

## **Relasi Agama dan Negara dalam Konteks Politik Lokal (Dinamika Formalisasi Islam dalam Perda Syariah di Sumatera Barat)\***

Syafwan Rozi, M.A

### **A. Pendahuluan**

Formalisasi syariat menjadi wacana yang sangat digandrungi dalam pentas perpolitikan Indonesia dewasa ini. Bahkan, beberapa partai politik mengangkat wacana ini sebagai agenda utama. Hal ini secara sepintas merupakan gejala bahwa wacana Islam mulai diformalkan dalam ranah negara. Setidaknya ada tiga kondisi yang membuat wacana seputar formalisasi syari'at kini menjadi sangat kontekstual. Pertama, adanya upaya sebagian partai politik, khususnya Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Bulan Bintang (PBB) dalam sidang tahunan MPR Agustus 2002 untuk mengamandemen pasal 29 UUD 1945 dengan memasukkan tujuh kata (dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk pemeluknya) dalam Piagam Jakarta agar formalisasi syari'at mempunyai landasan konstitusional yang jelas di Indonesia. Kedua, formalisasi beberapa elemen syari'at Islam oleh birokrat pada sebagian daerah di Indonesia. Ketiga, adanya seruan dan kampanye untuk mengajak masyarakat untuk memformalisasikan syari'at Islam dalam aspek kehidupan, seperti yang dilakukan beberapa kelompok dan gerakan Islam, misalnya Hizbut Tahrir, Front Pembela Islam, dan Majelis Mujahidin Indonesia.

Dewasa ini, ranah politik Indonesia mulai menampakkah hubungan yang mesra antara negara dan agama. Dalam literatur politik Islam, ada 2 pendekatan dalam melihat relasi Islam dan negara yaitu pendekatan kultural dan pendekatan struktural. Pendekatan kultural menampilkan Islam dalam ranah kultur sosial masyarakat pada masa pra kemerdekaan, orde lama dan orde baru. Menurut Kuntowijoyo, partai politik Islam berada dalam posisi teralienasi dan berperan sebagai oposisi negara. (**Kuntowijoyo 1998: 124**) Islam tampil dalam gerakan sosial budaya yang diperankan oleh organisasi kemasyarakatan seperti Muhammadiyah, NU serta gerakan moral bagi anggota ICMI dan KAHMI yang duduk di jajaran pemerintahan saat itu. Ada dua alasan mengapa langkah kultural lebih efektif diperankan pada waktu itu ketimbang pendekatan struktural. *Pertama*, dengan meminimalisir campur tangan negara terhadap kehidupan agama dengan sendirinya akan melindungi agama dari hegemoni dan kooptasi negara untuk kepentingan politiknya.

---

\* Makalah ini disampaikan pada Seminar Internasional ke-9 “Politik Identitas: Agama, Etnisitas, dan Ruang/Space dalam Dinamika Politik Lokal di Indonesia dan Asia Tenggara”, yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik, Salatiga – Jawa Tengah, pada tanggal 15 – 17 Juli 2008.

*Kedua*, jujur harus diakui bahwa dalam era transisi seperti saat ini, telah terjadi ketidakpercayaan atas efektifitas negara dalam mengatur dan menjaga keteraturan sosial (*social order*). (**Suprpto, 2006: 21**)

Selanjutnya, Islam juga tampil dalam pendekatan struktural, sebuah pendekatan yang menghadirkan Islam politik dalam ranah struktur kekuasaan. Gebrakan ini muncul pada awal runtuhnya rezim orde baru pada tanggal 21 Mei 1998. Euforia publik mendemistifikasi kesakralan atas keterpencilan politik selama ini. Politik menjadi ruang publik, semua orang punya hak sehingga akumulasinya memunculkan partai politik peserta pemilu 1999, tercatat 181 partai peserta pemilu (**Litbang Kompas, 1999:XIX**) dan 42 partai diantaranya dikategorikan partai Islam, mengusung Islam sebagai simbol dan basis ideologinya ( **Arsekal Salim, 1999:7-12**). Bahkan melihat fenomena ini, menurut Bachtiar Effendy sulit untuk tidak mengatakan perkembangan politik selama periode pasca orde baru hanya dari segi legalistik formal. ( **Bachtiar Effendy, 2003:27**)

Sementara itu, seiring dengan perkembangan politik Islam, semangat ke Islam-an mulai bangkit dari aras bawah, sering dengan adanya otonomi daerah yang merubah sistem pemerintahan di aras lokal. Geliat Islam lokal dalam menerapkan relasi Islam dan negara di beberapa daerah telah menerapkan formalisasi institusi keislaman dalam bentuk Perda. Interpretasi-interpretasi Islam lokal mulai mengemuka yang pada gilirannya memfasilitasi para elit lokal untuk mengambil kebijakan sesuai kontek masyarakat. (**M. Jadul Maula, 2006: 13**) Di antaranya, dapat dilihat melalui kebangkitan dan rekonstruksi *Syariat Islam*, kemudian diikuti oleh kebijakan-kebijakan pemerintahan lokal seperti wajib jilbab, kembali ke surau, gerakan seribu masjid yang terdapat di Provinsi NAD, Kabupaten Pamekasan (Jawa Timur), Maros, Sinjai dan Gowa (Sulawesi Selatan), Cianjur, Garut dan Indramayu (Jawa Barat) (**Panjimas, 27 November-12 Desember 2002: 12**)

