

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara dan agama merupakan persoalan yang banyak menimbulkan perdebatan (*discourse*) yang terus berkelanjutan di kalangan para ahli. Hal ini disebabkan oleh perbedaan pandangan dalam menerjemahkan agama sebagai bagian dari negara, atau negara merupakan bagian dari dogma agama. Negara itu sendiri pada hakikatnya diartikan secara umum sebagai suatu persekutuan hidup bersama sebagai penjelmaan sifat kodrati manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Oleh karena itu, sifat dasar kodrat manusia tersebut merupakan sifat dasar negara pula, sehingga negara sebagai manifestasi kodrat manusia secara horizontal dalam hubungan manusia dengan manusia lain untuk mencapai tujuan bersama. Dengan demikian, negara memiliki sebab akibat langsung dengan manusia, karena manusia adalah pendiri negara itu sendiri¹.

Masalah hubungan agama (Islam) dan negara di Indonesia merupakan persoalan yang menarik untuk dibahas, karena tidak saja Indonesia merupakan negara yang mayoritas warga negaranya beragama Islam, akan tetapi karena kompleksitasnya persoalan yang muncul.

Mengkaji hubungan agama dan negara di Indonesia, secara umum dapat digolongkan ke dalam 2 (dua) bagian; *pertama*, hubungan yang bersifat *antagonistic*, yaitu hubungan yang mencirikan adanya

¹ Trianto dan Titik Triwulan Tutik, "*Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan*", (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2007), h. 163.

ketegangan antara negara dengan Islam sebagai sebuah negara. Dalam konteks ini muncullah berbagai friksi, kecurigaan, dan benturan-benturan lain yang bahkan dapat terjadinya konflik internal dalam negeri; *kedua*, hubungan yang bersifat *akomodatif (sinergis)*, yaitu hubungan antara agama dan negara satu sama lain terjadi komunikasi dalam membangun *bargaining position*, saling mengisi bahkan ada kecenderungan memiliki kesamaan untuk mengurangi konflik². Dalam konsepsi Abdul Aziz Thaba³ menambahkan, bahwa setelah hubungan *antagonistic*, terjadi hubungan agama dan Negara yang bersifat *resiprokal-kritis*, yaitu awal dimulainya penurunan tensi ketegangan antara agama dan Negara.

Eksistensi Islam Politik (*political Islam*) dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia dari masa kemerdekaan sampai masa revolusi pernah dianggap sebagai pesaing kekuasaan yang dapat mengusik basis kebangsaan negara. Persepsi tersebut membawa implikasi terhadap keinginan negara untuk berusaha menghalangi dan melakukan domestikasi terhadap gerak ideologis politik Islam. Sebagai hasil dari kebijakan semacam ini, bukan saja para pemimpin dan aktivis politik Islam gagal untuk menjadikan Islam sebagai ideologi dan atau agama negara (pada 1945 dan decade 1950-an), tetapi mereka juga sering disebut sebagai kelompok yang secara politik “minoritas” atau “*outsider*”, lebih dari itu, bahkan politik Islam sering dicurigai sebagai anti ideologi Negara Pancasila.

²Anonimous, “*Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*”, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah), 2003, h. 42-43.

³Imam M. Abdul Aziz, “*Agama, Demokrasi, dan Keadilan*”, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), h. 105.

Menurunnya ketegangan hubungan antara Islam dan negara mulai terlihat pada pertengahan tahun 1980-an. Hal ini ditandai dengan semakin besarnya peluang umat Islam dalam mengembangkan wacana politiknya serta munculnya kebijakan-kebijakan yang dianggap positif bagi umat Islam. Kebijakan-kebijakan tersebut berspektrum luas, ada yang bersifat struktural, legislatif, infrastruktural, dan kultural.

