

Prospek Demokrasi: Dilema antara Penerapan Syariat Islam dan Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia

Dalmeri

Universitas Indraprasta PGRI Jakarta
Email: dalmeri_jogja@yahoo.com

Abstract

The political atmosphere in the post-New Order Indonesia was marked by the euphoria of democracy and political liberalization. Appear form of political democracy on freedom of expression after a long constrained by the authoritarianism of the New Order. While the visible manifestation of political liberalization with the emergence of more formalistic religious expressions on Muslims and tried to disseminate the issue and the idea of Islamic law. Efforts to some Muslims in various regions who want to apply Islamic law regulation through a variety of local regulation is an inevitable consequence in the era of democracy and allow the emergence of a conservative religious expression. Each region had unlimited authority to implement the desired regulation after a period of reform that brings the prospects for democracy.

Keywords

democracy, local regulations, Islamic shari'ah, human rights

Abstrak

Suasana politik di masa pasca-Orde Baru Indonesia ditandai dengan euforia demokrasi dan liberalisasi politik. Muncul bentuk demokrasi politik tentang kebebasan berekspresi setelah lama dibatasi oleh otoritarianisme Orde Baru. Sementara manifestasi nyata dari liberalisasi politik dengan munculnya lebih ekspresi agama formalistik terhadap Muslim dan berusaha untuk menyebarkan isu dan ide dari hukum Islam. Upaya beberapa Muslim di berbagai daerah yang ingin menerapkan peraturan hukum Islam melalui berbagai peraturan daerah merupakan konsekuensi tak terelakkan dalam era demokrasi dan memungkinkan munculnya ekspresi keagamaan konservatif. Setiap daerah adalah untuk memiliki kewenangan tak terbatas untuk menerapkan peraturan yang diinginkan setelah masa reformasi yang membawa prospek demokrasi.

Kata Kunci

Demokrasi, peraturan daerah, syariah Islam, hak asasi manusia

Pendahuluan

Dinamika politik Indonesia pada era reformasi ditandai dengan euphoria demokrasi politik dan euphoria liberalisasi politik. Wujud dari euphoria demokrasi politik ini ditandai dengan maraknya penyampaian aspirasi politik di tengah publik setelah sekian lama dikungkung oleh otoritarianisme Orde Baru. Sedangkan wujud dari euphoria liberalisasi politik adalah munculnya

ekspresi Islam yang lebih formalistik dan bersifat konservatif yang mencoba mendiseminasikan isu dan gagasan tentang penerapan syari'at Islam untuk menyelamatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui gagasan negara Islam.

Pada era reformasi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, seakan menjadi babak baru bagi partisipasi politik rakyat Indonesia di alam demokrasi. Kehadiran Undang-Undang tersebut juga telah mendorong munculnya gerakan-gerakan politik yang bersifat lokalitas.

Kehadiran UU yang terkesan sangat mendakak dan beraroma politis, ternyata dalam perjalannya melahirkan berbagai kompleksitas persoalan yang justru mengancam nilai-nilai demokrasi dan budaya masyarakat setempat. Di antara kompleksitas yang muncul dari pelaksanaan otonomi daerah dengan pola desentralisasi tersebut adalah munculnya fenomena pemberlakuan beragam regulasi berbasis syari'at Islam di berbagai daerah.

Respon terhadap fenomena itu, ada sebagian golongan di daerah memberlakukan regulasi syari'at Islam melalui beragam Peraturan Daerah (Perda) sebagai konsekuensi yang tidak bisa dihindari di alam demokrasi yang memberi peluang bagi munculnya ekspresi keagamaan yang mengarah kepada fenomena konservatif dan bercorak apologis. Karena itu, setiap daerah seakan merasa perlu dan memiliki kewenangan tanpa batas dalam menerapkan beragam regulasi yang diinginkan, termasuk menerapkan syari'at Islam di daerahnya.

Pemberlakuan regulasi berbasis syari'at Islam bagi sebagian pihak dipandang perlu karena mayoritas penduduk daerahnya beragama Islam, tetapi bagi pihak lainnya justru dinggap mengancam dan kontraproduktif dengan nilai-nilai demokrasi yang sedang dikembangkan. Kondisi seperti inilah yang membuat prospek demokrasi memberi kesempatan untuk membuat regulasi dan mengatur daerahnya sesuai dengan sistem dan perspektif Islam. Namun, hal ini juga berpotensi untuk melanggar hak asasi manusia, karena setiap orang dihargai kebebasannya untuk menganut dan memeluk suatu agama serta menjalankan agamanya sesuai dengan keyakinannya.

Berdasarkan argumentasi yang dikemukakan dalam pendahuluan di atas, ada beberapa permasalahan penting yang hendak dikemukakan dalam tulisan ini. Mengapa pemberlakuan regulasi syari'at Islam di berbagai daerah di Indonesia mampu mendorong upaya demokratisasi, menumbuhkan pelanggaran terhadap HAM serta membunuh bibit demokrasi dan berpotensi menabrak rambu-rambu HAM? Bagaimana cara mengatasi dilema demokrasi dalam fenomena pemberlakuan syari'at Islam dan penegakan HAM? Tulisan ini akan menguraikannya berdasarkan pada kasus-kasus yang terjadi di beberapa daerah.

Tinjauan Pustaka

Penerapan regulasi berbasis syari'at Islam di beberapa daerah di antaranya juga berpotensi melanggar HAM. Padahal sebenarnya prinsip-prinsip dalam syariah pada dasarnya sesuai dengan hampir seluruh norma-norma dan nilai-nilai HAM. Realitasnya penerapan syari'at Islam terkadang ada pihak-pihak minoritas yang menjadi "korban", terjadinya diskriminasi terhadap kelompok lain dan umat beragama lain serta minimnya penghargaan atas pluralitas. Penelitian yang dilakukan oleh Achmad Maulani mengemukakan bahwa: Dalam ranah kehidupan berne-gara, semua orang punya hak dan kewajiban yang sama, sebagaimana dalam deklarasi universal

HAM, seseorang atau kelompok tidak diperbolehkan mendiskriminasi orang atau kelompok lain berdasarkan jenis kelamin, ras, kebangsaan, maupun agama (Maulani, 2007).