Interpretasi-interpretasi Islam lokal mulai mengemuka yang pada gilirannya memfasilitasi para elit lokal untuk mengambil kebijakan sesuai kontek masyarakat. (**M. Jadul Maula, 2006: 13**). Tidak terkecuali Sumatera Barat, provinsi yang berpenduduk mayoritas Islam sekitar 3.902.366 jiwa ( 97,56 % ) dari 3.999.864 jiwa. (**Data statistik Departemen Agama tahun 2000-2001**) dan mempunyai filosofi *Adat Basandi Syara', Syarak Basandi Kitabullah* ini telah menerapkan beberapa perda bernuansa syariah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Fenomena ini terlihat adanya Perda Provinsi No.11/2001 tentang pemberantasan maksiat, Perda Kabupaten Solok No. 6/2002 tentang pakaian muslimah dan Perda Kabupaten Agam No.1/2001 tentang visi Agama madani, Perda Kabupaten Padang Pariaman, No 2/2004 tentang pencegahan, penindakan dan pemberantasan maksiat; Perda Kabupaten Agam No.5 tahun 2005 tentang kewajiban membaca dan menulis Al-quran, dan beragam peraturan daerah lain yang mengarah pada formalisasi tradisi Islam, bertajuk syariat. Bahkan tidak tanggung-tanggung, Gubernur

Gamawan Fauzi mengimbau agar kabupaten/kota di Sumatera Barat membuat perda syariah karena sesuai dengan kultur masyarakat. (**Padang Express, 2 Juni 2006**)

Pertanyaan yang muncul adalah, apakah pergerakan Islam di aras lokal di era otonomi daerah ini, sebagai sebuah sikap romantisme daripada masa lalu, atau sebuah gerakan yang benar-benar merekam kembali kedigdayaan Islam. Atau gejala ini, merupakan kontaminasi elit lokal yang sering mempolitisasi Islam yang melahirkan budaya Islam sesaat yang tidak terkultur. Untuk menjawab persoalan ini, kajian tentang pola relasi agama dan negara dalam konteks lokal terhadap perda syariah di Sumatera Barat suatu keniscayaan. Telaah ini akan menelusuri penerapan, efektivitas dan pola relasi Islam dan negara dalam 3 perda berbasis syariah yaitu Perda Provinsi Sumatera Barat No.11/2001 tentang pemberantasan maksiat, Perda Kabupaten Solok No. 6/2002 tentang pakaian muslimah dan Perda Kabupaten Agama No.5 tahun 2005 tentang kewajiban membaca dan menulis al-Qur'an

#### **B. Penerapan Perda Syariah di Sumatera Barat.**

Dalam rentang sejarah 14 abad Syariat Islam memang telah menjadi sebuah tatanan hukum legal dalam masyarakat yang memeluk agama Islam. Syariat sendiri merupakan khazanah hukum dalam agama Islam yang didakwahkan oleh Nabi Muhammad SAW kepada umatnya semenjak diturunkannya Al Qur'an beserta Sunnah-sunnahnya disaat beliau masih hidup sampai dengan beliau dipanggil kehadliratNya. Syariat merupakan inti pandangan dunia Islam. Syariat melingkupi seluruh aspek kehidupan manusia : individu, sosial, politik, dan intelektual. Pada tataran praktis, ia memberi makna dan substansi bagi perilaku umat Islam dan seluruh tindakan mereka didunia. Seringkali kali syariat digambarkan sebagai; hukum Islam. Akan tetapi, cakupan syariat melampaui cakrawala hukum yang terbatas. Syariat juga merupakan sistem nilai dan etika ; sebuah metodologi pragmatis yang dirancang untuk memecahkan berbagai persoalan masa kini dan masa depan. Keislaman dari sebuah peradaban muslim diukur dari keberhasilannya dalam mencari hukum Tuhan atau Syariat : seberapa dekat upaya peradaban itu dengan sumber air; ketika berusaha menerapkan prinsip-prinsip hukum , etika, dan metodologi Syariat.

Sepanjang sejarah Islam, syariat tidak pernah diselewengkan, disalahpahami, dan digambarkan secara keliru sedemikian parah melebihi zaman sekarang. Ia dipandang sebagai kerangka hukum yang membeku, yang sedikit sekali atau sama sekali tidak berhubungan dengan alam modern. Sempat muncul anggapan miring tentang fungsi dan peranan Syariat Islam bagi kelangsungan kehidupan bernegara dan pemerintahan yang harus berhadapan langsung dengan berbagai macam pluralitas ataupun heterogenitas masyarakat kita saat ini.

Perda berbasis Syariat yang ada di Indonesia saat ini merupakan sebuah kenyataan dinamika berbangsa dan bernegara. Undang undang; Undang Otonomi Daerah merupakan faktor penentu bagi munculnya Peraturan Daerah ( Perda ) Syariat berperan dalam konteks lokal dan regional. Asas akuntabilitas merupakan basis dari Perda Syariat sehingga kegiatan penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Implementasi syariat Islam di Indonesia secara formal pada mulanya terwujud dalam berbagai bentuk perundang-undangan dan kebijakan pemerintah, Perkawinan dalam KHI, penambahan terbatas pada aspek sanksi hukumnya baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Peraturan perundang-undangan di tingkat pemerintah pusat, antara lain dapat disebutkan sebagai berikut. UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan; PP No. 28 tahun 1977 tentang Perwakafan; UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam yang mengatur Perkawinan, Waris dan Wakaf; UU No.7 Tahun 1999 tentang Haji; UU No. 38 Tahun 1999 tentang Zakat; UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf; UU No. 7 Tahun 1992 tentang Bank Indonesia yang menugasi BI menyiapkan peraturan dan fasilitas penunjang untuk operasionalisasi bank syariah. Peraturan yang berkaitan langsung dengan isu perempuan adalah UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam yang mengatur Perkawinan, Waris dan Wakaf. Sekarang sedang dipersiapkan RUU Terapan Bidang Perkawinan yang secara esensial mengadopsi materi UU.

