Alauddin Makassar tahun 1990, Gelar Magister Agama (S-2) bidang Hukum Islam diperoleh dari perguruan tinggi yang sama tahun 2000. Menyandang gelar Doktor Islamic Study dari UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta tahun 2011.

Kini, selain sebagai dosen Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Sultan Amai Gorontalo juga menjabat sebagai Dekan pada Fakultas yang sama. Pernah menjadi Kepala Lembaga Penelitian (LEMLIT) IAIN Sultan Amai Gorontalo, di samping sebelumnya juga pernah menjabat Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (P3M) STAIN Sultan Amai Gorontalo.

Kegiatan lain dari penulis. Di lingkungan NU, sebagai Katib Syuriah PW NU Provinsi Gorontalo masa khidmat (2012-2017), Pada awal kelahiran Himpunan Ilmuan Sarjana Syariah Indonesia (HISSI) dipercaya sebagai Ketua Umum MPW-HISSI Prov. Gorontalo tahun 2009-2013. Demikian pula aktif sebagai anggota Majelis Pengurus Pusat Konsorsium Ekonomi Islam (MPP-KEI) tahun 2011-2015, dan aktif di Pengurus Wilayah Majelis Ulama Indonesia (MUI) Prov. Gorontalo.

Di samping editor jurnal ilmiah al-Ulum sejak diterbitkan tahun 2001-2006, dan editor pada jurnal ilmiah al-Mizan yang diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Sultan Amai Gorontalo juga telah menulis Buku dalam bentuk prosiding dengan judul "*Kebijakan Politik Hukum Islam di Indonesia*" telah diterbitkan di Padang, tahun 2010. *Kerukunan dan Kerawanan Sosial di Kota Gorontalo*, (Jurnal al-Ulum, 2007), *Pembagian Kerja Dalam Keluarga Nelayan Muslim di Pesisir Pantai Leato Selatan Kota Gorontalo*, (Jurnal al-Ulum, 2008), *Dinamika Politik Hukum Islam Di Indonesia*, (Jurnal al-Ulum, 2010).