

MEMBACA ISLAM INDONESIA DI MASA ORDE BARU

Johansyah

Sekolah Tinggi Agama Islam Dar Aswaja Rokan Hilir, Indonesia

Email: johanrimbo@gmail.com

ABSTRAK

Hubungan Islam dengan pemerintah pada masa-masa awal pemerintahan terlihat kurang kompromi, namun dipenghujung kekuasaannya, Orde Baru mulai melunak dengan Islam. Tulisan ini lebih lanjut, melihat kebijakan pemerintah Orde Baru terhadap Islam, tentang kebijakan pemerintah Orde Baru terhadap Islam dan faktor-faktor apakah yang mendorong bagi semakin membaiknya hubungan Islam dan pemerintah. Islam yang bersifat substansialistik di masa Orde Baru telah meninggalkan kesan bahwa para praktisi politik Islam yang terlibat dalam proses penyelenggaraan negara pada dasarnya telah terkena politik kooptasi. Yang menyedihkan adalah adanya pandangan bahwa Islam telah dijadikan sebagai alat legitimasi rezim melalui proses-proses yang dianggap sebagai politisasi agama. Kesan demikian tidak dapat dihindari terutama karena semua itu berlangsung di dalam sebuah kehidupan politik yang tidak demokratis.

Keyword: *Pemerintahan, Orba, Islam*

PENDAHULUAN

Dalam lintasan sejarah Indonesia, Islam, dalam rentang waktu yang cukup lama mengalami jalan buntu dalam hubungan politiknya dengan pemerintah. Hal ini, karena baik pemerintah Orde Lama maupun Orde Baru sama-sama memandang partai politik yang berlandaskan Islam sebagai pesaing potensial, yang dapat merobohkan landasan negara yang nasionalis.

Terutama karena alasan tersebut, baik pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru berupaya melemahkan dan “menjinakkan” partai-partai Islam sepanjang lebih dari empat dekade. Akibatnya, tidak saja para pemimpin dan aktivis politik Islam gagal menjadikan Islam sebagai dasar ideologi dan agama negara pada 1945 (menjelang Indonesia merdeka) dan pada akhir 1950-an (dalam perdebatan-perdebatan di Majelis Konstituante mengenai masa depan konstitusi Indonesia), Tetapi juga mereka menjadi sasaran ketidakpercayaan pemerintah, dan dicurigai sebagai penantang ideologi negara, Pancasila. Ini berarti, secara politis tidak banyak yang dapat

mereka hasilkan hususnya yang berkaitan dengan aspek konstitusi dan birokrasi untuk meningkatkan kepentingan umat Islam.

Sekalipun hubungan Islam dan pemerintah yang sejak kemerdekaan telah didominasi oleh warna saling curiga, tetapi sejak paruh kedua dasawarsa 1980-an memperlihatkan fenomena baru. Hal ini terindikasi dari timbulnya semacam *reapproachment* dan rekonsiliasi antara pemerintah dan umat Islam. Setidak-tidaknya sepanjang akhir tahun 1980-an hingga pertengahan 1990-an, pemerintah membuat sejumlah kebijakan yang dirasa menguntungkan umat Islam. Termasuk dalam hal ini adalah disahkannya Undang-Undang Pendidikan Nasional (UUPN) yang mewajibkan diselenggarakannya pelajaran agama pada semua tingkat pendidikan baik negeri maupun swasta; disahkannya Undang-Undang Peradilan Agama (UUPA) yang memperkuat posisi Peradilan Agama dalam menyelesaikan perkara perkawinan, perceraian, rujuk, waris, dan wakaf; pembentukan ICMI yang makin memperlebar jalan masuk struktural bagi kalangan

Islam untuk ikut mempengaruhi pembuatan kebijakan; dibuatnya Kompilasi Hukum Islam; dikeluarkannya keputusan bersama tingkat menteri mengenai Bazis; dihapuskannya kebijakan lama yang melarang siswi-siswi Islam memakai jilbab pada jam-jam sekolah; pendirian Bank Mu'amalat Indonesia (BMI); penyelenggaraan festival Istiqlal; dihapuskannya SDSB; dan sebagainya.