Penerapan Syariah Islam dalam Perda No. 11 Tahun 2005 tentang pemberantasan maksiat di Sumatera Barat dalam tujuannya mewujudkan pelaksanaan ajaran Islam dalam penegakan amal ma'ruf nahi munkar, memberantas semua penyakit masyarakat seperti judi, kriminalitas, prostitusi KKN dan penyakit masyarakat lainnya. Berdasarkan observasi terfokus yang dilakukan, persiapan dan perumusan rancangan perda berjalan sangat lama dan cukup alot mulai dari bulan Juli 2004 sampai Desember 2005. (wawancara dengan Saidal Bahauddin). Hal ini menurut Saidal, pihak legislatif menyaring imput dan masukan dari berbagai kalangan tentang penerapan perda ini. Banyaknya pandangan pro dan kontra, terutama pelarangan jam malam bagi perempuan di atas jam 21 Wib. Menurut berbagai kalangan terutama aktivis perempuan, memberlakukan Peraturan Daerah (Perda) PEKAT (Pemberantasan Maksiat) sangat membatasi ruang gerak perempuan. Misalnya, dengan jelas melarang perempuan keluar malam tanpa mahramnya. Inilah menurut mereka, menjadikan posisi perempuan di dalam syariat Islam terpinggirkan dan selalu dibatasi oleh aturan syariat yang ketat. Dalam pelaksanaannya, Perda PEKAT mengalami kendala yang cukup berarti, aturan-aturan yang termuat pasal-pasal perda sulit diimplementasikan. Menurut Hayati Nizar, akademisi, kendala yang dihadapi dalam penerapan

perda pekat disebabkan luasnya cakupan dan ruang lingkup maksiat yang dituju dalam perda. (wawancara dengan Hayati Nizar)

Lain halnya dengan penerapan syariat Islam dalam Perda No. 6 tahun 2002 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Solok. Walaupun dalam penelitian Ari Wibowo mengenai implementasi Peraturan Daerah (Perda) Syari'at di Indonesia (studi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 6 Tahun 2002 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Solok) yang ditinjau keabsahannya berdasarkan Hukum Ketatanegaraan Indonesia dan kesesuaiannya dengan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam konstitusi (UUD 1945). Ari menerjemahkan Hak Asasi Manusia (HAM), sebagai hak-hak mendasar pada diri manusia harus menjadi akar dari negara, menghormati perbedaan, menerima keanekaragaman, menerima hubungan, serta menghargai hubungan gender. Kondisi yang diperlukan adalah negara harus konsisten terhadap konstitusi, hak-hak dasar, persamaan lelaki dan perempuan, persamaan antara muslim dan non-muslim.

Perda ini bertujuan sebagai salah satu perwujudan dari pelaksanaan ajaran Agama Islam adalah tercermin dari pakaiannya dalam kehidupan sehari-hari karena menutup aurat di dalam Islam hukumnya adalah wajib, baik didalam ibadah yang bersifat mahdah maupun yang bersifat ammah. Tujuan lain adalah terwujudnya suasana kehidupan masyarakat yang mencerminkan kepribadian muslim dan muslimah serta dalam upaya mewujudkan masyarakat Kabupaten Solok yang beriman dan bertaqwa, Rancangan perda ini juga dikaji dan ditelaah secara mendalam dan didiskusikan dengan berbagai kalangan. Berdasarkan pengamatan, ranperda ini diterima oleh berbagai kalangan karena semangat dan aturan perda ini sesuai dengan kultur dan kondisi masyarakat. Begitu juga dalam pelaksanaannya, para karyawan pemda kabupaten, siswi-siswi sekolah dasar sampai menengah atas memakai jilbab. Hal ini sesuai dengan semangat dan meningkatnya pengamalan keagamaan masyarakat secara umum.

Sedangkan Perda No. 5 tahun 2005 kabupaten Agam tentang Pandai Baca dan Tulis Huruf al-Qur'an bertujuan untuk mampu membaca dan menulis huruf Al-Qur'an ; Memahami, menghayati, dan mengamalkan ajaran Al-Qur'an yang tercermin dari watak kepribadian, dan sikap dalam kehidupan sehari-hari. Keistimewaan perda ini, sebelum pihak legislatif dan eksekutif melahirkan di tingkat perda, telah dilakukan pengkajian dan riset terlebih dahulu. Berdasarkan survei yang telah dilakukan, ternyata tingkat kepemilikan alat salat berbanding lurus dengan kemampuan baca tulis al-Qur'an. Di kabupaten Agam, kepemilikan alat shalat, terdata 710 orang tidak punya sarung dan 1.263 orang tidak punya mukena. Sedangkan kepemilikan al-Qur'an, 20.968 orang mengaku memiliki al-Qur'an dan 1.962 orang mengaku tidak memiliki. Angka tersebut mendukung temuan selanjutnya

ternyata; ayah 10.910 orang, ibu 15.716 dan anak 9.936 adalah punya kemampuan lancar dalam membaca al-Qur'an. Lainnya ayah 5.218 orang, ibu 5.583 orang dan anak 4.812 orang adalah punya kemampuan tidak lancar dalam membaca dan menulis al-Qur'an. Selebihnya ayah 6.803 orang, ibu 1.632 orang dan anak 8.183 orang adalah punya kemampuan tidak pandai baca tulis al-Qur'an. Data ini memotivasi pihak legislatif dan eksekutif untuk mengeluarkan Perda tentang wajib pandai baca tulis al-Qur'an. Dalam pelaksanaannya, perda ini berjalan cukup efektif karena segmen dan sasaran perda ini ditujukan hanya untuk kalangan muslim yang mayoritas di Kabupaten Agam ini. Di samping itu, pandai baca tulis al-qur'an merupakan ajaran agama yang sangat mendasar yang harus dikuasai.