Munculnya sikap akomodatif negara terhadap Islam disebabkan oleh adanya kecenderungan bahwa umat Islam Indonesia dinilai telah semakin memahami kebijakan negara, terutama dalam konteks pemberlakuan dan penerimaan asas tunggal Pancasila. Selain dari pada itu, munculnya kebijakan Negara terhadap Islam juga menjadi bagian yang penting dalam memahami hubungan agama dan Negara, misalnya pengesahan RUU Pendidikan Nasional, Pengesahan RUU Peradilan Agama, keluarnya Instruksi Presiden tentang pemberlakuan Kompilasi Hukum Islam, munculnya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia, serta munculnya Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila yang secara *massif* membangun ratusan masjid di hampir seluruh wilayah Indonesia⁴.

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998, membawa dampak yang besar di segala bidang, termasuk perubahan di bidang hukum. Adanya perubahan nilai-nilai dalam masyarakat dan perubahan di bidang ekonomi, politik dan sosial memerlukan perubahan aturan-aturan hukum dan struktur kelembagaan yang ada di bidang hukum. Masyarakat menilai aturan-aturan hukum dan struktur kelembagaan hukum yang ada tidak berfungsi maksimal dalam memenuhi rasa keadilan masyarakat.

⁴ Abdul Aziz Thaba, “Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru”, (Jakarta: Gema Insani Press), 1996, h. 25.

Perilaku masyarakat yang brutal tentunya tidak sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang di dalamnya terkandung cita-cita luhur untuk ketertiban dan kesejahteraan masyarakat. Maraknya demonstrasi yang cenderung anarkis pasca reformasi, merupakan suatu cermin akan rendahnya budaya hukum masyarakat. Tuntutan pengembalian eksistensi hukum adat dalam masyarakat setempat merupakan bentuk lain dari ekspresi kekecewaan. Hukum nasional yang dianut selama kurun waktu pemerintahan orde baru, ternyata tidak mampu mengakomodir berbagai kepentingan masyarakat di daerah. Sementara di sisi lain, hukum adat yang berlaku di tengah masyarakat ternyata mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan dan memenuhi rasa keadilan dan ketenteraman dalam masyarakat setempat.

Kalangan Islam, di sisi lain, menuntut pemberlakuan syari'at Islam. Hukum Islam dianggap mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan masyarakat secara nasional. Asumsi ini didasarkan pada mayoritas masyarakat Indonesia yang beragama Islam. Banyak anggota masyarakat sulit memperoleh keadilan melalui institusi hukum yang ada, disebabkan maraknya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Ini menunjukkan lemahnya institusi hukum dalam menjalankan fungsi hukum, sehingga menyebabkan kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum yang ada.

Salah satu pilar atau tuntutan reformasi adalah terjadinya penegakan hukum yang konsekuen dan tidak terkooptasi oleh kekuasaan. Sebab proses penegakan hukum sebenarnya bukan terjadi pada tahap aplikasi/pelaksanaan hukum (*law enforcement*) saja, tetapi bisa dimulai pada tahap formulasi (tahap pembuatan undang-undang). Sementara itu Soetjipto Raharjo mengatakan, bahwa penegakan hukum

adalah merupakan satu usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep menjadi kenyataan. Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum.⁵

Hukum dianggap sebagai suatu pranata yang belum difungsikan secara optimal, khususnya dalam tahap implementasinya oleh lembaga penegak hukum. Dalam praktik penegakan hukum masih terdapat kecenderungan menegakkan hukum hanya dari aspek kepastian hukum dengan mengabaikan nilai keadilan (*justice value*), kemanfaatan manusia. Menegakkan hukum yang hanya berpatokan pada kepastian hukum justru menyebabkan hukum itu kehilangan makna yang sesungguhnya, yaitu hukum yang memberikan keadilan, kemanfaatan, kebahagiaan, dan menjamin terpenuhinya hak asasi manusia.