Kebijakan politik pemerintah ORBA yang menguntungkan umat Islam itu, meskipun banyak ditafsirkan sebagai taktik politik presiden Soeharto pasca keretakan hubungannya dengan kelompok militer, tak pelak lagi peristiwa-peristiwa tersebut menimbulkan pergeseran dari paradigma lama --bahwa Islam adalah fenomena marginal yang tidak perlu diperhitungkan dalam kancah politik dan kebudayaan Indonesia— ke paradigma baru.

Memasuki milenium ketiga, Islam di Indonesia mengalami pertumbuhan luar biasa dan mulai mengambil peran sentral dalam pemerintahan. Hal ini tentu tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerintah Orde Baru terhadap Islam. Bagaimana kebijakan pemerintah Orde Baru terhadap Islam? Faktor-faktor apakah yang mendorong bagi semakin membaiknya hubungan Islam dan pemerintah ?

Untuk memberikan jawaban yang memadai terhadap pertanyaan tersebut, uraian lebih difokuskan pada bidang : (1) politik, (2) hukum, (3) ekonomi dan (4) sosial. Sedangkan bidang pendidikan, akan disinggung secara sambil lalu.

BIDANG POLITIK

Idealisme dan aktivisme para aktivis politik Islam generasi awal dicirikan oleh formalisme dan legalisme. Perwujudan terpenting gagasan dan praktik tersebut adalah aspirasi para aktivisnya untuk mendirikan sebuah negara Islam, atau sebuah negara yang berlandaskan ideologi Islam. Kegagalan mencapai tujuan itu, yang sebagiannya disebabkan oleh kenyataan bahwa tidak semua umat Islam mendukungnya, mengakibatkan berlangsungnya hubungan politik yang tidak harmonis antara umat Islam dan pemerintah.

Hubungan politik yang tidak harmonis itu berdampak luas. Puncaknya, akses para aktivis

politik Islam ke koridor kekuasaan menyusut drastis dan posisi politik mereka merosot terutama sepanjang 25 tahun pertama pemerintahan Orde Baru. Beberapa ilustrasi yang secara jelas memperlihatkan kekalahan Islam politik itu adalah ; pembubaran partai Masyumi, dan ditolaknya rehabilitasi partai itu (1960); tidak diperkenalkannya tokoh-tokoh penting bekas Masyumi untuk memimpin Parmusi, partai yang baru dibentuk untuk menggantikannya (1968); dibatasinya jumlah partai-partai politik Islam dari empat (NU, MI, PSII dan Perti) menjadi satu, PPP (1973); berkurangnya jumlah wakil-wakil Islam di dalam parlemen dan kabinet; dan lewat pengasas-tunggalan Pancasila; serta tidak dibolehkannya Islam sebagai asas organisasi sosial dan politik (1985). Yang lebih menyedihkan dari itu semua adalah, Islam politik telah menjadi sasaran kecurigaan ideologis oleh pemerintah. Para aktivis Islam politik sering dicurigai sebagai anti terhadap ideologi negara pancasila.¹

Kekecewaan masyarakat muslim terhadap negara juga diperkuat oleh sejumlah kebijakan pemerintah yang dipandang bertentangan dengan ajaran Islam. Pada tahun-tahun pertama pemerintahan Orde Baru, para pemimpin muslim khususnya merasa tersinggung kepada Ali Sadikin (saat itu Gubernur DKI Jakarta) yang memperbolehkan judi.² Tetapi yang tampaknya benar-benar memancing kemarahan sebagian besar masyarakat muslim adalah Undang-Undang Perkawinan yang diusulkan pemerintah pada 1973, yang dipandang banyak kalangan bertentangan dengan ajaran-ajaran Islam. Tidak mengejutkan jika usulan itu mengundang reaksi keras kaum muslim; anggota-anggota parlemen keluar ruangan; dan pemuda-pemuda muslim menduduki gedung DPR untuk beberapa lama. Akhirnya, kompromi dicapai dengan dicabutnya dan atau dimodifikasinya beberapa butir yang dianggap bertentangan dengan ajaran-ajaran Islam.³

