

HARMONISASI NORMA AGAMA ISLAM DALAM SISTEM POLITIK HUKUM DI INDONESIA

Sirajuddin M

Program Pascasarjana IAIN Bengkulu
Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu 38613
Email: sirajuddin.bkl@gmail.com

Abstract: *Harmonization of Islamic Religious Norm in the System of Political Law in Indonesia.* This study is aimed at exploring the relationship between norms of Islam and politics in Indonesia as well as the harmonization of norms of religion in the political system of law in Indonesia. The type of this research is a law's research (legal research) that uses descriptive-normative approach, while the framework of the theory is to use the political system of law. The relationship between politics and religion is a region that is diferensiatif, not integral or separate region. The political system of law in Indonesia provides some spaces for change and absorption with the religious norms, including norms of Islam, to be a source of legal legislation in national and local area. Therefore, the philosophy and ideology of Pancasila as still able to answer the growing and dynamic development of the present era. One is the answer to the deliberative democratic system that developed last decade that not only promote the most votes, but who sought is common ground to build togetherness and cooperation.

Keywords: *Islamic religious norms, political law, local regulations.*

Abstrak: *Harmonisasi Norma Agama Islam dalam Sistem Politik Hukum di Indonesia.* Kajian ini bertujuan untuk mendalami hubungan norma agama Islam dan politik di Indonesia serta upaya harmonisasi norma agama dalam sistem politik hukum di Indonesia. Adapun Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*) yang menggunakan pendekatan deskriptif-normatif, sedangkan kerangka teorinya adalah menggunakan sistem politik hukum. Hubungan antara wilayah politik dan agama merupakan wilayah yang bersifat diferensiatif, bukan wilayah yang integral maupun terpisah. Sistem politik hukum di Indonesia memberikan ruang untuk melakukan perubahan dan penyerapan terhadap norma-norma agama, termasuk norma agama Islam, untuk menjadi sumber legislasi hukum baik yang berskala nasional maupun lokal. Oleh sebab itu, Pancasila sebagai falsafah dan ideologi tetap mampu menjawab perkembangan dan dinamika perkembangan zaman masa kini. Salah satunya adalah jawaban terhadap sistem demokrasi deliberatif yang berkembang dekade terakhir ini yang tidak hanya mengedepankan suara terbanyak, tetapi yang dicari adalah titik temu untuk membangun kebersamaan dan kerjasama.

Kata kunci: norma agama Islam, politik hukum, peraturan daerah

Pendahuluan

Sejarah awal pembentukan negara hukum memiliki keterikatan erat dengan penegakan regulasi hukum atau undang-undang. Sistem negara hukum ini kemudian dikenal dengan negara hukum formal atau negara hukum klasik yang memiliki ciri khas bahwa negara tidak memiliki peran dalam mengatur regulasi pasar atau ekonomi, sehingga pasar memiliki pengaruh yang lebih dominan daripada negara, bahkan negara tidak bisa intervensi dalam urusan perekonomian warganya, sementara itu warganya memiliki hak bebas atau aktif dalam mengambil

peran untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan pemerintahan. Dalam konteks ini, kedudukan negara hanya sebatas wasit dalam pencaturan perekonomian, ia mengatur ritme dan atau jika ada pelanggaran hukum. Sistem tata hukum negara ini sempit dan tidak akomodatif atas dinamika dan perkembangan budaya hukum di masyarakat.¹

Sejarah pergulatan hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga tidak lepas dari

¹ | Nyoman Suyatna, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, (Malang: Disertasi Universitas Brawijaya, 2011), h. 53-54.

perkembangan hukum tersebut. Walaupun akhirnya juga harus mengakomodir fungsi-fungsi atau peran negara hukum modern, melampaui regulasi negara hukum formil, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis.² Negara hukum modern tidak hanya berperan pasif dalam mengatur kebijakan politiknya, tetapi juga dituntut untuk memberikan perlindungan dan keadilan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sistem negara hukum ini dikemudian hari dikenal dengan negara hukum materiil atau negara kesejahteraan (*welfare state*) yang berusaha membangun relasi dinamis-sinergis antara kepentingan konstitusi negara dan kepentingan aspirasi rakyat.³

Dalam sistem politik hukum di Indonesia, sifat bernegara memperhatikan aspek kebersamaan dan kesejahteraan warganya, tidak hanya berpijak pada kebebasan dan hak asasi manusia sebagaimana ditanamkan dalam falsafah hidup di dunia Barat. Orientasi bernegara tersebut sesuai dengan nilai-nilai luhur hidup bangsa ini yang kemudian melahirkan prinsip-prinsip fundamental dalam hidup bernegara. Moh Mahfud MD menjelaskan bahwa secara natural-genetis, di dalam diri anak bangsa telah mengalir nilai-nilai luhur itu, yang kemudian dirumuskan oleh pendiri bangsa ke dalam Pancasila, yang disepakati sebagai dasar dan orientasi bernegara. Dengan falsafah Pancasila, nilai-nilai luhur dan fundamental bangsa ini dapat diakomodir dan dikembangkan menjadi dasar dalam menata dan menyusun rumusan tata hukum turunannya.⁴

Penyerapan nilai-nilai luhur hidup bangsa tersebut merupakan hal esensial dan telah menjadi dasar dalam mencari identitas politik kenegaraan atau kebangsaan. Jika hal ini dihubungkan

dengan politik negara kesejahteraan (*welfare state*), maka ada kesamaan orientasi dengan falsafah politik kenegaraan di Indonesia. Apalagi sejak awalnya telah ditanamkan dengan jiwa kebersamaan dan kerjasama dalam kemajemukan, yang dalam terminologi Ir. Soekarno, Presiden RI pertama, dikenal dengan gotong royong (dikutip dari Pidato Ir. Soekarno, 1 Juni 1945). Menurut Soekarno, dalam prinsip ketuhanan misalnya harus berjiwa gotong royong dalam arti ketuhanan yang berkebudayaan, lapang dan toleran, bukan saling menyerang dan mengucilkan. Teologi agama-agama yang diakui sebagai agama resmi negara harus mencerminkan kehidupan yang majemuk dan akomodatif terhadap nilai-nilai luhur bangsa ini. Prinsip kemanusiaannya juga harus mencerminkan peradaban dan keadilan, bukan saling menindas dan mencederai hak-hak pihak lainnya. Nilai-nilai yang mengatur tata kehidupan kemanusiaan akan menjadi dasar dalam menata dan menyusun regulasi hukum konkrit, bukan hak asasi yang individualistik ala Barat. Prinsip keadilannya juga harus berjiwa gotong royong yang berarti mengembangkan ruang partisipasi dan emansipasi di bidang ekonomi, bukan menindas dan mengekang. Sistem ekonomi yang hendak dikembangkan di Indonesia adalah sistem ekonomi yang mendahulukan asas pemerataan daripada pertumbuhan, sehingga tidak boleh ada kompetisi bebas tanpa regulasi keberpihakan dari pemerintah terhadap masyarakat miskin dan lemah.⁵ Prinsip politik hukum negara RI ini mencerminkan perlunya membangun politik hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan kesejahteraan bagi warganya.