Masalah paradoks lainnya pemberlakuan syari'at Islam terkadang juga justru bertentangan dengan nilai-nilai luhur dalam Islam sendiri. Hal ini dikemukakan dalam laporan penelitian tentang kondisi kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia tahun 2008 yang dikeluarkan oleh Setara Institute. Laporan ini mengemukakan banyaknya daerah yang memberlakukan regulasi syari'at Islam telah memicu ketegangan karena ada kelompok-kelompok lain yang hak-haknya serta ruang publiknya menjadi terampas, terabaikan bahkan terpinggirkan. Terlebih seringkali upaya mendesakkan regulasi tersebut juga menggunakan cara-cara kekerasan fisik (Hasani ed., 2009).

Trend meningkatnya penerapan syari'atisasi regulasi tersebut ternyata juga sarat dengan kepentingan politik para pemimpin daerah. Ada dilemma dan kesulitan untuk mendudukan persoalan tersebut dalam wilayah yang betul-betul netral, apalagi dengan dalih dan justifikasi keagamaan semata. Maraknya pemilihan secara langsung kepala daerah mulai dari gubernur sampai bupati di berbagai daerah telah membuka peluang untuk saling mempengaruhi antara politisi yang ingin mendapatkan dukungan pemilihan langsung dengan kampanye akan menegakkan syari'at Islam di daerahnya dengan kelompok-kelompok yang ingin menerapkan syari'at meski hanya bersifat simbolis.

Konflik dan muatan kepentingan yang saling bertemu aspek inilah kemudian yang membuat prospek demokrasi mengalami berbagai kesulitan untuk mengurai secara transparan dan bersifat jujur apakah upaya mendesakkan pemberlakuan syari'at Islam betul-betul steril dari kepentingan politik jangka pendek para politisi dan kepala daerah. Laporan penelitian dari Center for the Study of Religion and Culture (CSRC) dan Konrad Adenauer Stiftung mengemukakan bahwa upaya-upaya untuk menerapkan syariah Islam terus dilanjutkan. Melalui gerbang otonomi daerah, syariah Islam akhirnya didorong masuk. Meski dalam jangkauan dan skala yang terbatas, perda-perda syariah bermunculan segera setelah lahirnya Undang-Undang No.22/1999 tentang pemerintahan daerah (Kamil ed., 2007).

Berdasarkan gambaran dari laporan penelitian tersebut di atas terlihat bahwa pemberlakuan regulasi syari'at Islam justru menghambat bagi akselerasi demokrasi dan tumbuhnya bibit-bibit demokrasi serta rawan terhadap pelanggaran HAM. Pada titik inilah sesungguhnya fenomena maraknya pemberlakuan regulasi syari'at Islam ternyata telah gagal menjadi fondasi utama bagi persemaian demokrasi dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah. Kondisi dilematis seperti ini justru sangat potensial menumbuhkan benih-benih konflik antar sesama anak bangsa, serta menggerus nilai-nilai toleransi serta meretakkan bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbagai persoalan yang kemudian juga muncul adalah, di beberapa wilayah di Indonesia yang memberlakukan regulasi syari'at Islam, ternyata kehidupan masyarakatnya pun tidak lebih baik. Berbagai penyimpangan masih terjadi dalam berbagai demarkasi dengan kadar yang cukup tinggi. Ada kesan regulasi syari'at Islam ternyata hanya bersifat artifisial dan simbolisasi belaka. Pemberlakuan regulasi tersebut ternyata juga tidak mampu membenahi kemaslahatan publik dan mulai menggugat penegakan syariat Islam di beberapa daerah seperti dalam penelitian Muhammad Yusran Hadi yang mengemukakan penerapan syariat Islam di Aceh kembali digugat dan diserang pihak Amnesty Internasional yang menyatakan bahwa penerapan syari'at Islam di Aceh sudah memicu terjadinya pelanggaran HAM dan mendesak pemerintah Indonesia untuk meng-

hentikan penggunaan cambuk sebagai bentuk hukuman dan mencabut peraturan yang menerapkannya di Provinsi Aceh (Hadi, dalam, <http://www.hidayatullahm.com>).

Implementasi secara simbolis inilah yang menyebabkan penerapan syari'at Islam sampai sekarang bahkan terus saja bergulir dan menjadi bola polemik nasional yang melelahkan dan membuat dilema yang akan menguras energi anak bangsa untuk mengangkat derajat dan mensejahterakan rakyatnya. Bahkan lebih ironi lagi, banyak daerah yang justru melihat fenomena pemberlakuan syari'at Islam tersebut sebagai peluang untuk mengembalikan kembali identitas lokal yang hilang selama Orde Baru dengan kebijakannya yang sangat sentralistik. Tampaknya benih-benih sentimen kedaerahan yang berlebihan disimbolisasikan dengan penerapan-penerapan regulasi berbasis syari'at Islam, justru sangat mengancam kelangsungan nilai-nilai demokrasi yang dengan tertatih-tatih sejak bergulirnya reformasi, serta dalam beberapa hal ternyata bertentangan dengan ide-ide universal dalam Hak Asasi Manusia (HAM).

Siti Musdah Mulia mengemukakan bahwa konsep HAM berakar dari penghargaan terhadap manusia sebagai makhluk berharga dan bermartabat. Konsep HAM menempatkan manusia sebagai subjek, bukan objek dan memandang manusia sebagai makhluk yang dihargai dan dihormati tanpa membedakan ras, warna kulit, jenis kelamin biologis maupun sosial (*gender*), suku bangsa, bahasa, maupun agamanya. Manusia memiliki sejumlah hak dasar yang wajib dilindungi, seperti hak hidup, hak beropini, hak berkumpul, dan hak kepercayaan. Nilai-nilai HAM mengajarkan agar hak-hak dasar yang asasi tersebut dilindungi dan dimuliakan oleh siapa pun di alam demokrasi (Mulia, 2010). Berdasarkan hasil riset yang telah dilakukan oleh para aktivis dan peneliti tentang HAM berbagai persoalan yang muncul di tengah kehidupan sosial umat Islam di Indonesia pasca bergulirnya reformasi menjadi jelas dan butuh perhatian khusus dari pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono karena masalah ini menjadi konflik horizontal antara sesama anak bangsa.