¹ Bachtiar Effendy, *Islam dan Negara : Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta : Paramadina, 1998), hlm. 270.

² Kebijakan ini dimaksudkan dalam rangka meningkatkan pemasukan dana pemerintah DKI Jakarta. Justur Van der Kroef, *Indonesia After Soekarno*, (Vancouver : University of British Columbia Press, 1971), hlm. 57.

³ Untuk paparan lebih lebih jauh mengenai Undang-Undang Perkawinan 1973, lihat Muhammad Kamal Hasan,

Serangan paling akhir terhadap konstruk lama Islam politik, terutama dalam kerangka simbolisme ideologisnya, berlangsung pada 1983. Terlepas dari upaya besar-besaran pemerintah Orde Baru untuk mensosialisasikan Pancasila.⁴ Pemerintah percaya bahwa kelompok-kelompok sosial keagamaan dan politik tertentu masih diragukan komitmennya kepada ideologi negara. Dalam pandangan Presiden Soeharto, mereka tidak meyakini pancasila 100%. Bahkan ia mengingatkan bahwa ada kelompok-kelompok yang ingin mengubah pancasila. Sudut pandang ini, mendorong pemerintah untuk menerapkan kebijakan Pancasila sebagai asas tunggal bagi seluruh organisasi politik yang ada (Golkar, PPP dan PDI). Dalam pidato tahunannya di depan DPR, 16 Agustus 1982, Presiden Soeharto menegaskan bahwa “seluruh kekuatan sosial dan politik harus menyatakan bahwa dasar ideologi mereka satu-satunya adalah pancasila.”⁵

Karena terpojokkan oleh ideologis ini, PPP yang semula berideologi Islam tampaknya tidak mempunyai pilihan lain kecuali menerima pancasila sebagai asas ideologi mereka. Dalam kongresnya Agustus 1984, PPP mengganti Islam dengan pancasila sebagai dasar ideologi mereka. Sebelum Pemilihan Umum 1987, partai itu juga mengubah simbolnya, dari Ka’bah (merujuk ke tanah suci Mekkah, kiblat sembahyang kaum muslim) menjadi bintang (salah satu simbol Pancasila).⁶

Setelah merasa pasti bahwa organisasi-organisasi politik yang ada mematuhi keinginan mereka untuk menerapkan pancasila sebagai asas tunggal, pemerintah Orde Baru mengajak semua organisasi mahasiswa dan sosial keagamaan. Untuk mengambil langkah serupa. Ketika undang-undang keormasan dikeluarkan pada 1985, organisasi-organisasi mahasiswa dan sosial keagamaan Islam seperti —hanya untuk menyebut beberapa nama—NU,

Muhammadiyah, MUI, HMI, PMII, harus menerima pancasila sebagai asas organisasi mereka.

Perkembangan itu sangat mengecewakan sebagian besar masyarakat muslim di Indonesia. Mereka merasa bahwa, tidak saja tokoh-tokoh mereka disingkirkan dari arus utama politik bangsa, tetapi bahkan —hingga tahap tertentu—diskursus politik negeri inipun tidak mencerminkan kenyataan bahwa mayoritas penduduknya muslim. Karena itu, sedemikian pahitnya, mereka merasa bahwa pemerintah Orde Baru telah memperlakukan para pemimpin dan aktivis politik muslim, terutama mereka yang berasal dari Masyumi, seperti “kucing kurap”.⁷ Maka bisa dipahami jika banyak dari mereka yang melihat politik pengasas-tunggalan pancasila sebagai upaya lebih jauh yang sengaja diambil oleh pemerintah untuk melakukan depolitisasi terhadap Islam.