Secara teoritik, negara kesejahteraan tersebut pada dasarnya dibangun untuk menjawab aspirasi dan tuntutan warga masyarakat atau warga negara yang tidak puas dengan sistem negara hukum klasik yang hanya mengatur regulasi hukumnya saja tanpa memperhatikan substansinya di dalam membangun keadilan dan kesejahteraan warganya. Wolfgang Friedman mengemukakan prinsip '*rule of law*' dalam arti materiil, yaitu '*the rule of just law*', yaitu '*the rule of law*' yang

² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 150; lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses 6 Agustus 2012, h. 7.

³ I Nyoman Suyatna, "Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Disertasi Universitas Brawijaya Malang*, 2011, h. 54.

⁴ Moh. Mahfud MD, "Etika Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara Berdasarkan Konstitusi", *Makalah pada Kuliah Perdana Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*, Senin, 17 September 2012 di Gedung Graha Sabha Pramana UGM, Yogyakarta, dikutip dari http://akademik.ugm.ac.id/files/serve250/pengumuman/presentasi/2012_makalah_kuliah

⁵ Pimpinan MPR-RI dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, (Jakarta: Sekretariat MPR RI, 2010), h. 10.

mencakup pengertian keadilan yang lebih esensial dari hanya sekadar memfungsikan regulasi hukum atau peraturan perundang-undangan saja, tetapi tetapi juga memperhatikan aspek substantifnya.⁶ Lahirnya sejumlah regulasi hukum atau perundang-undangan di Indonesia yang berwawasan budaya atau keagamaan tidak lepas dari penyerapan aspirasi warga dalam pembentukan hukum yang tidak hanya memperhatikan aspek legal-formal saja, tetapi juga aspek legal-substansialnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah penelitian hukum ini adalah sebagai berikut: bagaimana akar historis hubungan norma agama dan politik di Indonesia? bagaimana harmonisasi norma agama Islam dalam sistem politik hukum di Indonesia? Tujuan penelitian adalah untuk mendalami hubungan historis norma agama Islam dan politik di Indonesia dan harmonisasi norma agama dalam sistem politik hukum di Indonesia.

Adapun kajian ini adalah kajian normatif yang mengkaji hubungan historis norma agama dan politik di Indonesia dan upaya harmonisasi norma agama Islam dalam sistem politik hukum di Indonesia. Adapun Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*) yang menggunakan pendekatan deskriptif-normatif yang bertujuan untuk menjelaskan fenomena harmonisasi norma agama Islam dalam sistem politik hukum di Indonesia.⁷

Teori Sistem dan Politik Hukum

Sistem adalah bagian-bagian yang (alat dan sebagainya) bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Sudikno Mertokusumo menguraikan bahwa sistem hukum sebagai gambar mozaik menjelaskan bahwa bagian-bagian kecil gambar

dapat dirajut menjadi satu kesatuan sistemik yang mana bagian-bagiannya saling terkait. Setiap bagian itu hanya akan memiliki arti dan makna jika berada dan berhubungan satu sama lain.⁸

Menurut Bertalanfy, sistem adalah kumpulan dari unsur-unsur yang saling terkait tanpa ada ikatan yang terputus, sehingga masing-masing elemen itu saling terkait dan terhubung dengan elemen lainnya mulai dari yang paling dasar hingga pengembangannya. Adapun hukum adalah seperangkat aturan perundang-undangan yang memiliki satu-kesatuan dan mengikat. Menurut pengertian ini, susunan hukum positif adalah susunan tata hukum yang terbangun dari asas hingga regulasi konkrit-individual dalam artian sistem hukum vertikal, misalnya UUD-NRI 1945 dan aturan jabarannya memiliki nilai kesatuan dan daya pengikat atau dalam tata hukum horizontal harus serasi dan tidak bertentangan dengan regulasi terkait.⁹

Padmo Wahyono berpendapat bahwa politik hukum adalah kebijakan fundamental yang menentukan kecenderungan, isi maupun bentuk hukum yang hendak dirumuskan menjadi regulasi resmi. Dalam terminologi lainnya, politik hukum adalah *legal policy* (kebijakan resmi) dari negara dalam hal regulasi hukum yang hendak diwujudkan baik dalam membentuk aturan hukum baru ataupun mengganti aturan hukum lama untuk mewujudkan tujuan hidup negara. Dengan kata lain, politik hukum adalah kebijakan resmi negara dalam membentuk kriteria pokok dalam menetapkan aturan hukum baik dalam proses pembentukan, pemberlakuan maupun penegakan hukum.¹⁰

Bagir Manan berpendapat bahwa politik hukum adalah kebijakan resmi negara yang dijalankan untuk membentuk kandungan isi hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum serta aspek pendukungnya. Adapun ruang lingkup politik hukum meliputi politik pembentukan

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 152; lihat Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf diakses 6 Agustus 2012, h. 7.

⁷ Secara filosofis, negara Indonesia adalah negara religius, sedangkan secara faktual legal formal adalah negara sekuler. Oleh sebab itu, Negara Pancasila adalah “*religious nation state*”, yakni negara kebangsaan yang bukan negara agama (berdasarkan satu agama tertentu) dan juga bukan negara sekuler (negara yang tidak mengatur agama sama sekali). Sarjono Soekanto, “*Penelitian Hukum Kualitatif*”, (Bandung: Alumni, 1998), h. 42; Abdul Halim (1), *Politik Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Badan Litbang dan Siliat Dan Kebudayaan, 2001), h. 20.

⁸ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, (Malang: Nasa Media, 2010), h. 20.

⁹ Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 21

¹⁰ Jazim Hamidi, “Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah: Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik”, *Jurnal Hukum* *Eksploitasi dan Inovasi Hukum*, 2012, h. 6.

hukum yang mengatur regulasi pembentukan perundang-undangan; hukum yurisprudensi atau putusan hakim dan peraturan tidak tertulis lainnya. Sedangkan politik mengenai isi hukum adalah kebijakan resmi negara untuk menjadi unsur filosofis, yuridis dan sosiologis sebagai kriteria asas dan kaidah hukum.¹¹

Sesuai dengan prinsip politik mengenai isi hukum, kesamaan hak untuk menyalurkan aspirasi dan mendapatkan hak-hak kesejahteraan warga negara perlu dikembangkan, sehingga hal tersebut mampu mendorong lahirnya dinamika regulasi hukum. Relasi antara kekuasaan negara dan kepentingan warganya menjadi dua isu pokok yang kemudian memunculkan regulasi pembatasan kekuasaan negara dan perlunya perlindungan hukum terhadap warganya yang tidak hanya mencakup aspek legal-formalnya tetapi juga legal-substantifnya. Dalam turunannya dapat dijabarkan sejumlah item regulasi yang mengatur prinsip-prinsip negara hukum, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan (*limitation of power*), independensi organ pemerintahan, independensi peradilan, peradilan tata usaha negara (*administrative court*), perlindungan hak asasi manusia, asas demokratis, dan mewujudkan tujuan bernegara berupa tercapainya keadilan dan kesejahteraan lahir dan batin. Dengan demikian, standarisasi untuk mengukur konstitusional atau tidaknya aturan hukum bukan hanya dari sisi legal-formalnya saja tetapi juga mencakup legal-substantifnya.¹²