Metode Kajian

Untuk melihat persoalan yang menjadi fokus dari tulisan ini, penulis melihatnya dengan beberapa pendekatan, baik sebagai penghampiran maupun sebagai pisau analisis untuk membedah persoalan ini secara lebih tajam. Penulis ingin melihatnya dari perspektif hubungan Islam dan negara dalam konteks politik Islam. Perdebatan politik Islam tidak bisa dilepaskan dari sejarah Islam yang multi interpretatif. Hampir setiap muslim percaya akan pentingnya prinsip-prinsip Islam dalam kehidupan politik. Namun, pada saat bersamaan, karena sifat Islam yang multiinterpretatif itu, maka tidak pernah ada pandangan tunggal mengenai bagaimana seharusnya Islam dan politik dikaitkan secara pas (Watt, 1960). Selain itu, penulis ingin melihat fokus studi ini melalui pendekatan dalam studi politik yang melihat tentang pentingnya memahami persepsi kelompok elite-elite penyelenggara pemerintahan dalam merumuskan kebijakan.

Pendekatan ini salah satunya dikemukakan Muthiah Alagappa yang menilai bahwa persepsi kalangan para elite terhadap sebuah persoalan dapat secara langsung ataupun tidak langsung mempengaruhi perilaku mereka dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan (Alagappa, 1995). Dalam nada yang kurang lebih sama Albert Almond juga menegaskan bahwa keyakinan politik individu merupakan salah satu faktor determinan bagi perilaku dan kebijakan politiknya.

Pada bagian lain Robert Bate dan William Liddle mengungkapkan bahwa ketika hendak memahami realitas desentralisasi yang terjadi di Indonesia, maka yang tak bisa diabaikan mem-

berikan tekanan pada pentingnya melihat persepsi para elite penyelenggara pemerintahan daerah tentang desentralisasi sebagai salah satu faktor penentu dalam proses pengambilan kebijakan (Hidayat, 2007). Dengan pendekatan inilah persepsi para elit yang menerapkan berbagai perda termasuk yang berbasis syari'at Islam seperti yang menjadi objek studi ini dapat diketahui dengan jelas dengan berbagai motif yang mendasarinya.

Di samping itu, tulisan ini mengkaji tentang sebuah regulasi, maka penulis juga akan melihatnya melalui kaca mata berupa paham konstitusionalisme. Paham konstitusionalisme adalah sebuah paham atau keyakinan yang melihat bahwa sebuah negara harus dijalankan dengan aturan-aturan atau hukum. Aturan-aturan atau hukum ini menyangkut hubungan antar rakyat dan penguasa, hubungan antara lembaga-lembaga negara, hubungan pemerintah pusat dan daerah, juga antara negara dan negara lain. Kerangka umum tersebut kemudian akan ditentukan isinya, yakni berupa aturan-aturan atau hukum-hukum yang diterapkan di dalamnya. Dan konstitusi ini pada akhirnya akan menjadi ruang pergumulan antara beragam tradisi yang berbeda. Dalam paham konstitusionalisme ada satu hal yang tak boleh dilupakan yakni tentang tujuan dibuatnya sebuah konstitusi. Tujuan utama dari dibuatnya sebuah konstitusi adalah demi kebaikan dan kemaslahatan sebanyak-banyaknya bagi warga negara.

Dengan beberapa pendekatan di atas diharapkan mampu menjadi sebuah landasan teoritis untuk melihat objek kajian ini. Dengan hal tersebut diharapkan fenomena tentang pemberlakuan perda berbasis syari'at Islam di berbagai daerah dapat dilihat dengan kaca mata yang lebih kritis dan komprehensif sehingga dapat memberi gambaran yang lebih utuh dan seimbang.

Hasil Kajian

Pasca bergulirnya reformasi, isu penerapan syari'at Islam mulai mengemuka dalam konstelasi politik nasional dan komoditas politik utama bagi sebagian umat Islam di Indonesia. Ini terbukti dalam sidang tahunan MPR tahun 2000 dan 2001, sejumlah partai politik Islam, seperti PPP, PBB dan PK (sekarang PKS), mengajukan tuntutan penegakan syari'at, dengan menuntut dimasukkannya tujuh kata dalam Piagam Jakarta dalam amandemen pasal 29 ayat 1 UUD 1945. Upaya tersebut selalu mengalami kegagalan sekalipun mendapat dukungan kelompok-kelompok radikal Islam konservatif (Salim dan Azra, 2003). Sementara itu, fraksi-fraksi lain di MPR menolak amandemen tersebut. Bahkan penolakan juga dilakukan oleh dua ormas Islam terbesar di Indonesia, yakni Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama.

Arskal Salim mengemukakan bahwa tuntutan formalisasi syariat Islam ini menjelma menjadi simbol ketegangan antara kaum nasionalis dengan agamawan secara horizontal, sekaligus menjadi simbol resistensi negara terhadap tuntutan tersebut melalui produk hukum dan kebijakannya, meskipun dalam beberapa hal resistensi ini bersifat cair serta menunjukan kegagalan partai Islam dalam upaya menerapkan syari'at Islam (Salim, 2009). Sementara itu, Harold Crouch mengemukakan bahwa peluang untuk menerapkan syari'at Islam di Indonesia sebetulnya sama sekali tidak ada (Crouch, 2002). Hasil pemilu sebenarnya juga memperlihatkan bahwa mayoritas kaum muslimin di Indonesia tetap moderat dan orientasi politiknya tidak tertarik pada usulan radikal untuk mendirikan negara Islam dari kalangan kelompok Islam konservatif.