Berdasarkan semua alasan di atas, tidaklah mengejutkan bila oposisi utama terhadap pemerintah Orde Baru, kerap kali muncul dari para pemimpin dan aktivis Islam politik. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, cukuplah jika dikatakan di sini bahwa hubungan politik di antara kedua belah pihak ditandai oleh permusuhan timbal balik. Bahwa hubungan yang tidak harmonis itu masih tetap berlangsung sepanjang 1970-an dan berlanjut hingga pertengahan 1980-an. Meskipun demikian, sejak paruh kedua dasawarsa 1980-an, terjadi semacam rekonsiliasi antara pemerintah dan umat Islam Indonesia. Kebijakan-kebijakan pemerintah yang mulai menguntungkan kepentingan umat Islam dapat dilihat sebagai adanya upaya dan keinginan pemerintah untuk bersikap akomodatif terhadap Islam.

Bidang Hukum

Kebijakan pemerintah Orde Baru di bidang hukum, yang berkaitan dengan kepentingan umat Islam, mengalami pasang surut seiring dengan dinamika hubungan umat Islam dan pemerintah. Dalam konteks ini, peran dan kekuatan umat Islam mengalami perkembangan, dari hubungan yang bersifat antagonistik pada masa awal Orde Baru ke arah hubungan yang bersifat akomodatif pada pertengahan sampai

Muslim Intellectual Responses to New Order” Modernization in Indonesia, (Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pelajaran Malaysia, 1982), hlm. 145-155.

⁴ Upaya-upaya ini dilakukan lewat (1) memasukkan pancasila dalam kurikulum pendidikan; dan (2) penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4).

⁵ Deliar Noer, *Islam, Pancasila dan Asas Tunggal*, (Jakarta : Yayasan Perkhidmatan, 1983), hlm. 41.

⁶ M. Natsir Tamara, *Sejarah Politik Islam Orde Baru*, *Prisma*, No. 51, 1988, hlm. 49.

⁷ Muhammad Kamal Hassan, *Op.cit.*, hlm. 121.

jatuhnya rezim ini. Berikut ini akan dikemukakan secara kronologis, beberapa kebijakan pemerintah Orba di bidang hukum yang berkaitan dengan kepentingan umat Islam.

Pertama, UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.⁸ Pada pasal 10 UU ini disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh empat lingkungan peradilan, yaitu; Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam pembahasan RUU ini, ada dua fraksi yang sangat keras menolak adanya Peradilan Agama, yaitu Fraksi Partai MURBA dan Fraksi Partai Katolik. Beberapa fraksi partai lain juga menolak, tetapi dengan nada yang lebih argumentatif bahwa adanya empat lingkungan peradilan yang berbeda-beda dalam RUU itu dipandang kurang sejalan dengan prinsip “*equality before the law*”.

Dalam jawabannya, Menteri Kehakiman, Omar Senoadji, mewakili pemerintah menyatakan:

“...perbedaan-perbedaan asasi yang ada di antara warga negara kita yang bertalian dengan usia, ras, jenis kelamin, jabatan, agama dan kondisi-kondisi lainnya, dapat dan seharusnya mendapatkan peraturan-peraturan yang berlainan dalam hukum.”⁹

Jawaban menteri ini dapat dipahami bahwa kondisi perbedaan hukum (*legal distinction*) umat Islam Indonesia menghendaki aturan hukum (dan tentunya peradilan) tersendiri, terutama untuk menyelesaikan perkara-perkara khusus yang berkaitan dengan hukum keluarga.