Dalam menata dan membangun relasi hak warga dan negara, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menetapkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD-NRI) 1945. UUD-NRI 1945 adalah hukum dasar tertulis yang mencakup regulasi umum dalam pelaksanaan atau penyelenggaraan kehidupan bernegara; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

(TAP MPR-RI). TAP MPR-RI adalah putusan MPR yang berfungsi sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR; (c) Undang-Undang Republik Indonesia yang dibuat bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dan Presiden RI adalah melaksanakan amanat UUD-NRI 1945 dan TAP MPR-RI; (d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) dibuat oleh Presiden RI dalam menyikapi kondisi genting yang memaksa; (e) Peraturan Pemerintah (PP) dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan amanat undang-undang; (f) Keputusan Presiden (Keppres) atau Peraturan Presiden (Perpres) dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya dalam melaksanakan administrasi negara dan administrasi pemerintahan; (g) Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan mengakomodir keadaan atau budaya khas dari daerah tersebut dengan prasyarat sebagai berikut: Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi bersama dengan Gubernur, Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/ Kota bersama Bupati/ Walikota, dan Peraturan Desa.¹³ Adapun Peraturan Desa dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tidak dimuat lagi peraturan desa.

NKRI memiliki karakteristik tersendiri dimana negara menganut bukan negara agama, juga bukan negara sekuler, tetapi secara filosofis adalah negara religius namun secara bentuk kelembagaan adalah sekuler, sehingga norma-norma hukum agama, termasuk norma hukum Islam, dapat menjadi salah satu sumber materiil dalam pembentukan regulasi hukum atau peraturan perundang-undangan. Sejak sebelum Kemerdekaan RI, arus kepentingan warga untuk memberlakukan penegakan syariat/agama Islam sudah menjadi wacana aktual, dan juga masa kemerdekaan menjadi isu sentral dalam menentukan bentuk negara, bahkan hingga masa kini.

Pada era reformasi, arus kepentingan warga untuk menegakkan norma agama menjadi regulasi

¹¹ Hamidi, "Paradigma Baru...", h. 345-346.

¹³ Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), h. 21.

formal atau peraturan perundang-undangan begitu dominan. Dinamika wacana pemberlakuan norma agama tersebut pada dasarnya tidak lepas dari jalan tengah formulasi sistem hukum negara Indonesia yang tidak berpihak pada sekuler dan juga tidak pada religius dengan hanya berpijak pada norma agama tertentu. Negara berperan netral dalam mengurus dan mengatur nilai-nilai budaya atau agama yang dianutnya. Ruang netralitas negara ini telah memberikan ruang bagi warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya, sehingga norma-norma agama atau budaya dapat menjadi regulasi hukum resmi negara dengan tetap berada dalam koridor ideologi Pancasila dan UUD-NRI 1945. Adapun dasar normatif lahirnya peraturan perundangan atau perda yang bernuansa agama tidak lepas dari nilai-nilai sila Pertama Pancasila yang berbunyi: “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Berdasarkan hal ini, Indonesia bukan menjadi negara agama karena tidak berdasarkan norma/hukum agama tertentu, dan juga bukan negara sekuler karena tidak ada pemisahan secara tegas antara urusan negara dan agama. Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sejak awalnya dirumuskan sebagai salah satu dasar sistem kenegaraan dalam Pembukaan UUD 1945, sehingga harus diakui adanya Kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Kedaulatan Tuhan tersebut tidak mewujudkan ke dalam kedaulatan raja, melainkan mewujudkan dalam konsep kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.¹⁴

Dengan asas keyakinan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, setiap warga atau masyarakat Indonesia harus memutlakan Tuhan Yang Maha Esa dengan mengimplementasikan dalam kehidupan berbangsa. Setiap warga negara harus mengakui adanya Tuhan dan sekaligus kewajiban mengamalkan norma agamanya sesuai dengan keyakinannya secara berkeadaban dan menghormati satu sama lainnya. Dengan menyertakan moral ketuhanan sebagai dasar negara, negara telah memberikan dimensi transendental dalam kehidupan politik dan mempertemukan konsep ‘daulat Tuhan’ dan ‘daulat rakyat’. Setiap warga memiliki hak dan kedudukan yang sama di hadapan Tuhan sebagaimana juga hak dan

kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Prinsip egalitarian harus berjalan dengan baik dalam pembuatan atau pengambilan keputusan yang dilakukan atas dasar musyawarah mufakat serta prosedur pemilihan atau baiat terhadap wakil rakyat sebagai *ulil amri*. Setelah ditetapkan melalui musyawarah, semua keputusan menjadi mengikat sebagai hukum yang berada di atas segala kehendak dan aspirasi warga atau alat pemerintahan, sehingga regulasi hukum yang memiliki peran dominan dan penting menurut prinsip supremasi hukum. Prinsip tersebut sebagai bagian penting dari pelaksanaan kedaulatan Tuhan yang telah diwujudkan dalam prinsip kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.¹⁵

*“Dengan sila ketuhanan ini, sekaligus dengan penjabarannya di konstitusi, ditegaskan bahwa Indonesia sebagai negara Pancasila adalah sebuah negara religius (religious nation state). Di negara ini tidak boleh ada sikap dan perbuatan yang anti Ketuhanan dan anti keagamaan. Saat yang sama, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.*¹⁶

Salah satu bagian esensial dari pengamalan sila pertama tersebut adalah upaya berbagai pihak untuk mewujudkan norma agama dalam tata kehidupan kenegaraan secara legal formal. Dalam konteks ini, yang diterapkan adalah teori diferensiasi, bukan pemisahan atau integrasi agama dalam kehidupan politik.¹⁷ Dalam proses permusyawaratan, setiap warga memiliki hak konstitusional untuk memberikan saran dan aspirasi untuk memperkaya dan merumuskan substansi hukum, sehingga rumusan regulasi atau peraturan perundang-undangan mencerminkan aspirasi warga masyarakat atau norma sosial budaya, yang salah satunya adalah norma agama. Penyerapan norma agama menjadi hukum positif merupakan proses konstitusional sebagai bagian dari pelaksanaan nilai-nilai Pancasila Sila

¹⁵ Pimpinan MPR-RI dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar...*, h. 45-46; Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia...*, h. 338-339.

¹⁶ Pimpinan MPR-RI dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar...*, h. 48.

¹⁷ Pimpinan MPR-RI dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar...*, h. 46.

Pertama. Ketika keputusan telah dibuat, norma hukum agama yang diadopsi menjadi peraturan perundang-undangan atau perda menjadi mengikat bagi warga masyarakat. Walaupun regulasi tersebut bersifat universal ketika sudah disahkan menjadi peraturan perundangan, tetapi perlu ada regulasi khusus untuk mengatur peraturan hukum formal yang khas itu sebagaimana Undang-Undang tentang zakat, haji atau perda baca tulis Alquran. Regulasi teknis ini penting karena landasan filosofisnya dimuat dalam UUD-NRI 1945, yaitu pengakuan atas eksistensi pluralitas regulasi hukum atau perda yang lahir dari aspirasi warga masyarakat.¹⁸ Oleh sebab itu, yang harus menjadi perhatian adalah bahwa setiap regulasi yang diundangkan haruslah memenuhi prasyarat terjaminnya kemaslahatan warga masyarakat dan terhindar dari segala kemudharatan.