Jadi, kalau kita cermati, implementasi syariat Islam pada awalnya hanya dijumpai dalam kebijakan dan perundang-undangan pemerintah pusat. Namun, sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah (otoda) pada tahun 2001, sejumlah pemerintah daerah seakan berlomba mengimplementasikan syariat Islam dalam berbagai kebijakan, mulai dari tingkat provinsi sampai ke peraturan nagari (perna). Gagasan awal secara ideal dipahami dalam konteks membangun demokrasi dengan ciri utama partisipasi seluruh masyarakat, untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat yang selama ini terabaikan. Perda-perda di tingkat lokal merupakan implementasi semangat otonomi daerah yang merupakan suatu bentuk kebijakan pemerintah pusat yang memberikan kewenangan kepada daerah dalam batas-batas tertentu agar leluasa mengatur wilayahnya menjadi lebih mandiri dan lebih berkembang sehingga masyarakatnya menjadi lebih sejahtera.

### **C. Efektivitas 3 Perda Syariah di Sumatera Barat**

Secara global, umat Islam di Indonesia dalam merespons pemberlakuan syariat dalam perda dapat di bagi menjadi dua klasifikasi : Pro Formalisasi dan Kontra Formalisasi Syariat Islam. Dua paradigma inilah yang senantiasa menjadi ranah diskusi publik. Penegakan Syariat tergambar sebagai menakutkan, berbahaya, radikal, fundamental sehingga menimbulkan stigma apabila mengusung platform syariat sebagai basis perjuangannya.

Padaahal, Syariat Islam telah menjadi sejarah bangsa Indonesia. Semenjak zaman kerajaan-kerajaan Islam senantiasa berusaha untuk memberlakukan syariat Islam di daerahnya. Setelah Indonesia merdeka, usaha pemberlakuan syariat Islam tidak juga berhenti. Beberapa partai politik dan ormas Islam menempuh upaya pemberlakuan syariat Islam di Indonesia. Begitu bersemangatnya umat Islam ingin memberlakukan syariat Islam sehingga harus ditempuh dengan berbagai jalur/strategi (politik, militer, dan dakwah), tidak lepas dari pandangan Islam yang totalistik-literal, bahwa hukum Islam (syariat) menjadi keseluruhan tata kehidupan.

Akhirnya, pemberlakuan syariat Islam menjadi problem tersendiri di Indonesia. Tidak saja menyangkut kejelasan hukum mazhab mana yang akan dipergunakan sebagai acuan secara formal dan bagaimana mengimplementasikannya di dalam sistem hukum nasional. Tetapi juga terletak pada persoalan bagi bangsa Indonesia yang plural (dengan berbagai ragam agama dan budaya) dan menyangkut posisi perempuan yang terpinggirkan. Dalam kasus perda maksiat di Sumatera Barat. Karena itu, formalisasi syariat Islam menjadi sangat problematis di tengah pluralitas bangsa yang menjadi karakter masyarakat modern yang memberikan pilihan-pilihan berdasarkan representasi.

Faktor inilah yang membuat kita mesti melakukan dekonstruksi terhadap tafsir literal syariat yang selama ini dipahami umat Islam. Bagaimanakah kita meletakkan syariat Islam dalam kehidupan demokrasi dan pluralisme agar tidak menjadi hukum yang eksklusif? Sebab, pandangan literal terhadap syariat lebih dominan dimiliki oleh kelompok yang memperjuangkan pemberlakuan syariat Islam. Dalam konteks ini, kita perlu tafsir yang memadai untuk menjelaskan makna substantif syariat Islam, yang termaktub dalam al-Qur'an dan Sunnah.

Tetapi lebih dari itu, dekonstruksi dapat dilakukan secara paradigmatic, tentang apa yang dimaksud dengan syariat Islam. Seperti yang sering menjadi argumen sebagian pendukung formalisasi, syariat Islam adalah keseluruhan teks yang ada di dalam al-Qur'an dan Sunnah, yang wajib diundangkan. Padahal syariat Islam tidak bisa dipahami sebagai hukum formal (*al-ahkam al-qanuniah wa al-tasyri'iyah*) semisal formalisasi (*taqnin*). Karena hakikatnya syariat adalah cara/metode atau jalan agama (**al-Asymawi, 1998**). Itu sebabnya, konteksnya bukan lagi bagaimana memberlakukan syariat Islam secara total (dalam bentuk formalisasi/undang-undang), melainkan bagaimana memahami syariat Islam dalam kehidupan modern

Berikutnya penelitian ini akan melihat efektifitas penerapan perda-perda syariah di Sumatera Barat. Berdasarkan kerangka analisis, sebuah produk perundang-undangan seharusnya mengandung konsep dan gagasan sistem sosial kultural yang memberikan suatu konsepsi tentang realitas dan rancangan untuk mewujudkannya. Konsep dan gagasan yang menyangkut kebijakan ini seharusnya memperhatikan aspek social dan *assesment* secara riil dalam kehidupan masyarakat. Untuk melihat efektifitas penerapan 3 perda syariah di Sumatera Barat setidaknya terdapat 6 unsur penting yaitu akuntabilitas terhadap UUD dan UU di atasnya, implikasi terhadap budaya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, kelenturan terhadap isu pluralisme, kontribusi terhadap persoalan penyakit masyarakat, tujuan pelaksanaan ajaran Islam yang paripurna dan suasana hidup yang berkepribadian Islami.