Bagaimanapun juga hakikat dan inti dari pada hukum itu sendiri adalah keadilan, yaitu keadilan bagi banyak orang. Para penegak hukum, khususnya hakim, harus bisa merasakan pesan moral di balik setiap undang-undang, yaitu keadilan yang senantiasa ditunggu pencari keadilan (*iustitiabelen*) dan masyarakat pada umumnya. Dalam konteks inilah Sutjipto Raharjo mengatakan, bahwa “tidak ada undang-undang yang abadi, oleh karena undang-undang itu adalah perumusan yang pasti. Sementara itu ia harus berhadapan dengan kehidupan yang selalu berubah. Undang-undang yang berpatok pada rumusan kata-kata itu

⁵ Soetjipto Raharjo, “*Membedah Hukum Progresif*”, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), h. 57

akan selalu tertinggal dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat”.⁶

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah latar belakang terbentuknya nilai-nilai keIslaman dalam produk perundang-undangan di Indonesia pada masa Reformasi?
2. Dalam bentuk apa sajakah nilai-nilai keIslaman yang dijadikan perundang-undangan?
3. Bagaimanakah Nilai-nilai keIslaman dalam Perundang-undangan di Indonesia Era Reformasi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penitilian ini ialah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui latar belakang terbentuknya nilai-nilai keIslaman dalam produk perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk Mengetahui bentuk-bentuk nilai keIslaman yang dijadikan perundang-undangan.
3. Untuk mengetahui nilai-nilai keIslaman dalam perundang-undangan di Indonesia Era Reformasi

⁶ Sutjipto Raharjo, “*Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), Cet. 6, h. 102.

D. Kerangka Pemikiran

Hukum yang ditempatkan sebagai dasar kekuasaan sebuah negara, dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Sedangkan negara pada umumnya berusaha dan berupaya untuk melakukan modifikasi-modifikasi hukum dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat dalam rangka mencapai cita-cita rakyatnya. Perubahan-perubahan sosial tersebut dilakukan dengan membuat rencana-rencana kegiatan dan mengeluarkan peraturan-peraturan, baik melalui peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasar dan bersumber pada undang-undang, yang pembentukannya dilakukan dengan persetujuan wakil-wakil rakyat maupun melalui peraturan kebijakan yang dikeluarkan berdasar dan bersumber pada kewenangan pemerintah.

Hukum merupakan hasil dari tarik-menarik kepentingan politik, sehingga merupakan instrument dari putusan atau keinginan politik. Sedangkan pembuatan undang-undang sebagai dasar berlakunya hukum menjadi pergumulan kepentingan. Hal demikian adalah lazim karena sebagai konsekuensi dari negara demokrasi. Oleh karena itu, politik hukum merupakan instrument penting dalam proses pemberlakuan hukum⁷.

Politik dan hukum memiliki hubungan yang erat, baik secara normatif maupun secara praktis, karena hukum dalam sebuah negara adalah produk politik. Oleh karena itu, politik-hukum berbicara tentang kebijakan dan arah yang ditentukan bagi pengembangan hukum. Politik hukum dalam konsep negara modern berkaitan langsung dengan

⁷ Tjuk Wirawan, "*Politik Hukum di Indonesia*", (Jember: UPT Uej, 2004), h. 8.

pengembangan hukum yang berbentuk kebijakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Politik hukum juga tidak terlepas dari konfigurasi kekuatan-kekuatan yang berdiri di belakang pembuatan dan penegakan hukum⁸.

Berdasarkan pengertian politik tersebut di atas, maka kekuatan yang melatarbelakangi suatu negara akan mampu membawa arah kebijakan politik hukum. Demikian pula halnya politik hukum Islam, apabila memiliki kekuatan pendukung, maka pengembangan suprastruktur politik akan terbentuk dan pengembangan hukum Islam akan semakin mudah dijadikan kebijakan politik hukum untuk memberikan gambaran yang jelas terhadap tatanan kehidupan dan stratifikasi sosial.

Konsep negara modern selalu mengedepankan hukum sebagai panglima, yaitu segala tindakan dan perbuatan harus sesuai dengan aturan hukum, karena hukum berfungsi sebagai instrument penting dalam sebuah negara yang menjamin hak-hak dan kesejahteraan warga negara. Dengan demikian, muncullah konsep negara hukum (*welfare state*).