Arus gerakan politik hukum demokratis telah melahirkan sejumlah perubahan atau perbaikan dengan lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang bertujuan melakukan sejumlah penyempurnaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian, spirit demokrasi yang menjadi aspirasi warga harus diwujudkan untuk membangun tata hukum dan sistem hukum yang berkeadilan dan berpihak kepada warga masyarakat, bukan kepada kepentingan lainnya. Walaupun saat ini sudah ada perubahan lagi dengan lahirnya Undang-Undang yang baru dan bahkan Perpu mengenai regulasi pemilihan kepala daerah.

Dasar normatif politik hukum di bidang agama dan budaya dinyatakan dalam Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 05 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, Buku II Memperkuat Sinergi antar bidang Pembangunan, Bab II Sosial Budaya dan Kehidupan Beragama. Dalam bidang agama yang dimuat RPJMN, potensi dana dilaporkan masih belum

dapat dikelola dengan baik walaupun sudah ada regulasi mengenai peraturan perundang-undangan dan sejumlah perda pengelolaan zakat di berbagai daerah. Sementara itu, jika potensi dana zakat di Indonesia dapat dikelola dengan baik dan profesional, maka akan memberikan sumbangan luar biasa dalam pengembangan perekonomian warga. Dengan demikian, arah kebijakan RPJMN memperkuat landasan normatif dalam pembentukan perda agama, termasuk perda tentang zakat. Dengan mengakomodir norma agama, RPJMN tersebut juga melestarikan budaya bangsa, memperkuat jati diri bangsa dan karakter bangsa. RPJMN itu menjadi salah satu payung hukum dalam melakukan penyusunan regulasi dan materi peraturan daerah yang sejak era reformasi bergulir hingga masa kini, misalnya salah satu kasus aktual adalah lahirnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Baca Tulis Alquran di Kabupaten Benteng Propinsi Bengkulu.

Berdasarkan hal tersebut, harmonisasi norma agama Islam dalam sistem hukum nasional harus dilakukan untuk mewujudkan adanya keserasian, keseimbangan, konsistensi agar tidak ada pertentangan di antara satu peraturan hukum dengan lainnya, baik vertikal maupun horizontal sesuai dengan falsafah Pancasila dan UUD-NRI 1945, sehingga hukum yang dihasilkan dapat menjamin adanya kepastian hukum, ketertiban hukum, penegakan hukum dan perlindungan hukum.¹⁹ Harmonisasi norma agama dalam tata kehidupan politik hukum merupakan keniscayaan sebagaimana diatur dalam teori 'urf. Dalam konsepsi 'urf ditegaskan bahwa nilai-nilai budaya yang luhur dan bermanfaat bagi manusia dapat diakomodir sebagai bagian esensial dalam pembentukan regulasi hukum agama.

Konfigurasi Politik Hukum di Indonesia

Dalam menjawab kompleksitas problematika kemajemukan hidup masyarakat di era modern, Jurgen Habermas—seorang filosof Jerman—menawarkan teori yang diyakini mampu mengintegrasikan kompleksitas masalah ke-

¹⁹ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 28: Jimly Asshiddiqie (6), "Negara Hukum Indonesia", *Ceramah Umum dalam Rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Indonesia*, diakses melalui www.gub.go.id

modernan, yakni “teori tindakan komunikatif”. Tindakan komunikatif ini diterapkan dengan cara melakukan upaya-upaya untuk mencapai konsensus yang ditempuh melalui metode “tujuan menentukan pilihan sarana” yang pada akhirnya diharapkan akan dicapai kesepakatan, persetujuan, dan kesaling pahaman melalui diskursus praktis. Diskursus praktis adalah prosedur masyarakat yang berusaha untuk menata sistem komunikasi rasional dengan orientasi inter subjektif. Untuk menguji publik terhadap tindakan konsensus rasional, Jurgen Habermas menetapkan tiga syarat: pertama, partisipasi aktif dalam diskursus dapat terealisasi apabila setiap person menggunakan bahasa yang sama, aturan logika bahasa dan pemaknaan semantis bahasa. Ada egalitarianisme berbahasa dan berkomunikasi. Kedua, ruang yang setara dalam mengakases dan mencapai diskursus bagi setiap orang yang independen, merdeka, dan otonom. Ketiga, ada regulasi hukum yang dijadikan pedoman dalam menjaga netralitas dan objektifitas proses diskursus.²⁰

Habermas berusaha membangun tata kehidupan masyarakat yang plural sebagai sarana dalam membangun opini dan menyerap aspirasi serta sekaligus untuk menolak asumsi pluralitas sebagai sumber perpecahan. Dalam konteks uji publik, legitimasi produk hukum dapat dicapai dengan aplikasi komunikasi politis dalam diskursus praktis-rasional. Produk hukum yang aspiratif harus dilakukan melalui proses legislasi hukum yang demokratis. Dengan sistem legislasi hukum yang demokratis itu, solidaritas sosial dapat dimobilisasi, sehingga sikap etnosentris warga akan tersisihkan karena adanya media komunikasi yang berjalan secara otentik dan *fair*. Komunikasi otentik akan dicapai apabila setiap partisipan dapat saling pahaman. Teori demokrasi deliberatif pada dasarnya adalah sistem demokrasi yang mengedepankan asas substansial, sehingga dalam mekanisme komunikasi yang dijalankan tidak hanya mengandalkan suara mayoritas tetapi juga memperhatikan substansi

produknya dengan uji publik.²¹

Demokrasi deliberatif ini ditawarkan untuk mengkritisi sistem demokrasi modern yang hanya mengandalkan aspek kuantitas dari suara mayoritas dan bukan substansinya, sehingga tujuan demokrasi deliberatif adalah untuk membangun argumentasi rasional empiris, yakni hasil kebijakan yang dicapai oleh pemimpin negara/politik diuji publik melalui konsultasi publik atau diskursus publik. Demokrasi deliberatif berupaya menata sistem komunikasi politik untuk meningkatkan penyerapan aspirasi publik melalui pemberian ruang partisipasi masyarakat untuk mewujudkan produk hukum yang paling mendekati harapan publik.