6 unsur ini kemudian dijadikan indikator untuk mengukur efektifitas penerapan perda syariah yaitu: 1) Apakah penerapan perda syariah tersebut

berpengaruh langsung terhadap UUD dan peraturan di bawahnya. 2) Apakah aspek-aspek dalam penerapan perda mempunyai implikasi langsung terhadap budaya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. 3) Apakah perda tersebut mempunyai kelenturan terhadap isu pluralisme dan keragaman lainnya. 4) Apakah penerapan perda berkontribusi terhadap persoalan penyakit masyarakat. 5) apakah perda memfasilitasi pelaksanaan ajaran Islam secara paripurna dan 6) apakah perda tersebut membawa suasana hidup yang berkepribadian Islami.

Setiap pernyataan tersebut diajukan kepada responden yang terdiri dari legislatif, eksekutif, yudikatif, tokoh masyarakat (Alim Ulama, Cerdik Pandai, Ninik Mamak dan Bundo kanduang) dan masyarakat luas yang dipilih dengan menggunakan purposive random sampling. Mereka diminta untuk menunjukkan pernyataan mana yang paling dekat dengan pendapat mereka; "Baik" "Cukup" dan "Kurang".

Perda provinsi tentang pemberantasan penyakit masyarakat, jawaban rata-rata untuk semua pertanyaan tidak melebihi 60 persen. Hanya 45 persen responden yang berpendapat perda pekat mempunyai implikasi langsung terhadap budaya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. 55 persen responden menilai baik bahwa penerapan perda berkontribusi terhadap persoalan penyakit masyarakat. Hal yang sangat mencolok 26 persen responden menilai baik bahwa penerapan perda mempunyai implikasi langsung terhadap budaya pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Lain halnya dengan 2 perda kabupaten; perda busana muslimah di kabupaten Solok dan wajib pandai baca tulis al-Qur'an di kabupaten Agam. 97 persen responden Kabupaten Solok dan 98 persen responden Kabupaten Agam menilai baik bahwa perda syariat tersebut memfasilitasi pelaksanaan ajaran Islam secara paripurna dan membawa suasana hidup yang berkepribadian Islami. Menariknya pertanyaan lainnya ditanggapi baik oleh lebih dari 75 persen responden di dua kabupaten tempat perda itu diterapkan.

Temuan ini menunjukkan bahwa perda kabupaten Solok tentang busana muslim dan muslimah dan perda kabupaten Agam tentang pandai baca tulis al-Qur'an dinilai berjalan secara efektif. Sedangkan perda provinsi tentang pekat dinilai tidak efektif. Hal ini disebabkan dua perda kabupaten tersebut lebih mengakar dengan sosio kultur dan budaya masyarakat lokal dan memegang teguh adat istiadat dan ajaran agama. Sedangkan perda provinsi kurang memenuhi basis sosio kultur masyarakat Sumatera Barat yang mulai heterogen plural.

#### **D. Relasi Islam dan Negara dalam Penerapan 3 Perda Syariah di Sumatera Barat**

Indonesia dikenal sebagai negara Muslim terbesar di dunia. Uniknya Indonesia bukanlah sebuah negara Islam. Dari keunikan ini perdebatan pola hubungan Islam dan negara di Indonesia merupakan perdebatan politik yang



tidak kunjung selesai. Perdebatan soal pola hubungan Islam dengan negara telah muncul dalam perdebatan publik yang dimulai sebelum kemerdekaan, pasca kemerdekaan, orde lama dan orde baru. Menurut Azyumardi Azra, perdebatan itu telah berlangsung sejak hampir satu abad, dan masih berlangsung hingga dewasa ini. Menurut Azra, ketegangan perdebatan tentang hubungan agama dan negara dalam Islam disulut oleh hubungan yang agak canggung antara Islam Islam sebagai agama (*din*) dan negara (*daulah*). (A. Ubaedillah dkk, 2006: 37)

Hubungan Islam dan negara modern secara teoritis dapat diklasifikasikan ke dalam tiga pandangan. (Ibid, 39-40)

1. Paradigma Integralistik. Pandangan ini merupakan pandangan negara teokrasi Islam yang menganut paham bahwa konsep agama dan negara merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Keduanya merupakan dua lembaga yang menyatu dan tidak mengenal pemisahan *din* dan *daulah* di atas. Pola hubungan integratif ini kemudian melahirkan konsep tentang agama-agama negara yang berarti bahwa kehidupan kenegaraan diatur dengan menggunakan hukum dan prinsip keagamaan.
2. Paradigma Simbolik, hubungan agama dan negara berda pada posisi saling membutuhkan dan bersifat timbal balik (*syymbosis mutualistik*). Dalam konteks ini, agama membutuhkan negara sebagai instrumen dan melestarikan dan mengembangkan agama. Begitu sebaliknya, negara juga memerlukan agama, karena agama juga membantu negara dalam pembinaan moral, etika dan spiritual warga negaranya.
3. Paradigma sekularistik. Paradigma ini beranggapan bahwa ada pemisahan yang jelas antara agama dan negara. Agama dan negara merupakan dua bentuk yang berbeda dan satu sama lain memiliki garapan masing-masing, sehingga keberadaannya harus dipisahkan dan tidak boleh satu sama lain melakukan intervensi.

Dalam konteks ini, menurut konsep pendekatan negara tersebut, eksistensi negara digambarkan sebagai faktor determinan dan dianggap paling menentukan proses politik yang berjalan selama penerapan 3 perda tersebut. Munculnya pendekatan negara dalam penerapan perda ini, sebenarnya secara diskursif telah mendominasi berbagai segmen dan menunjukkan betapa besarnya peranan negara dalam menentukan berbagai sektor kehidupan sosial, politik, dan ekonomi. Negara bertindak sebagai entitas yang otonom dengan menunjukkan kekuasaannya mengekang *civil society*.