Akibat kegagalan pada tingkat nasional untuk menjadikan konstitusi negara berdasar syari'at Islam membuat beberapa kalangan akhirnya beralih ke daerah. Barbara Sillars Harvey mengemukakan bahwa upaya mendirikan negara Islam sudah mulai sejak awal kemerdekaan, bentuk itu

malah berwujud menjadi pemberontakan untuk keluar dari NKRI dan mendirikan negara sendiri yang berdasarkan syari'at Islam, misalnya yang dilakukan DI/TII di bawah Kartosuwiryo (Harvey, 1977). Keinginan mendirikan negara Islam memang bukan satu-satunya faktor. Tetapi upaya memperjuangkan dasar negara dengan ideologi Islam juga ikut andil yang cukup besar dalam kasus DI/TII.

Jika dimati dalam konteks otonomi daerah, perjuangan kalangan Islam yang gagal mende-sakkan Islam sebagai ideologi negara di tingkat pusat akhirnya mengalihkan perjuangannya ke tingkat daerah. Jadi, otonomi daerah menjadi pintu masuk beberapa kalangan yang ingin menerapkan syari'at Islam. Ada banyak alasan yang seringkali muncul beriringan dengan formalisasi agama di daerah, antara lain: *Pertama*, formalisasi agama lewat perda dianggap sebagai solusi atas problem kemasyarakatan dan kebangsaan. *Kedua*, formalisasi dianggap sebagai representasi keinginan rakyat di daerah. *Ketiga*, kepentingan politik yang begitu kental sebagai bagaian integral dari keinginan melakukan formalisasi agama lewat perda-perda yang dibuat sesuai dengan kehendak para pemeimpin daerahnya.

Persoalan yang muncul dalam hal ini adalah mengapa prospek demokrasi dengan mengatas-namakan agama dan desentralisasi ternyata banyak daerah justru banyak memproduksi regulasi-regulasi berbasis syari'at Islam? Bagaimana upaya pemberlakuan perda-perda syari'at Islam tersebut efektif atau justru kontraproduktif dengan nilai-nilai demokrasi, makna desentralisasi, nilai-nilai HAM, sejalan dengan budaya masyarakat setempat atau justru bertentangan, atau hanya jualan politik semata semi sebuah kursi kekuasaan?

Ada beberapa daerah juga telah memberlakukan beragam perda berbasis syari'at Islam. Antara lain Bulukumba Sulawesi Selatan yang memproduksi Perda No.3 Tahun 2003 tentang larangan, pengawasan, penertiban, dan penjualan miras, Perda No.2 Tahun 2003 tentang pengelolaan zakat, infaq dan sodaqoh, Perda No. 5 Tahun 2003 tentang berpakaian muslim dan muslimah dan juga perda-perda lain yang berbau formalisasi agama dalam hukum negara. Bahkan di Bulukumba lahir Komite Penegakan Persiapan Syari'at Islam (KPPSI). Namun ia juga mendapat tentangan dari berbagai komponen masyarakat yang dipelopori oleh LAPAR (Lembaga Advokasi dan Pendidikan Anak Rakyat) Makassar. Kemudian juga daerah Lombok Timur Nusa Tenggara Barat yang menerbitkan perda tentang pengelolaan zakat dan profesi yang menuai kecaman dari banyak masyarakat termasuk kalangan guru dan pegawai negeri sipil.

Di samping kedua daerah di atas, daerah lain yang juga menerbitkan perda-perda berbasis agama antara lain, Pamekasan Madura, Cianjur Jawa Barat tentang anjuran pakaian kerja muslim dan muslimah; Padang Sumatera Barat tentang kewajiban memakai jilbab bagi muslim dan anjuran bagi non-muslim; Tasikmalaya Jawa Barat, dan Nanggroe Aceh Darussalam yang paling banyak menebitkan Qonun tentang syari'at Islam. Kemunculan sejumlah perda di beberapa daerah tersebut cukup menunjukkan upaya kelompok tertentu memaksakan kehendak dengan memasukkan ajaran agama tertentu dalam lembaran hukum negara. Fenomena pemberlakuan perda berbasis syari'at Islam tersebut ketika dihubungkan dengan kemaslahatan publik serta motif-motif dibalik pemberlakuannya. Bagaimana pula hasil yang dicapai setelah pemberlakuan dan resistensi yang terjadi di masyarakat, sehingga hal tersebut dapat dijadikan wilayah belajar bagi daerah-daerah lain di Indonesia.

Sekilas mungkin bagi sebagian kalangan, keberadaan perda-perda berbasis syari'at Islam ini tak menjadi persoalan. Namun dari pengamatan dilapangan, kelahiran regulasi-regulasi berbasis syari'at Islam semacam itu memiliki implikasi yang serius terhadap berbagai persoalan di ma-

syarakat. Mulai dari terampasnya ruang-ruang publik masyarakat dan kaum minoritas, intervensi negara terhadap ruang privat keagamaan individu-individu, perlakuan negara yang diskriminatif, serta kenyataan bahwa perda semacam itu justru tidak membawa “indeks” kemaslahatan publik menjadi lebih baik.

Ada hasil riset yang menunjukkan dengan jelas bahwa tampak sekali kelahiran beragam regulasi syari’at Islam tersebut sangat kental unsur politisnya dari pada upaya membangun sebuah tata pemerintahan yang bermartabat. Momentum itu pula yang oleh beberapa kalangan dijadikan gerakan untuk membangun gerakan penerapan syari’at Islam lewat peraturan daerah. Hal tersebut terus diwacanakan di tengah masyarakat bahwa penting untuk mengembalikan identitas religius pada beberapa daerah seperti masa lalu.