Demokrasi deliberatif mempunyai makna implisit yang mencakup pembentukan wacana/diskursus praktis, opini publik dan aspirasi publik, serta kedaulatan publik. Demokrasi deliberatif tidak fokus hanya pada kehendak personal atau aspirasi publik sebagai asas legitimasi, tetapi juga standarisasi proses pembentukan kebijakan publik yang terbuka terhadap berbagai kritik dan perbaikan berdasarkan logika argumentatif. Oleh sebab itu, dalam sistem demokrasi deliberatif, suara mayoritas tidak dapat dijadikan standar satu-satunya dalam menguji validitas kebijakan publik tetapi juga tetap harus diawasi dan dikendalikan oleh masyarakat. Jika masyarakat mampu mengoreksi dan menata sistem pengambilan kebijakan dan produknya, maka masyarakat tersebut menjadi masyarakat rasional bukan lagi masyarakat irasional.²²

Dalam konteks sistem hukum demokratis itu, setelah era pemerintahan Orde Baru, Indonesia telah menapaki era pemerintahan baru, yakni era Reformasi yang memiliki ciri khas demokratis. Ciri khas era reformasi dimulai dengan perubahan regulasi politik hukum dari otoriter kepada demokrasi, sehingga sistem ini memberikan kran keterbukaan untuk mengaksesnya dan kemudian semua warga berhak berpartisipasi dalam mengawasi atau menjalankan roda pemerintahan. Era Reformasi diawali dengan Presiden BJ. Habibie, yang memberikan kran keterbukaan

²⁰ Taufiq Rahmat H. Philo Idea Sophia, *Jurgen Habermas: Demokrasi Deliberatif dan Ruang Publik*, <http://edukasi.kompasiana.com/2012/01/12/jurgen-habermas-demokrasi-deliberatif-dan-ruang-publik>

²¹ Taufiq Rahmat H. Philo Idea Sophia, *Jurgen Habermas...*

bagi pergerakan reformasi Indonesia.²³

Perubahan sistem politik di Indonesia berjalan dramatis, tetapi juga ada yang berpendapat berjalan gradual, sehingga Golkar sebagai partai penguasa selama Orde Baru masih bisa bertahan, bahkan BJ. Habibie memberikan ruang bagi partai Golkar untuk melakukan konsolidasi politik dan jaringan kekuasaan sejak era reformasi hingga masa kini, bahkan Partai Golkar berkuasa lagi dengan menempatkan kadernya sebagai Ketua DPR-RI, Setya Novanto, Periode 2014-2019. Oleh sebab itu, konsolidasi politik dalam tubuh Golkar berhasil melakukan restrukturisasi sehingga bisa bertahan hingga masa kini.²⁴

Dengan mengutip teori Hans Kelsen, era reformasi itu telah melahirkan sejumlah regulasi baru di antaranya perlunya perlindungan atas hak mayoritas dan hak minoritas, perlunya kompromi dalam menjalankan fungsi dan hak-hak antara mayoritas dengan minoritas, dan perlunya kebebasan beragama, berpendapat dan pers.²⁵

²³ Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia...*, h. 326.

²⁴ "Golkar dalam era Orde Baru telah berhasil membangun kelembagaan politik yang kuat, tercermin dalam jaringan kesisteman dan organisasi yang mencakup seluruh wilayah Indonesia. Golkar yang berdiri 20 Oktober 1964, kemudian memposisikan sebagai kekuatan politik alternatif dari sistem kepartaian yang bersifat sektarian pada awal-awal Orde Baru. Dalam perkembangannya, Golkar menjadi kepanjangan tangan rezim yang berkuasa, sehingga selalu mendapatkan kemenangan di setiap pemilu. Meski begitu, Golkar bukan merupakan partai yang memerintah (the ruling party), tetapi partainya orang-orang yang berkuasa. Menurut Ir Akbar Tanjung, ketika terjadi reformasi dan perubahan politik, Golkar dianggap paling bertanggung jawab atas berbagai keterpurukan yang dihadapi bangsa Indonesia. Golkar dihadapkan berbagai tekanan politik yang sangat keras dari berbagai kelompok masyarakat dan kekuatan politik, yang bermuara pada tuntutan pembubaran Golkar.... Perubahan politik bersifat gradual (*pola transplacement*), sangat menguntungkan Golkar dalam mempertahankan hidupnya. Naiknya BJ Habibie yang berasal dari Golkar, memberi kesempatan untuk melakukan konsolidasi, guna mengantisipasi kemungkinan terburuk yang dapat menghancurkan partai ini. Relatif masih kuatnya pengaruh dan jaringan Golkar baik di pemerintahan, DPR dan MPR (legislatif), maupun dalam masyarakat, menjadi modal politik (*political capital*) penting, yang menjadi jarring pengaman bagi Golkar untuk tidak ikut jatuh bersama rezim Orde Baru yang didudungnya. Untuk dapat berperan dalam kepolitikan baru, Golkar melakukan adaptasi nilai-nilai dan restrukturisasi organisasi serta jaringan". <http://ugm.ac.id/id/berita/1469-teliti.golkar.dalam.pergolakan.politik.era.reformasi.ir.akbar.tanjung.raih.gelar.doktor.ugm>, diakses 3 Oktober 2014.

²⁵ M. Thalhan, "Teori Demokrasi dalam Wacana Keislaman: Perspektif Dan Implikasinya", dalam "Keislaman dan Demokrasi", h. 100-101.

Perlindungan hak-hak warga secara seimbang dan sinergis akan memberikan sumbangan nyata dalam menata sistem tata hukum di Indonesia.

Salah satu wujudnya adalah perlindungan hak untuk menyuarakan aspirasi dengan memberikan ruang keterbukaan untuk berpolitik atau membentuk partai politik, bahkan ada kebebasan untuk mendirikan partai-partai politik dengan berbagai pandangan dan ideologi, termasuk ideologi agama dan nasionalis. Hadirnya kembali ideologi agama dalam percaturan politik praktis menjadi kecenderungan umum, tetapi masih juga menimbulkan permasalahan krusial. Pada awal reformasi tahun 1998, partai-partai politik yang bernuansa ideologi agama berjumlah 42 partai yang terdaftar di Departemen Kehakiman RI (sekarang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI) dari total 141 partai politik.²⁶

Partai politik berbasis ideologi agama memiliki kecenderungan meningkat dan berkembang kuantitasnya pada era reformasi walaupun partai yang bernuansa agama itu tidak menjadi mayoritas dalam percaturan politik nasional. Pada pemilu 1999 sebagai pemilu pertama sejak reformasi, ada 20 partai politik berideologi agama yang mengikuti pertarungan politik dari 48 partai peserta pemilu. Pada Pemilu 2004, partai berbasis Islam yang lolos *electoral threshold* adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang menggunakan Islam sebagai simbolnya. Demikian juga Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Amanat Nasional (PAN) sebagai partai religius. Walaupun tidak menggunakan simbol Islam secara formal, tetapi basis pendukungnya adalah kaum agamawan, warga masyarakat Nahdhatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah. Partai-partai yang bernuansa agama itu berusaha melahirkan kembali wacana formalisasi norma-norma agama dalam tata kehidupan politik dan kenegaraan, yakni "Piagam Jakarta" yang sempat menjadi perdebatan serius pada masa awal Kemerdekaan RI²⁷ setelah

Hukum, Fakultas Hukum UII Yogyakarta, No. 3, Vol. 16, Juli 2009, h. 418.

²⁶ Abdul Halim, *Politik Hukum Islam...*, h. 362.