Pendekatan negara, meskipun diakui dapat menjelaskan realitas politik Indonesia - termasuk realitas politik Aceh sampai saat ini - tetapi disisi lain menurut Adisuryadi Culla (1997:24) memiliki sejumlah kelemahan. *Pertama*, Ia terlalu menekankan peranan negara seolah-olah sebagai aktor yang paling menentukan dalam kehidupan politik. *Kedua*, cenderung mereduksi proses kelembagaan yang bersifat formal-lagalistik. *Ketiga*, terkesan lebih melihat fenomena politik sebagai realitas pergulatan kepentingan dikalangan elite

dalam upaya mempengaruhi, merebut atau mempertahankan kekuasaan di tingkat negara. *Keempat*, karena ia lebih meletakkan perhatian pada artikulasi dan aktivitas kelembagaan negara, maka perhatian terhadap dinamika yang terjadi pada level masyarakat, di luar negara, seringkali amat diabaikan.

Sebenarnya tidak hanya di kebanyakan negara berkembang yang dibangun di atas pilar kekuasaan otoritarian saja kehadiran wacana *civil society* ini mengandung daya tarik. Sebab, di negara-negara maju seperti di Barat pun yang sudah terbelah mapan dari segi ekonomi dan politik, gagasan ini bahkan tak kalah berkumandangnya. Bedanya, jika di Barat perbincangan tentang masyarakat madani menyangkut lebih pada penataan struktur masyarakatnya yang diwarnai kekhawatiran penyimpangan dari rel etika demokrasi dan ancaman disintegrasi sosial. Sedangkan di negara berkembang, gugatan lebih diarahkan pada eksistensi negara sebagai aktor yang berdiri amat kukuh dalam mempertahankan supremasi atas masyarakat madani.

Jadi relasi negara dan agama dalam konteks politik penerapan dalam perda syariah tersebut terkesan simbolistik mutualistik. Negara atau dalam konteks ini membutuhkan agama sebagai pelanggeng kekuasaan dan kebijakan populis di tengah masyarakat lokal. Sementara itu syariat Islam butuh panggung kekuasaan "negara" dalam melegalkam misi sucinya.

#### **E. Pola relasi Islam dan Negara dalam Penerapan 3 Perda Syariah di Sumatera Barat**

Pola relasi Islam dan Negara dalam konteks 3 Perda-perda Syariah di Sumatera barat, didekati dengan tipologi Luhmann mengenai peranan agama dalam masyarakat modern. (**Riaz Hasan, 2006:174**) Menurut Luhmann ciri khusus dari masyarakat modern adalah perbedaan dan spesialisasi fungsional. Hal ini memunculkan "instrumen fungsional" yang otonom seperti politik, hukum, ekonomi, pendidikan, kesehatan dan agama. Salah satu konsekuensi dari otonomi institusional yang relatif adalah bahwa institusi-institusi yang besar menjadi bebas dari norma dan nilai agama, yang disebut oleh Luhmann sebagai sekularisasi. Dalam kondisi demikian, tingkat pengaruh publik yang didapatkan oleh agama bergantung pada bagaimana ia menghubungkan dirinya dengan sistem-sistem sosial lainnya dalam masyarakat. Luhmann menggunakan istilah fungsi dan performa untuk menganalisis hubungan ini.

Fungsi dalam konteks ini merujuk kepada komunikasi agama murni yang secara beragam disebut ibadah, pemeliharaan jiwa, pencarian, pencarian keselamatan dan pencerahan. Fungsi adalah komunikasi sosial murni yang melibatkan hal yang transenden dan aspek yang diklaim oleh institusi agama atas dasar otonomi mereka dalam masyarakat modern. Kinerja agama sebaliknya terjadi ketika agama diterapkan pada masalah-masalah yang muncul pada sistem institusional lainnya, tetapi tidak dapat dipecahkan dengan sistem itu atau tidak disinggung dimanapun seperti kemiskinan

ekonomi, korupsi, tekanan politik dan lain-lain. Institusi agama memperoleh pengaruh publik melalui peranan performa dengan memecahkan masalah-masalah non religius atau profan. Masalah fungsional agama dalam masyarakat modern adalah masalah performa itu.

Institusi agama memperoleh pengaruh publik ketika institusi tersebut melaksanakan kinerjanya secara efisien. Hal ini mengharuskan otonomi institusi agama berhadapan dengan institusi negara dan sub sistem institusional lainnya. Suatu deduksi logis mengenai hal ini adalah bahwa institusi agama akan memperoleh pengaruh publik yang lebih besar dalam konfigurasi kelembagaan dimana mereka semua bersifat otonom dari negara. Jika tidak demikian maka mereka tidak akan dapat melaksanakan peranan kinerja mereka secara efektif.

Dalam konteks penelitian ini berarti bahwa institusi agama akan mendapatkan, paling tidak secara teoritis pengaruh publik yang lebih besar dalam suatu formasi sosial yang memisahkan agama dan negara dibandingkan dalam suatu formasi sosial yang tidak memisahkan.