Di samping persoalan politis seperti tergambar di atas, dalam beberapa hal regulasi syari’at Islam tersebut juga mengabaikan nilai-nilai kultural yang berkembang di masyarakat. Pemberlakuan perda-perda syari’at Islam tersebut tampaknya hendak dijadikan instrumen dalam rangka pemberlakuan syari’at Islam. Ini tampak dari upaya kelompok-kelompok semacam HTI dan MMI yang selalu memunculkan jargon di tengah masyarakat bahwa syari’at Islam adalah solusi terbaik untuk menyelesaikan masalah dan persoalan bangsa.

Penulis menemukan bahwa realitasnya pemberlakuan perda-perda tersebut justru menjadi awal mula sebuah persoalan di masyarakat. Proses pembuatan serta kelahiran perda-perda tersebut hampir semuanya inisiatifnya dari pihak eksekutif dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat. Karena minimnya peran masyarakat dalam kelahiran perda itulah, maka banyak juga kelompok mapenulisrakat yang menentanginya, termasuk kalangan LSM.

Selain minimnya keterlibatan masyarakat dalam perumusan perda-perda tersebut, lantas di mana juga letak persoalannya? Dari teks perda dan surat edaran Bupati di beberapa daerah yang telah menerapkan syari’at Islam tersebut terlihat dengan jelas bahwa persoalan aqidah dan hukum Islam telah dimobilisasi oleh pemerintah daerah sebagai hukum positif melalui sebuah Perda dan Surat Edaran. Permasalahan yang terjadi kemudian adalah adanya wilayah privat agama yang coba dintervensi negara. Ada pemaksaan hukum *mubah* hukum agama yang berarti boleh mengerjakan dan juga boleh meninggalkan-yang dilakukan negara (pemekab). Ruang publik serta hak-hak privat masyarakat dalam konteks ini menjadi terampas karena intervensi negara dengan kekuasaannya.

Perda jelas mempunyai implikasi sanksi hukum ketika tidak dilaksanakan. Ini menjadi persoalan bagi daerah-daerah yang tidak mampu melaksanakan Perda karena keterbatasan berbagai hal. Sementara itu, surat edaran dan sejenisnya memang tak mempunyai sanksi hukum, tidak berkaidah perintah dan larangan. Tapi secara antropologis-sosiologis Perda dan surat Edaran tersebut telah dengan sengaja memanfaatkan situasi sosial berbagai daerah yang akrab dengan nilai-nilai tradisi religiusnya.

Ada fenomena yang lebih berbahaya ketika seorang anggota DPRD dari fraksi PPP yang mengatakan bahwa konsep syari’at Islam akan diterapkan secara utuh bila negara memberi peluang. Hal tersebut semakin memperkuat hipotesis tentang rencana penerapan syari’at Islam yang coba dimasukkan melalui regulasi-regulasi dalam hukum positif oleh kelompok tertentu. Namun beberapa kelompok menyebut bahwa mereka tidak setuju dengan pemberlakuan syari’at Islam secara utuh apalagi sampai mengambil alih hukum negara.

Realitasnya ada kecenderungan penerapan syari’at Islam ternyata pada tingkat lokal bertentangan dengan kenyataan sosial masyarakat, baik dari sisi keagamaan, sejarah dan sosial budaya,

ekonomi serta politik. Sementara itu, pada level hukum juga bertentangan dengan konstitusi dan perundang-undangan nasional. Pada tataran yang lebih universal, upaya penegakkan syari'at Islam tersebut juga sangat kontraproduktif dengan nilai-nilai demokrasi yang sedang dibangun dalam konteks otonomi daerah.

Lahirnya beragam perda berbasis syari'at Islam di berbagai daerah tentu tak bisa dilepaskan dari pemahaman tentang Islam itu sendiri yang terkonstruksi dalam pikiran para elite pemrakarsanya. Ada beberapa hasil penelitian di lapangan memperlihatkan bahwa baik eksekutif maupun legislatif, selalu berlandung dibalik kalimat "menjalankan syari'at Islam" ketika dikonfirmasi mengenai motif menjalankan perda-perda syari'at Islam tersebut.

Padahal ketika ditanya lebih jauh tentang syari'at Islam yang mana yang dimaksud, tidak ada argumentasi yang kokoh yang bisa menjelaskan. Hal ini menunjukkan bahwa makna syari'at Islam ternyata tidak tunggal. Artinya tak ada satu definisi baku tentang syari'at Islam itu sendiri. Tidak ada satu institusi otoritatif yang mempunyai kewenangan untuk memaksakan penafsiran tentang syari'at dengan meminggirkan yang lain. Sebagai sebuah jalan, syari'at Islam memang berasal dari Tuhan. Tapi ketika ia memasuki dialiktika peradaban manusia, terdapat beragam makna dalam menangkap firman Tuhan tentang syari'at Islam tersebut. Dalam konteks inilah, maka tidak dibenarkan sebuah kelompok memaksakan interpretasinya tentang Islam dengan menafikan kelompok lain. Pemaksaan atas satu tafsir cenderung mereduksi dari makna luhur dan tujuan utama dari syari'at Islam.

Dengan demikian, beberapa daerah yang memberlakukan Perda-Perda syari'at Islam di berbagai daerah ini sebetulnya merupakan bentuk penyeragaman dan pemaksaan makna tunggal tentang syari'at Islam. Maka implikasinya ia berpotensi menafikan penafsiran-penafsiran lain tentang Islam yang berkembang dan hidup di tengah masyarakat. Bagi kalangan yang mendukung formalisasi syari'at Islam ini melihat bahwa syari'at Islam adalah obat mujarab yang dipandang dapat menyelesaikan berbagai persoalan bangsa. Persoalan ini memang erat kaitannya dengan krisis multi dimensi yang melanda bangsa ini yang tak kunjung usai. Sebagai solusinya, kalangan ini mengusulkan syari'at Islam sebagai alternatif. Bahkan yang lebih dilema lagi ternyata gagasan ini juga merupakan agenda nasional.