²⁷ Dalam Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Republik Indonesia (BPUPKI) yang diterbitkan oleh Sekretariat Negara (1995:216), Latuharhary menyebutkan bahwa implementasi lima pokok prinsip itu adalah sebagai berikut: 1. berdasar pada Pancasila; 2. berdasar pada Undang-Undang Dasar 1945; 3. berdasar pada Undang-Undang Dasar 1959; 4. berdasar pada Undang-Undang Dasar 1975; 5. berdasar pada Undang-Undang Dasar 1999.

disepakati oleh panitia sembilan lima prinsip itu.²⁸

Sejumlah partai politik yang benuansa agama Islam di era reformasi mengangkat kembali isu Piagam Jakarta untuk menjadikannya sebagai landasan dalam menerapkan syariat Islam. Usulan itu berasal dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) dan Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) pada rapat panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP-MPR) yang pada waktu sedang menyiapkan amandemen pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 untuk melaksanakan Sidang Tahunan MPR-RI (ST-MPR-RI) tanggal 7 sampai 18 Agustus 2000. Walaupun demikian, upaya tersebut tidak berhasil.¹⁰ Fraksi-fraksi lain menolak usulan amandemen UUD-NRI 1945 yang hendak memasukkan tujuh kata dari Piagam Jakarta, bahkan organisasi keagamaan terbesar baik NU dan Muhammadiyah menolak gagasan pengembalian Piagam Jakarta dalam UUD-NRI 1945.²⁹ Tidak hanya itu, sejarah membuktikan bahwa NU tetap konsisten membela Pancasila,

adat istiadat. Kemudian Soekarno menandatangani agar tidak mempermasalahkan lagi tujuh kata itu karena sudah melalui proses kompromi antara golongan Islam dan Nasionalis, sedang Wongsonegoro menyebutkan dibuat rumusan tambahan; “Bagi pemeluk-pemeluk agama lain dengan jalan menurt agamanya masing-masing”. A Wahid Hasyim juga mengingatkan agar tidak mempersoalkan lagi tujuh kata, bahkan Soekarno menambahkan bahwa kompromi itu merupakan upaya menyelesaikan perdebatan atau pertikaian dalam menyusun dasar filosofis bernegara dan berbangsa. Pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI istilah Mukaddimah diubah menjadi “Pembukaan UUD” setelah prinsip pertama diganti dengan “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Nur Khalik Ridwan, *NU dan Bangsa 1914-2010: Pergulatan Politik dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2010), h. 67-68.

²⁸ Panitia sembilan dibentuk oleh BPUPKI yang beranggotakan Soekarno, Hatta, Maramis, Abikusno, Abdul Kahar Muzakir, H Agus Salim, Subrdjo, M Yamin, dan KH A Wahid Hasyim. Panitia ini menetapkan rumusan piagam yang dikenal dengan “Piagam Jakarta” pada tanggal 22 Juni 1945. Isi kesepakatannya: “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Namun demikian, gerakan pengembalian Piagam Jakarta itu tidak terwujud. Yang relatif berhasil adalah penegakan syariat Islam yang dilakukan melalui jalur perjuangan partai di parlemen dan perjuangan melalui jalur non parlemen, misalnya pemberlakuan norma agama/syariat Islam di sejumlah daerah. Ridwan, *NU dan Bangsa 1914-2010...*, h. 65-66.; Abdul Halim, *Politik Hukum Islam...*, h. 327.

²⁹ Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia...*, h.328; Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945,* (Jakarta: Gema Literasi, 2010), h. 10.

UUD-NRI 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan NKRI, dan NU menerima Pancasila sebagai asas dan dasar organisasi. Pengakuan Pancasila sebagai asas dan dasar berorganisasi merupakan sikap akomodatif warga NU terhadap nilai-nilai luhur budaya Bangsa yang sudah disepakati menjadi falsafah hidup bernegara. Oleh sebab itu, NU terus mendukung dan memperjuangkan tegaknya empat pilar hidup bernegara tersebut sesuai dengan semangat akidah NU Islam Ahlussunnah wal Jamaah yang tidak pernah jumud, tidak kaku, tidak eksklusif, tidak elitis dan tidak mengenal status quo.³⁰ Bahkan sesuai dengan semangat perubahan, sehingga era reformasi ini tidak membuat NU tersisihkan, tetapi malah diberikan peluang untuk berpartisipasi aktif dalam menata sistem hukum dan pelaksanaannya di Indonesia.

Era reformasi menjadi titik balik lahirnya gagasan-gagasan baru dalam membangun tata hukum di negeri ini. Sistem lama yang sudah diterapkan mengalami anomali, sehingga semua elemen warga menuntut adanya perubahan sistem hukum dari sistem hukum sentralistik kepada sistem hukum desentralistik yang kemudian dikenal dengan istilah otonomi daerah. Amanat perubahan sistem hukum ini dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan.³¹ Reformasi yang dimaksud adalah terwujudkan kesejahteraan lahir dan batin, bukan hanya wujud kebebasan sebagaimana yang berkembang selama ini, tetapi aspek kesejahteraannya belum tercapai.

Era reformasi menggariskan konfigurasi sistem politik hukum yang berbasis demokrasi. Sistem tersebut menandakan perlunya menata hukum yang populis dan responsif, tidak represif dan otoriter. Kebijakan-kebijakan regulasi hukum harus mencerminkan aspirasi warga masyarakat/negara. Produk hukum yang dicapai harus menjadi kiblat dalam menyelesaikan permasalahan hukum dan mencapai tujuan hidup berbangsa dan bernegara. Substansi hukum dibangun bukan

³⁰ Musthafa Helmy, “NU dan NKRI” dalam *Risalah NU*, Edisi 35, Tahun IV, 2012, h. 8-9; Said Aqiel Siroj, “Islam Aswaja Melawan Terorisme”, dalam *Risalah NU*, Edisi 35, Tahun IV, 2012, h. 52.

³¹ Mahfud MD, “Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia”, *Jurnal Hukum Fakultas Hukum UII*, No. 3, Vol. 16, 2007, h. 1-10.

untuk melayani kepentingan elit penguasa, tetapi harus menjadi instrumen dan pedoman dalam menata pembangunan hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin.³² Untuk mewujudkan hal itu, NKRI sebagai wadah berbangsa dan bernegara harus dijaga dan dipelihara. Oleh sebab itu, Hasyim Muzadi, Ketua Umum PBNU, dan Din Syamsuddin, Ketua Umum PP Muhammadiyah sepakat menyamakan visi dan misi untuk melakukan gerakan melawan segala bentuk ekstrimisme dan radikalisme yang membahayakan eksistensi NKRI.³³

Harmonisasi Norma Agama Islam dalam Sistem Politik Hukum di Indonesia

Hukum nasional adalah sistem yang terdiri atas sejumlah unsur hukum yang saling terkait satu sama lain berdasarkan asas utama Pancasila dan UUD-NRI 1945.³⁴ Unsur-unsur sub sistem hukum dalam sistem hukum nasional harus saling terkait untuk membangun tata hukum yang terintegrasi, harmonis, serasi, seimbang dan konsisten sesuai dengan jiwa Pancasila dan UUD-NRI 1945. Pendekatan sistem (*system approach*) ini digunakan sebagai kerangka teori untuk menelaah dan mengkaji status kedudukan setiap sub sistem dan permasalahan dalam kerangka sistem hukum nasional di Indonesia.³⁵