Kemudian pola relasi Islam dan negara dengan pendekatan tipologi luhmann di dekatkan dengan teori *civil society* untuk melihat pola relasi dengan masyarakat. Pada prinsipnya, gagasan dan praksis tentang *civil society* merupakan produk sejarah dan masyarakat Barat modern. Muncul bersamaan dengan proses modernisasi, khususnya pada saat terjadinya transformasi dari masyarakat feodal agraris ke masyarakat industrialis kapitalis. *Civil Society* sebagai gagasan adalah anak kandung filsafat pencerahan (enlightenment).. (M. Hikam, 1999: 4) Yang merintis jalan bagi munculnya sekularisme sebagai *weltanschauung* yang menggantikan agama dan sistem politik demokrasi sebagai pengganti sistem monarkhi. Adalah para pemikir pencerahan seperti Adam Ferguson yang mula-mula berbicara tentang *civil society* dalam konteks Eropa abad ke-18 dengan tumbuhnya sistem ekonomi pasar. Demikian pula Rouseau dan Locke yaitu pemikir-pemikir pencerahan yang mencoba memberi landasan filosof bagi munculnya sistem politik yang memberi posisi sentral pada kedaulatan individu, Kesetaraan manusia dan persaudaraan umat manusia.

Pengembangan gagasan *civil society* modern selanjutnya mengikuti konseptualisasi Hegel (**Ibid**) yang memilih kehidupan modern menjadi tiga wilayah; famili, *civil society* dan negara. Famili merupakan ruang pribadi yang ditandai oleh hubungan individual yang harmonis dan menjadi tempat sosialisasi pribadi sebagai anggota masyarakat *civil society* seperti kata Hegel adalah lokasi bagi pemenuhan kepentingan-kepentingan individu dan kelompok, terutama kepentingan ekonominya. Hegel tidak menganggap *civil society* sebagai arena untuk praksis politik yang dengannya monopoli negara. Negaralah yang merupakan representasi dari universa yang melindungi kepentingan politik warganya dan karenanya ia memiliki hak penuh melakukan intervensi terhadap *civil society*.

Model Hegelian ini ditolak oleh Alexis de Tocqueville yang memandang civil society sebagai wilayah otonom dan memiliki dimensi politik di dalam dirinya sendiri yang dipergunakan untuk menahan intervensi negara. Dalam bukunya *Demokrasi di Amerika (De La Democratie en Amerique)* yang terbit tahun 1835-1840, Tocqueville menunjukkan bagaimana demokrasi dijalankan oleh bangsa baru itu melalui *civil society*. Pengelompokan sukarela dalam masyarakat termasuk gereja-gereja dan asosiasi profesional yang cenderung pada pembuatan keputusan di tingkat lokal dan menghindari intervensi negara. *Civil society* di Amerika dan juga yang tumbuh di Eropa kemudian menjadi basis kehidupan demokrasi modern yang dilandasi prinsip-prinsip toleransi, desentralisasi, sukarela, kewarganegaraan, aktivisme, dalam ruang publik dan konstitusionalisme. (John Keane, 1989: 26)

Bagi Tocqueville kekuatan politik dan civil society-lah yang menjadikan demokrasi di Amerika mempunyai daya tahan. Dengan terwujudnya pluralitas kemandirian dan kapasitas politik di dalam civil society, maka warga negara mampu mengimbangi kekuatan dan mengontrol kekuatan negara. (Ibid, h. 39)

Dengan paradigma *civil society* itulah diusahakan mengembalikan harkat warga negara sebagai pemilik kedaulatan dan demokrasi sebagai sistem politik yang mampu menjamin partisipasi mereka secara terbuka. Dalam civil society setiap kecenderungan partikularisme dihindari namun ia juga menolak tatilisme dan uniformisme, ia menghargai kebebasan individu, namun menolak anarkhisme; ia membela kebebasan berekspresi tetapi pada saat yang sama menuntut tanggung jawab etis; ia menolak intervensi negara tetapi tetap memerlukan negara sebagai pelindung dan penengah konflik, baik internal ataupun eksternal

## F. Simpulan

Pokok pemikiran dalam penelitian di atas, sengaja dikemukakan dalam rangka menyamakan persepsi tentang pentingnya meletakkan budaya masyarakat sebagai basis sistem politik yang seniscayanya dibangun dan dikembangkan dalam implementasi daerah otonom.

Dalam konteks ini, komunitas lokal yang memiliki kekhasan budaya itulah yang menjadi penentu segala bentuk kebijakan yang dikembangkan di setiap daerah otonom. Itu berarti, pengelolaan masyarakat negara, bangsa, di era otonomi daerah tak bisa dilepaskan dengan upaya kembali merekonstruksi nilai-nilai budaya lokal yang beragam, dengan menghindari segala upaya uniformisme dari (kebijakan) pemerintah pusat.

Efeknya, bagi masyarakat daerah akan semakin merasa *at home* untuk selanjutnya akan semakin mengakui eksistensi NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Kedua, pemerintah pusat akan mengembangkan pola manajemen Indonesia dengan sistem politik di daerah-daerah otonom yang

beragam sehingga ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah akan terhindarkan setelah membuat adanya semacam kontrak sosial baru yang berangkat dari pengakuan atas nilai budaya lokal.

Tentu saja konsep di atas hanyalah merupakan gagasan tipe ideal pengelolaan dan implementasi otda di Indonesia. Karena setidaknya hanya ada tiga daerah yang diberikan kekhususan untuk secara relatif mengembangkan nilai budaya masyarakat lokalnya di dalam mengelola daerahnya masing-masing, yaitu: Papua, Nanggroe Aceh Darussalam, dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam keterbatasan ruang bagi daerah tersebut, masih saja ditemukan berbagai kebijakan atau upaya mengembangkan kebijakan yang berciri khas budaya daerah. Adanya beberapa perda di sebagian kecil daerah yang mengeluarkan kebijakan berciri khas formalisasi nilai Islam merupakan salah satu perwujudan budaya lokal itu. Hal itu menunjukkan daerah terus menampilkan identitas budayanya, kendati dalam proses penetapan kebijakan itu masih bersifat sangat elitis.