Persoalan yang muncul adalah bahwa ternyata syari'at Islam yang mereka tawarkan lebih merupakan sebuah konsep yang tak tuntas, tak bermutu dan cenderung simplistik. Ini karena tidak didasarkan pada konsep yang jelas serta tidak didasarkan pada analisis yang serius terhadap berbagai persoalan kemasyarakatan. Dalam melihat tatanan masyarakat yang baik, mereka justru mundur ke belakang dengan mengarah kepada idealisasi Islam awal pada masa Nabi Muhammad. Implikasinya, yang terjadi kemudian adalah romantisme yang tereduksi yang berupaya menciptakan kembali sesuatu yang telah lama berlalu dalam sejarah.

Asumsi semacam ini jelas keliru, karena dengan berlalunya masa telah terjadi perubahan besar-besaran dalam nilai, struktur sosial dan budaya sebagai akibat kemajuan yang dicapai manusia dalam berbagai bidang. Proses ini berjalan di antara para ulama yang mengembangkan metodologinya sendiri untuk mengklasifikasikan sumber-sumber, menurunkan peraturan-peraturan khusus dari prinsip umum dan seterusnya. Teknik inilah yang kemudian disebut dengan ilmu ushul fiqh. Dan penting disadari bahwa karya mereka pun tidak terlepas dari konteks sosial, politik, ekonomi dan kebudayaan di mana mereka hidup. Pertanyaan mendasarnya: lantas bagaimana syari'at semacam ini bisa dikatakan bersifat *ilahiah* tanpa keabsahan memaknainya ulang sesuai kondisi dan kultur yang lebih sesuai?

Dengan demikian, syari'at Islam bukanlah sebuah rumusan aturan yang baku dan sangat teknis. Ia adalah sumber moral serta nilai dalam hidup. Kata syariah sendiri dalam arti semantiknya berarti jalan (*at-thariqoah*). Ia berarti jalan untuk mencapai kehidupan yang lebih adil, beradab, sesuai dengan konteks zamannya. Itu artinya demokratisasi, pemenuhan hak sipil, hak kultural serta hak ekonomi adalah syariah itu sendiri dalam konteks saat ini.

Ada sebagian kalangan mempertanyakan: apa kaitan soal kemaslahatan publik, termasuk di dalamnya soal kemiskinan, dengan soal perda syari'at Islam? Orang boleh saja menganggap antara keduanya tak ada hubungan. Namun, penting untuk dicatat bahwa ketika membicarakan konstitusi, entah itu berupa Perda atau apapun namanya, kita tidak boleh lupa dari tujuan dibuatnya konstitusi tersebut, yakni kebaikan atau kemaslahatan bagi sebanyak-banyaknya warga. Kemaslahatan bagi sebanyak-banyaknya warga inilah yang harus menjadi *output* dari sebuah proses politik. Tanpa mengaitkan kelahiran sebuah konstitusi (termasuk dalam hal ini perda) dengan dampaknya terhadap kemaslahatan publik, maka pembicaraan tentang konstitusi politik menjadi omong kosong. Bahkan konstitusi demokrasi tidak akan mendapatkan legitimasi secara moral ataupun secara politik kalau ia tidak menyumbang secara positif terhadap kemaslahatan publik.

Indikator-indikator pembangunan manusia (*human development*), yakni berupa; pertumbuhan ekonomi, pemerataan dari pertumbuhan tersebut, tingkat pendidikan dengan indikator tingkat melek huruf, harapan hidup, dan kesetaraan jender, kiranya bisa menjadi indikator tentang kemaslahatan yang telah merembes ke masyarakat. Indikator-indikator itulah yang kemudian disebut-meminjam bahasa Saiful Mujani-sebagai "indeks kemaslahatan publik" (Mujani, 2003).

Mungkin sebagian menilai indikator-indikator tersebut sangat bias wacana demokrasi dari Barat dan tidak bisa dijadikan ukuran untuk analisis perbandingan dari dampak diterapkannya perda-perda berbasis syari'at Islam di berbagai daerah. Namun demikian, lima indikator tersebut tidak bisa diabaikan ketika berbicara tentang kemaslahatan bagi warga sebagai dampak dari konstitusi, apapun nama dan sifat konstitusi tersebut, yang merupakan *output* dari sebuah produk politik.

Pandangan serupa juga banyak dikemukakan para anggota dewan dari beberapa fraksi lainnya. Persoalannya mungkin agak berbeda ketika para elit lokal tersebut memiliki pandangan agama yang progresif demi kesejahteraan rakyat seperti yang terjadi di Amerika Latin yang sangat terkenal dengan *teologi pembebasan* yang dipelopori oleh Gustavo Gutierrez (1973). Bagi Gutierrez, motivasi beragama bukanlah untuk membenarkan *status quo*, tapi bagaimana menempatkan peran agama sebagai kekuatan sosial untuk lebih memperbaiki kehidupan masyarakat. Idealisasi seperti itulah yang tampak jauh ketika melihat beragam pandangan elite berbagai daerah dalam memahami ajaran agama (Islam). Maka perda-perda yang dilahirkannya pun, selain karena muatan politis, juga sama sekali tak ada yang bersinggungan dengan kondisi riil masyarakat.

Persoalan krusial yang dihadapi dalam pemberlakuan perda-perda berbasis syari'at di daerah ini dalam pelaksanaannya ternyata telah menyebabkan terampasnya ruang-ruang publik. dan menyebabkan diskriminasi bagi sebagian anggota masyarakat. Perda tentang jum'at khusus misalnya. Dengan perda tersebut maka ketika pelaksanaan solat jumat, seluruh kendaraan bermotor harus mengambil jalan alternatif dan tidak diperbolehkan lewat didekat masjid. Di berbagai daerah juga dilakukan pemotongan gaji dengan tujuan untuk mensukseskan perda khatam Al-Quran. Pelaksanaan regulasi-regulasi syari'at Islam ini tampaknya juga merupakan bentuk intervensi negara ke ruang-ruang privat keagamaan. Itu beberapa contoh kecil saja tentang bagaimana sesungguhnya penerapan perda-perda ini telah menempatkan sebagian warga masyarakat yang tidak beragama Islam sebagai warga kelas dua.