Dalam penjelasan pasal 10 dinyatakan bahwa UU ini membedakan wewenang masing-masing empat lingkungan peradilan dalam mengadili suatu perkara, baik di tingkat pertama maupun pada tingkat banding. Peradilan Agama, Militer, dan Tata Usaha Negara merupakan peradilan khusus, karena mengadili perkara-perkara tertentu. Sedangkan Peradilan Umum adalah peradilan bagi rakyat umumnya, baik

mengenai perkara perdata maupun pidana.¹⁰ Kedudukan Peradilan Agama dalam Tata Hukum Indonesia diperkuat lagi dengan adanya peraturan dari Mahkamah Agung pada tahun 1977 yang memberi hak bagi Pengadilan Agama untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Walaupun Peradilan Agama diakui eksistensinya dalam tata hukum Indonesia, tetapi dalam kenyataan, keputusan hukum (*executoir verklaard*) Pengadilan Agama masih memerlukan pengakuan dan pengesahan dari Pengadilan Negeri. Bahkan Pengadilan Negeri dapat meninjau (atau menolak untuk mengukuhkan) keputusan Pengadilan Agama tersebut, jika Pengadilan Agama dinilai melampaui wewenangnya. Kebijakan seperti ini berlanjut terus, bahkan diperkuat lagi dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pada pasal 63 ayat (2) secara tegas disebutkan bahwa setiap keputusan Pengadilan Agama dikukuhkan oleh Pengadilan Umum.¹¹

Kedua, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Kelahiran UU ini, dalam pandangan pemerintah, adalah untuk mengakhiri pluralisme hukum perkawinan di Indonesia, yaitu hukum adat, hukum Islam, *Burgerlijk Wetboek* (BW), dan *Regeling op de Gemende Huwelijke Stbl.* 1899 No. 158. Pemerintah ingin melakukan unifikasi hukum perkawinan mengingat heterogenitas bangsa Indonesia. Namun RUU yang diajukan pemerintah pada tanggal 16 Agustus 1973 itu mendapat reaksi keras dari lapisan masyarakat Islam, baik melalui khutbah-khutbah di mesjid, demonstrasi maupun pernyataan-pernyataan di berbagai media.¹²

Penolakan itu disebabkan umat Islam menilai bahwa RUU tersebut bertentangan dengan ajaran Islam. Banyak yang menuduh bahwa RUU itu bertujuan mengkristenkan Indonesia, ada juga yang menilai bahwa Departemen Agama tidak dilibatkan dalam menyusun RUU tersebut. Alasan lain penolakan itu, di samping bertentangan dengan hukum Islam juga karena dilatarbelakangi oleh situasi politik

⁸ Undang-undang ini adalah perbaikan dan penyempurnaan dari UU No. 19 Tahun 1964 tentang hal yang sama. Lihat Ditbinbapera, *Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-undangnya*, Ditjen Binbaga Islam, Depag RI., 1999/2000, hlm. 28.

⁹ *Ibid.*, hlm. 29-30.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 30-31

¹¹ Dirjen Hukum dan Perundang-Undangan, *Sekitar Pembentukan Undang-Undang Perkawinan beserta Peraturan Pelaksanaannya*, Departemen Kehakiman R.I., 11974.

¹² Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*, (Jakarta : Gema Insani Press, 1996), hlm. 2256

saat itu. Parpol Islam dalam pemilu tahun 1971 mengalami kekalahan yang cukup signifikan dan sudah mulai nampak adanya gejala depolitisasi Islam sehingga kalangan umat Islam merasa khawatir akan keberadaan mereka. Di samping adanya kecemasan dari kalangan Islam tentang adanya isu kristenisasi yang mulai ramai sejak tahun 1970-an. Tampaknya alasan politis menjadi faktor yang dominan sebagai alasan penolakan terhadap RUU tersebut walaupun memang ada beberapa pasal dari RUU itu yang dinilai bertentangan dengan ajaran Islam.