Menurut A. Hamid S. Attamimi⁹, yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan bagi negara, dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Negara pada umumnya secara sadar berkehendak, berusaha, dan berupaya

⁸ Moh. Mahfud M.D, "*Politik Hukum di Indonesia*", (Jakarta: LP3S, 1998), h.1.

⁹A. Hamid S. Attamimi, "*Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Membersihkan Pemahaman)*", (Jakarta: Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum UI, 25 April 1992), h. 10-11.

melakukan modifikasi-modifikasi dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat untuk mencapai cita-cita rakyatnya. Pengubahan-pengubahan sosial itu dilakukan dengan membuat rencana-rencana kegiatan dan mengeluarkan peraturan-peraturan, baik melalui peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*) yang dibentuk berdasar dan bersumber pada undang-undang, yang pembentukannya dilakukan dengan persetujuan wakil-wakil rakyat, maupun melalui peraturan kebijakan (*Beleidsregel*) yang dikeluarkan berdasar dan bersumber pada kewenangan pemerintahan.

E. Metode Penelitian

Dalam pembahasan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu yang menggambarkan secara jelas dan seteliti mungkin dengan menggunakan pendekatan yuridis historis yaitu mengkaji kaidah-kaidah hukum baik secara formal maupun material dari berbagai peraturan perundang undangan, lewat perpustakaan, menelaah literature yang berkaitan dengan masalah-masalah tentang kajian historis nilai-nilai keIslaman dalam buku-buku yang ada kaitannya dengan judul.

2. Sumber data dan teknik pengumpulan data

Sumber data dan informasi yang di peroleh dalam penelitian ini adalah berasal dari study keperustakaan, jurnal dan internet. Adapun teknik yang dipergunakan dalam pengumpulan data

guna penelitian ini adalah dengan cara study kepustakaan, berupa data skunder yang mencakup tentang:

- a. *Bahan hukum primer*: yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan, hukum adat yurisprudensi, atau traktat yang berkaitan dengan objek penelitian
 - b. *Bahan hukum skunder*; yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah dari ahli hukum dan lain sebagainya
 - c. *Bahan hukum tersier*; yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum skunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya
3. Penulisan laporan dengan menggunakan buku pedoman:
- a. Buku pedoman penulisan skripsi IAIN “Sultan Maulana Hasanuddin” Banten.
 - b. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta. Sedangkan teknik penulisan ayat-ayat Al-Qu’ran dan terjemahannya disesuaikan dengan Alquran dan Terjemahnya yang diterbitkan oleh Departemen Agama RI.

F. Sistematika Pembahasan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis bagi menjadi lima bab dan setiap bab dibagi lagi menjadi beberapa sub bab, yakni sebagai berikut:

Bab pertama: Pendahuluan, berisi tentang: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sitematika Pembahasan.

Bab kedua: Kajian teori tentang Perundang-undangan yang berisi tentang :Latar belakang pembentukan undang-undang, Hirarki undang-undang, .

Bab ketiga: Hubungan Agama, Negara Dan Hukum Di Indonesia yang membahas tentang: konsep Relasi agama dan Negara, Hubungan Islam dan Negara pada masa Ode lama, Orde baru,dan Reformasi, Hubungan Atagonistic Agama dan Negara, Hubungan sinergistik Agama dan Negara

Bab keempat: Internalisasi nilai-nilai Islam dalam produk perundang-undangan pada masa Reformasi yang membahas tentang: latar-belakang terbentuknya nilai-nilai keIslaman dalam produk perundang-undangan di Indonesia, Bentuk nilai-nilai keIslaman yang dijadikan perundang-undangan, Nilai-nilai keIslaman Dalam perundang-undangan di Indonesia.

Bab kelima: Penutup yang berisi: Kesimpulan dan Saran-saran.