Meski di beberapa daerah ada warga non muslim merupakan minoritas, tetapi mereka adalah warga negara yang punya hak sama. Mereka juga membayar pajak ke daerah untuk kepentingan masyarakat secara luas tanpa melihat agama tertentu. Maka pertanyaan paling mendasar, mengapa harus ada sebuah Perda dengan berlandaskan agama tertentu. Bukankah pemerintah dan juga DPRD merupakan lembaga publik yang harus mencerminkan nalar publik, bukan kelompok? Sampai di sini bisa dijelaskan, kemungkinan ada pertimbangan subjektif di dalamnya, yakni karena mayoritas penduduknya memeluk agama Islam. Namun bisa dikejar juga, bukankah sebuah Perda seharusnya diperuntukan bagi seluruh masyarakat dan tidak mengatur secara parsial atau hanya bagi kelompok tertentu? Pada wilayah inilah sesungguhnya kelahiran perda syari'at Islam di beberapa daerah bisa dikatakan cacat sebagai sebuah produk hukum, baik secara filosofis maupun sosiologis.

Terjadinya distorsi ruang publik dalam konteks penerapan syari'at Islam di beberapa daerah dalam berbagai hal telah menyebabkan relasi negara, agama dan masyarakat menjadi tak seimbang. Dalam relasi antara agama dan negara bisa dilihat bahwa penerapan Perda syari'at Islam di beberapa daerah dalam bentuk Perda yang kemudian diderivasikan dalam berbagai bentuk kebijakan ternyata menimbulkan beberapa persoalan yang kompleks.

Pertama, masuknya hukum Islam dalam Perda tersebut telah mereduksi peran agama sebagai etos dan pijakan moral berbangsa dan bernegara dengan memformalisasi keharusan melaksanakan ajaran agama dalam bentuk kebijakan. Dengan begitu, artinya agama telah dipolitisasi sedemikian rupa dan ditarik ke wilayah politik demi sebuah kepentingan kekuasaan. Keluhuran agama dengan demikian menjadi ternodai.

Kedua, kebijakan yang diterbitkan pemerintah daerah tersebut juga telah merampas kebebasan beragama dari para pemeluknya dengan mengatur kehidupan masyarakat. Negara dalam hal ini telah masuk ke wilayah privat keagamaan yang personal, yang hal tersebut dijamin Undang-undang. *Ketiga*, negara telah merampas otoritas lembaga-lembaga keagamaan dan pendidikan dengan menjadikannya sebagai objek kebijakan. Dan *keempat*, dengan penerapan syari'at Islam dalam bentuk regulasi, maka hal tersebut akan sangat berpotensi menjadikan agama sebagai instrumen kekuasaan.

Dalam konteks demokrasi, regulasi-regulasi syari'at Islam di beberapa daerah justru paradoks dengan nilai-nilai demokrasi. Ini karena dalam demokrasi selalu menghargai pluralitas serta memberi fasilitas yang sama terhadap semua warga negara. Keberadaan perda-perda berbasis syari'at Islam yang diproduksi justru membuat masyarakat daerah ini semakin tidak tersentuh dengan hal-hal yang sebetulnya berkaitan dengan hajat kehidupan mereka. Unsur politis atas kelahiran perda-perda tersebut lebih tampak kental dari pada upaya membenahi kehidupan yang lebih baik.

Berdasarkan deskripsi di atas, menunjukkan bahwa muatan perda politis dalam kelahiran perda-perda tersebut tampak lebih kental dibanding demi kemaslahatn umat. Kelompok elite, baik birokrasi maupun kalangan partai politik melihat wacana syari'at Islam sebagai sarana menarik simpati masyarakat dalam membangun investasi politik. Hal ini jelas terekam dari beragam wawancara dengan anggota DPRD maupun kalangan birokrasi yang selalu menjawab bahwa pemberlakuan syari'at Islam penting guna membangun identitas sebagai daerah yang religius tanpa rencana aksi, aturan main serta *planning* yang jelas bagaimana implikasi riilnya agar punya imbas terhadap kesejahteraan masyarakat. Sementara disisi lain, psikologi masyarakat sendiri tampak seperti teraduk-aduk dan terlanjur terbawa wacana yang dikembangkan bahwa syari'at Islam dapat mengembalikan identitas masyarakat daerah yang religius tanpa pemahaman yang mendalam.

Kemunculan Perda-Perda syari'at Islam ini yang lebih diwarnai motivasi politik, keberadaannya dalam perjalanana juga menyisakan berbagai problem di masyarakat. Selain karena cukup problematis dari perspektif tata aturan hukum negara, seperti pengaturan agama yang tidak menjadi wilayah dan otoritas daerah sebagaimana dalam UU No 32 Tahun 2004, juga penting melihatnya dalam perspektif fiqih Islam juga hubungan sosial masyarakat. Pemberlakuan beberapa Perda berbasis syari'at Islam dalam perjalannya ternyata tak semulus dan seideal dari cita-cita awalnya. Banyak pula Perda yang dinilai tidak efektif sehingga memungkinkan untuk dicabut.

Persoalan krusial muncul dalam perda Khatam Al-Quran dan surat Edaran tentang pemakaian Jilbab bagi PNS perempuan. Perda khatam Al-Quran mengharuskan seorang siswa untuk bisa diterima pada jenjang yang lebih tinggi, atau lulus sekolah harus mempunyai sertifikat telah hafal surat-surat tertentu dalam Al-Quran serta pandai menagaji. Hal yang tentu menjadi problematik adalah ketiak seorang siswa yang tidak bisa melanjutkan pendidikan hanya karena alasan mengaji.

Penerapan perda berbasis syari'at Islam dengan demikian adalah kesalahan dalam memaknai desentralisasi. Desentralisasi dalam konteks demikian diartikan sebagai demokrasi suka-suka. Maka sesungguhnya yang terjadi adalah demokrasi semu. Aktor-aktor yang berada dalam pemerintahan pun tidak memiliki kemampuan dalam mengelola kekuasaan dan mengayomi berbagai kepentingan yang berkembang di masyarakat.