Persoalannya, ketika suatu daerah hendak menunjukkan identitas budayanya, pada saat yang sama juga berkembang pemahaman dan gerakan HAM yang berbenturan dengan nilai budaya lokal. Identitas budaya lokal di Indonesia biasanya mengekspresikan ketidaksetaraan sosial, di mana formulasinya selalu memosisikan dominasi dua kekuatan utama yakni para elite budaya (termasuk di dalamnya juga agama)

Apakah syariat Islam harus dikhawatirkan? Agaknya kita haruslah berhati-hati menanggapinya, karena pertama, isu itu bisa sarat dengan muatan politis dari kelompok kepentingan politik tertentu. Kedua, belum jelas bagaimana konsep hubungan sosial baik intrakomunitas Islam maupun antarkomunitas lintas agama dan budaya. Ketiga, bila kembali kepada pengertian dasarnya yakni "jalan yang benar", maka sebenarnya hal itu tak perlu dirisaukan. Cuma masalahnya, siapa yang menentukan "jalan kebenaran" itu. Bila tafsir atas jalan kebenaran yang (akan) diwujudkan dalam kebijakan berangkat dari kondisi budaya dan politik seperti digambarkan di atas, boleh jadi akan selalu terjadi bias pada dominasi elitis.

Bagaimana menyikapi hal ini, tergantung dari masyarakat di tingkat lokal juga. Sikap mereka akan sangat ditentukan oleh derajat kesadaran mereka sendiri. Dalam konteks ini, kemungkinan yang terjadi, pertama, di dalam suatu masyarakat daerah yang gerakan HAM-nya marak dilakukan, termasuk di dalamnya menyentuh aspek substansial masyarakat di arus bawah, maka akan terjadi dinamika yang memungkinkan terakomodasinya kepentingan masyarakat dalam kebijakan yang berkaitan dengan syariat Islam. Kedua, dalam masyarakat daerah otonom yang masih jauh dari sentuhan gerakan HAM secara langsung, di mana dominasi budaya lokal masih sangat kental, maka masyarakat hanya akan menerima segala keputusan politik yang dibuat. Kemungkinan kedua inilah yang besar peluangnya terjadi, mengingat

daerah-daerah kita umumnya masih jauh dari sentuhan langsung penyadaran hak asasi manusia.

Yang paling mendasar sebenarnya bahwa apa pun produk suatu kebijakan, tidak perlu dikhawatirkan bila kebijakan itu merupakan produk yang demokratis, atau merupakan produk kolektif masyarakat lokal. Memang sekarang ini, termasuk (rancangan) perda yang membatasi hak perempuan di Sumatera Barat, misalnya, lebih mengekspresikan kepentingan elite, karena prosesnya tidak berdasar kebutuhan elemen masyarakat sebagai stake holders lokal, melainkan lebih berdasar kesepakatan para elite.

Apa yang perlu diperjuangkan oleh kaum perempuan dalam kasus perda pekat adalah mencoba mengembangkan kesadaran di masyarakat bahwa proses pengambilan kebijakan pada tingkat lokal haruslah melibatkan semua elemen yang ada. Kedua, harus membangun kesadaran erupakan elemen masyarakat yang menjadi pilar utama dalam membangun demokrasi lokal. Karena itu aspirasi masyarakat di tingkat lokal harus menjadi pertimbangan utama dalam proses pengambilan kebijakan.

### *Daftar Pustaka*

- Culla, Adisuryadi, (1997), *Masyarakat Madani*, Yogyakarta, Penerbit Danareksa,
- Data statistik Departemen Agama tahun 2000-2001
- Effendy, Bachtiar, (1999), *Islam dan Negara, Transformasi Politik Islam pada Masa Orde Baru*, Jakarta, Penerbit Paramadina,
- ( 2003), *Islam Politik Pasca Soeharto di Indonesia* dalam Jurnal Refleksi Vol V No. 2 tahun 2003
- Hasan, Riaz, (2006), *Keragaman Iman Studi Komparatif Masyarakat Muslim*, Jakarta, Rajawali Press,
- Hikam, M, *Islam, Demokratisasi dan Pemberdayaan Civil Society*, Jakarta : Erlangga, 2000
- , *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta : LP3ES, 1999
- Jackson, Karls D., (1978), *Political Power and Communication in Indonesia*, University of California,
- Keane, John, *Democracy and Civil Society*, New York: Verso, 1988
- , *Civil Society and The State : New European Perspective*, London; Verso, 1989,
- Kuntowijoyo, (1998), *Paradigma Islam Interpretasi untuk Aksi*, Bandung, Penerbit Mizan
- Litbang Kompas, (1999), *Partai-partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi, dan Program*, Jakarta, Litbang Kompas,
- M. Jadul, (2006), *Islam, Budaya Lokal, dan Identitas Keindonesiaan*, Jakarta, Rajawali Press
- Padang Express, *Gamawan Fauzi Imbau Perda Syariah*, 2 Juni 2006
- Salim, Arsekal, (1999), *Partai-partai Islam dan Relasi Agama-Negara*, Jakarta: PPIM UIN Jakarta
- Spradley, James P. (1980). *Partisipant Observation*. New York: Holt Rinehart and Winston
- Wawancara dengan Saidal Bahauddin, tanggal 23 November 2006 di DPRD Sumatera Barat
- Wawancara dengan Hayati Nizar, tanggal 2 Januari 2007 di Fakultas Ushuliddin IAIN Imam Bonjol Padang