Hukum sebagai kerangka konseptual menetapkan ketentuan bahwa hukum harus mencerminkan keseluruhan aturan atau putusan hukum yang saling terkait dan berlaku di masyarakat. Unsur-unsur hukum yang harus termuat di dalamnya adalah elemen ideal (*het ideale element*) yang terbentuk dari asas-asas, norma-norma dan aturan yang berlaku, elemen operasional (*het operationele element*) yang berbentuk lembaga yang berwenang melaksanakan hukum, dan elemen aktual (*het actuele element*) merupakan koleksi putusan ataupun tindakan konkrit yang berhubungan

dengan sistem makna dari hukum, baik dari aparaturnegara yang berwenang maupun dari warga negara.³⁶ Sistem hukum nasional dibentuk dan disusun berdasarkan asas-asas, norma-norma dan kaidah-kaidah yang tertuang dan bersumber dari Pancasila dan UUD-NRI 1945. Sistem hukum ini dikenal dengan sistem yuridis ideal, sehingga setiap peraturan hukum yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan asas ataupun norma yang tertuang dalam Pancasila maupun UUD-NRI 1945.³⁷

Sistem politik hukum nasional disusun secara hirarkis dan berlandaskan cita-cita hukum di dalam Pancasila untuk mewujudkan keadilan dan prinsip konstitusional. Pancasila sebagai sumber norma hukum kemudian berkembang menjadi sistem hukum (*legal system*) baik hukum tertulis dan tidak tertulis. Keberlakuan sistem hukum harus ditempuh melalui proses legislasi hukum positif, sehingga setiap pemberlakuannya memiliki legalitas hukum yang sah atau konstitusional. Secara umum, sistem hukum nasional dibangun dengan mengakomodir asas-asas dan nilai-nilai pandangan hidup bangsa yang sesuai dengan cita hukum (*rechtsidee*) dan rasa keadilan (*sense of justice*).³⁸ Sistem hukum (*legal system*) memiliki elemen pokok berupa materi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).³⁹

Harmonisasi sistem hukum nasional akan terbentuk jika ada keserasian, keseimbangan, konsistensi erta tidak adanya pertentangan di antara satu peraturan hukum dengan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal. Langkah ideal dalam harmonisasi sistem hukum nasional diwujudkan dengan menyelaraskan, menyasikan, menyeimbangkan, dan menjaga konsistensi elemen-elemen sistem hukum berdasarkan falsafah Pancasila dan UUD-NRI 1945. Harmonisasi hukum diwujudkan untuk menegakkan kepastian hukum, ketertiban hukum, penegakan hukum, dan perlindungan hukum.⁴⁰

³² Mahfud MD, "Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia"...,h. 292.

³³ M C Ricklefs, *A History of Modern Indonesia Since 1200* yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*, terj. PT Serambi, (Jakarta: PT Serambi, 2008), h. 745.

³⁴ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 22-24.

³⁶ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 24.

³⁷ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 24; Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: LP3ES, 1996), h. 108-110.

³⁸ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 25.

³⁹ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 26.

⁴⁰ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 26.

Lawrence M. Friedman sebagaimana dikutip oleh Kusnu Goesniadhie menyebutkan bahwa elemen sistem hukum terbagi menjadi tiga, yaitu elemen pertama adalah *legal substance* yang mengatur aturan-aturan substantif. Substansi hukum meliputi asas dan norma yang dijadikan pedoman oleh masyarakat dan pemerintah. Dalam tata pemerintahan, substansi hukum meliputi peraturan perundang-undangan. Demikian pula asas hukum yang tertulis maupun tidak tertulis sebagaimana norma adat/agama atau tradisi adalah bagian dari substansi hukum yang harus sesuai dengan Pancasila.⁴¹ Elemen kedua adalah *legal structure*, yang meliputi institusi-institusi dan aparatur penegak hukum. Dalam tata pemerintahan, struktur hukum adalah lembaga-lembaga negara atau pemerintahan yang tugas dan fungsinya berkaitan dengan tata pemerintahan yang baik. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik bergantung pada etos kerja para aparatur negara atau pemerintahan.⁴² Elemen ketiga adalah budaya hukum yang meliputi adat istiadat, pendapat, cara bertindak dan berfikir, dan kekuatan sosial yang menjadi pedoman dalam pemberlakuan hukum positif.⁴³ Budaya hukum yang dimaksud di sini adalah kesadaran hukum dari subjek-subjek hukum dalam komunitas secara keseluruhan yang menjadi bagian esensial dalam pembangunan hukum nasional.⁴⁴

Harmonisasi dalam sistem hukum nasional memiliki kaitan langsung dengan proses pembangunan keserasian dan keseimbangan substansi hukum atau peraturan perundang-undangan. Jika ditelaah dari substansinya, hukum atau peraturan perundang-undangan/peraturan daerah yang dirumuskan oleh lembaga yang berwenang harus mencerminkan asas-asas, norma-norma hukum yang berlaku di masyarakat, sehingga hukum yang dibentuk mencerminkan aspirasi warga masyarakat atau

bersifat demokratis.⁴⁵ Peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang dilahirkan dari aspirasi warga tidak bisa dinyatakan elitis/ eksklusif walaupun itu bersumber dari salah satu norma hukum agama sebagaimana yang bersumberkan dari norma agama Islam. Sebab, tidak semua peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang bersumber dari norma agama Islam kemudian melahirkan regulasi atau produk hukum positif yang eksklusif/elitis untuk umat Islam saja.

Adapun norma-norma hukum positif yang bersumber langsung dari norma-norma agama Islam secara spesifik tetapi memiliki manfaat luas di antaranya adalah sebagai berikut: *pertama*, peraturan perundang-undangan mengenai larangan minum-minuman khamar/minuman keras, larangan berjudi, larangan pelacuran, dan perintah zakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian atau Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian). Regulasi peraturan perundang-undangan tersebut secara implisit ataupun eksplisit bersumber dari norma agama, terutama norma agama Islam, tetapi asas manfaatnya memiliki jangkauan yang sangat luas, sebab larangan minum-minuman khamar pada dasarnya merupakan sistem hukum berdaya guna untuk menciptakan ketertiban dan keamanan serta kesehatan, baik mental maupun fisik bagi warga masyarakat. Demikian juga Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dalam perihal menimbang dijelaskan bahwa “sejalan dengan tujuan pembangunan nasional Indonesia untuk mencapai terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi, dikembangkan sistem ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan yang sesuai dengan prinsip syariah”. Sejumlah kaidah dalam ilmu fikih digunakan untuk kegiatan transaksi/jual-beli atau perdagangan, misalnya dalam pasal 19 dinyatakan bahwa kegiatan usaha Bank Umum Syariah pada dasarnya bersumber dari norma-norma agama

Jimly Asshiddiqie, “Negara Hukum Indonesia”, *Ceramah Umum dalam Rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya*, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010.