Berbagai problematika mulai dari segala macam bentuk diskriminasi, indikasi pelanggaran UUD, tergerusnya nilai-nilai budaya lokal, terabaikannya indeks kemaslahatan publik, terlanggarnya nilai-nilai dalam HAM-yang timbul dalam pemberlakuan perda syari'at Islam dalam konteks otonomi daerah ini tak urung telah memberi coreng pada wajah desentralisasi. Maka menjadi sah untuk mengatakan bahwa penerapan beragam perda syari'at Islam adalah gagalnya persemeaian demokrasi dalam era desentralisasi.

Pemberlakuan syari'at Islam dengan demikian telah mengaburkan agenda-agenda reformasi dan otonomi daerah di bidang ekonomi, politik dan hukum serta memandulkan penciptaan pemerintahan yang bersih. Pemaknaan yang sempit atas otonomi daerah dalam bentuk perda syari'at Islam seperti ini hanya akan melahirkan "kesewenang-wenangan" daerah atas nama otonomi dalam memproduksi berbagai kebijakan.

Penutup

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas, penulis ingin mengatakan bahwa mungkin ada sebagian orang yang mengatakan, munculnya perda-perda bernuansa syari'at Islam tidak perlu dikhawatirkan dan hal itu tidak perlu dihubung-hubungkan dengan negara Islam. Bukankan Negara juga menjamin umat Islam untuk menjalabnkan syariaat agamanya? Anggapan bahwa Perda tersebut sama sekali tidak menganduiung masalah adalah anggapan yang terlalu gegabah. Hal tersebut karena dalam beberapa hal Perda-Perda semacam itu mengandung kesalahan pada tingkat konsepsi dan aplikasi.

Kesalahan konsepsi terletak pada anggapan bahwa syari'at Islam tidak bisa tegak kalau tidak disandarkan pada negara. Sedang pada tingkat aplikasi, Perda-Perda tersebut telah menimbulkan perasaan tertekan pemeluk agama lain. Dominasi itu potensial menimbulkan perasaan "tidak enak" yang bisa mengganggu keseimbangan kehidupan beagama di Indonesia. Ibarat rumah, Indonesia seolah telah di kapling oleh kelompok-kelompok dominant di wilayah tertentu.

Temuan dari hasil penelitian ini dengan jelas memperlihatkan bahwa pemberlakuan beragam perda berbasis syari'at Islam dapat dikatakan tidak bermutu. Tidak bermutu karena simplistik, tidak ada konsep yang jelas, dan tidak didasarkan pada analisis yang serius terhadap berbagai masalah kontemporer dalam masyarakat. Fakta-fakta menunjukkan bahwa basis argumentasi yang menjadi landasan pemberlakuan syari'at Islam di sini jauh dari kebutuhan yang dibutuhkan masyarakat setempat. Muatan politisnya tampak lebih kental.

Ada beberapa daerah ditemukan secara jelas dan lebih jauh memperlihatkan bahwa penerapan syari'at Islam pada faktanya bukanlah hal yang sederhana. Ada implikasi-implikasi serius yang ditimbulkannya. Mulai dari pelanggaran HAM yang meliputi kebebasan beragama, terjadinya diskriminasi perempuan, diskriminasi non-muslim, terampasnya ruang-ruang publik masyarakat, kekerasan atas nama agama, sampai dengan keruwetan serta paradoks-paradok secara epistemologis dalam konsep syari'at itu sendiri. Bahkan hal yang lebih mengemuka justru hal-hal yang bersifat simbolisasi belaka. Indeks kemaslahatan publik yang lebih substansi justru terabaikan.

Daftar Pustaka

- Alagappa, M. (1995). *Political legitimacy in Southeast Asia*. California: Stanford University Press.
- Artha, A. (1988), *Kitab Undang-Undang Sultan Adam 1825*. Banjarmasin: Murya Artha.
- Crouch, H. (2002). The recent resurgence of political Islam in Indonesia. *Islam in Southeast Asia: Analysing recent development*. Anthony L. Smith (Ed.). Singapore: ISEAS.
- Daud, A. (1997). *Islam dan masyarakat daerah: Deskripsi dan analisis kebudayaan daerah*. Jakarta: Rajawali Press.
- Hasani, I. (Ed.). (2009). *Berpihak dan bertindak intoleran: Intoleransi masyarakat dan restriksi negara dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia*. Jakarta: Publikasi Setara Institute.
- Hidayat, S. (2007). *Too much too soon: Local state elites perspective on and the puzzle of contemporary Indonesian regional autonomy policy*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kamil, S. (Ed.). (2007). *Syariah Islam dan HAM: Dampak PERDA syariah terhadap kebebasan sipil, hak-hak perempuan, dan non-muslim*. Jakarta: Center for the Study of Religion and Culture (CSRC) dan Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Mujani, S., et al. (2003). *Syari'at Islam: Pandangan muslim liberal*. Burhanudin (Ed.). Jakarta: JIL.
- Mulia, S. M. (2010). *Islam dan hak asasi manusia: Konsep dan implementasi*. Yogyakarta: Naufan Pustaka.
- Nitiprawiro, F. W. (2000). *Teologi pembebasan, sejarah, metode, praksis dan isinya*. Yogyakarta: LKiS.
- Ras, J. J. (1968). *Hikajat daerah: A study in Malay histotografi*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Salim, A., & Azra, A. (Ed.). (2003). *Shari'a and politics in modern Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Harvey, B. S. (1977). *Pemberontakan Kahar Muzakar dari tradisi ke DI/TII*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Wahid, A. (1994). Islam, politics and democracy in Indonesia 1950s and 1990s. Dalam David Bourchier dan John D. Legge (Eds.), *Democracy in Indonesia 1950s and 1990s*. Australia: Monash University.
- Yamin, M. (Ed.). (1959). *Naskah persiapan Undang-Undang Dasar*. Jakarta: Prapanca.