⁴¹ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 29.

⁴² Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 28.

⁴³ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum...*, h. 28-29.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, “Negara Hukum Indonesia”, *Ceramah Umum dalam Rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya*, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010,

telah mendahului konsep demokrasi deliberatif di Barat.⁴⁹

Hamonisasi norma agama Islam dalam sistem politik hukum ini, jika meminjam istilah Zudan Arif Fakrulloh dapat dinyatakan bahwa pembangunan hukum di Indonesia harus dilakukan dari dalam Indonesia sendiri (*development from within*) dengan mengandalkan modal sosial kultural dan kekuatan yang sudah dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri, sehingga tidak terlepas dari akar budaya bangsa Indonesia. Dengan demikian, norma hukum yang dibangun benar-benar lahir dari kesadaran dan norma budaya sendiri, yaitu norma agama Islam yang menjadi agama mayoritas bangsa Indonesia. Harmonisasi ini dilakukan sebagai upaya untuk memberikan ruang penghargaan dan akomodasi terhadap nilai-nilai luhur masyarakat atau budaya agama.⁵⁰

Dari sudut padangan teori harmonisasi A.A Oka Mahendra, upaya harmonisasi norma agama Islam dalam peraturan perundang-undangan ini sudah sesuai dengan materi perundang-undangan, yaitu dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945/ harmonisasi vertikal, Undang-undang /harmonisasi horizontal, asas-asas peraturan perundang-undangan yang meliputi (1) Asas pembentukan (2) Asas materi muatan (3) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.⁵¹

Penutup

Wilayah politik dan agama merupakan wilayah yang saling berhubungan bersifat diferensiatif, bukan wilayah yang integral maupun terpisah. Sistem politik hukum di Indonesia memberikan ruang untuk melakukan perubahan dan penyerapan terhadap norma-norma agama,

termasuk norma agama Islam yang dapat menjadi sumber legislasi hukum baik dalam skala nasional maupun lokal.

Melalui Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bernegara yang akomodatif terhadap nilai-nilai luhur budaya bangsa, maka tuntutan dinamika zaman yang terus berkembang dapat dicarikan solusinya. Salah satunya adalah sistem demokrasi deliberatif yang telah dikembangkan oleh para pendiri bangsa dalam upaya menemukan kesesuaian antara falsafah hidup berbangsa dan bernegara dengan paham keagamaan. Tidak mengutamakan suara terbanyak, tetapi yang dicari adalah titik temu dalam membangun kebersamaan dan kerjasama dalam berbagai aspek.

Pada era reformasi, muncul berbagai regulasi yang memberi peluang untuk menyerap norma agama (Islam) menjadi bagian dari regulasi hukum nasional, termasuk peraturan-peraturan daerah. Namun, semuanya tetap dalam koridor ideologi Pancasila dan UUD 1945. Peraturan daerah yang spesifik tidak selamanya bermanfaat hanya untuk yang spesifik, sebab ada juga peraturan daerah semisal perda syariat Islam yang sumbernya spesifik, tapi manfaatnya bersifat umum dan meluas (*al-mashlahah al-`ammah*).

Pustaka Acuan

- Anshari, Endang Saifuddin, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Asshiddiqie, Jimly, "Negara Hukum Indonesia", *Ceramah Umum dalam Rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya*, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf diakses 6 Agustus 2012.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- Fakrulloh, Zudan Arif, "Peranan Hukum dalam Merekatkan Kebangsaan Indonesia", *Orasi Ilmiah Disampaikan dalam Dies Natalis ke-30 Universitas Wijaya Kusuma Surabaya*, www.jjih.setjen.kemendagri.go.id/.../UWKS%20-%20.., diakses 3 Desember 2014.
- Friedman, Lawrence M., *AmericanLaw: An*

⁴⁹ Pimpinan MPR-RI dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat -Pilar...*, h. 99.

⁵⁰ Zudan Arif Fakrulloh, "Peranan Hukum dalam Merekatkan Kebangsaan Indonesia", *Orasi Ilmiah Disampaikan dalam Dies Natalis ke-30 Universitas Wijaya Kusuma Surabaya*, www.jjih.setjen.kemendagri.go.id/.../UWKS%20-%20.., diakses 3 Desember 2014.

⁵¹ A.A. Oka Mahendra, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan", <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>,

- Introduction*, New York: WW Norton & Co. 1984.
- Goesniadhie, Kusnu, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Malang: Nasa Media, 2010.
- Halim, Abdul, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Depag RI, 2008.
- Hamidi, Jazim, "Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah: Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik", *Jurnal Hukum Fakultas Hukum UII* No. 3 Vol. 18, Juli 2011.
- Helmy, Musthafa, "NU dan NKRI" dalam *Risalah NU*, Edisi 35, Tahun IV, 2012.
- <http://mysharing.co/mengintip-perkembangan-perbankan-syariah-di-negara-barat/>, diakses 3 Desember 2014.
- <http://ugm.ac.id/id/berita/1469-teliti.golkar.dalam.pergolakan.politik.era.reformasi:.ir.akbar.tanjung.raih.gelar.doktor.ugm>, diakses 3 Oktober 2014.
- Maarif, Ahmad Syafii, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, Jakarta: LP3ES, 1996.
- Mahendra, A Oka, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan", <http://ditjenpp.kemendikham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses 3 Desember 2014.
- Mahfud MD, Moh., "Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum* No. 3, Vol. 16, Juli 2009, Fakultas Hukum UII.
- Mahfud MD, Moh., "Etika Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara Berdasarkan Konstitusi", *Makalah pada Kuliah Perdana Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*, Senin, 17 September 2012 di Gedung Grha Sabha Pramana UGM, Yogyakarta, dikutip dari http://akademik.ugm.ac.id/files/serve250/pengumuman/presentasi/2012_makalah_kuliah_umum_pascasarjana_ugm.pdf, diakses November 2014
- Pimpinan MPR-RI dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Sekretariat MPR-RI, 2012.
- Rahmat, Taufiq H. Philo Idea Sophia., *Jurgen Habermas: Demokrasi Deliberatif dan Ruang Publik*, <http://edukasi.kompasiana.com/2012/01/12/jurgen-habermas-demokrasi-deliberatif-dan-ruang-publik/> diakses 01 Agustus 2012.
- Ricklefs, M.C., *A History of Modern Indonesia Since 1200* yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*, terj. PT Serambi, Jakarta: PT Serambi, 2008.
- Ridwan, Nur Khalik, *NU dan Bangsa 1914-2010: Pergulatan Politik dan Kekuasaan*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2010.
- Siroj, Said Aqiel, "Islam Aswaja Melawan Terorisme", dalam *Risalah NU*, Edisi 35, Tahun IV, 2012.
- Soekanto, Sarjono, *Penelitian Hukum Kualitatif*, Bandung: Alumni, 1998.
- Suyatna, I Nyoman, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Malang: Disertasi Universitas Brawijaya, 2011
- Thalhah, M., "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen", *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum UII Yogyakarta, No. 3, Vol. 16, Juli 2009.