Akhirnya, karena kerasnya desakan dari umat Islam, terjadilah konsensus antara pemerintah dengan fraksi PPP yang menghasilkan lima ketentuan pokok : (a) Hukum Islam tidak akan dikurangi (b) UU No. 22 tahun 1946 dan UU No. 14 tahun 1970 dijamin keberlangsungannya; (c) Hal-hal yang bertentangan dengan hukum Islam harus dihapus; (d) Memformulasi ayat 1 pasal 2 RUU Perkawinan; (e) Mereformulasi aturan perceraian dan poligami.¹³ Dengan ketentuan tersebut dan usaha *lobby* yang dilakukan oleh fraksi PPP dan *lobby* personal dari fraksi lainnya, maka dilakukan perubahan terhadap rancangan yang berbenturan dengan hukum Islam serta perampingan dari 15 bab 73 pasal menjadi 14 bab 67 pasal.

Ketiga, Pengesahan UU No.7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Kelahiran UU ini didasarkan pada pandangan untuk mengakhiri keaneka-ragaman peraturan perundang-undangan yang selama ini mengatur Peradilan Agama, demi terciptanya kesatuan hukum yang mengatur Peradilan Agama dalam kerangka sistem dan tata hukum.¹⁴ UU ini juga menyeragamkan

¹³ Lebih lanjut lihat *Sekitar Pembentukan UU Perkawinan*, Op.cit., hlm. 274-299.

¹⁴ Sebelum lahirnya UU tersebut, pengaturan tentang susunan, kekuasaan dan hukum acara peradilan dalam lingkup Peradilan Agama didasarkan pada : *Pertama*, Peraturan Peradilan Agama di Jawa dan Madura dengan Staatblad tahun 1882 No. 152 dihubungkan dengan Staatblad tahun 1937 No. 110 dan 116. *Kedua*, Pengaturan tentang Kerapatan Qadi dan Kerapatan Qadi Besar untuk sebagian Residensi Kalimantan Selatan dan Timur dengan Staatblad tahun 1957 tentang pembentukan Peradilan Agama /Mahkamah Syari'ah di luar Jawa dan Madura. (Lembaran Negara tahun 1957 No. 99). Lihat Bustanul Arifin, *Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia : Sejarah , Hambatan, dan Prospeknya*, (Jakarta : Gema Insani Press, 1996), hlm. 89-90.

kewenangan antara peradilan agama di Jawa, Madura, dan Kalimantan Selatan dengan peradilan agama di daerah-daerah lain. Peradilan Agama di tiga daerah tersebut di atas sesuai dengan ketentuan hukum yang mengaturnya, mempunyai wewenang mengatur perkara nikah, talak, rujuk. Sedangkan daerah-daerah lain wewenangnya lebih luas lagi, yaitu meliputi juga waris, wasiat, hibah, dan sedekah, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1957 tentang Pembentukan Peradilan Agama/Mahkamah Syari'ah di luar Jawa dan Madura.¹⁵

Dengan berlakunya UU No. 7 tahun 1989, Peradilan Agama mempunyai kompetensi absolut untuk mengatur perkara-perkara tertentu yang menjadi bidang kewenangnya, yaitu perkara perdata Islam: (a) perkawinan, (b) kewarisan, wasiat, dan hibah, serta (c) wakaf dan sedekah. Keputusan-keputusan yang diambilnya tidak lagi didasarkan pada pengakuan dan pengesahan dari Pengadilan Negeri. Pengadilan Agama memiliki kemandirian hukum, sehingga eksistensi Peradilan Agama disejajarkan dengan Peradilan Umum dalam menetapkan dan mengeksekusi suatu keputusan hukum.

Sebagaimana halnya UU Perkawinan, UU Peradilan Agama mendapat respon pro dan kontra dalam masyarakat, walaupun tidak sesemarak yang terjadi pada UU Perkawinan. Orang-orang non-muslim menyikapi hal tersebut dengan hati-hati, MAWI dari golongan Katolik mengatakan tidak ada diskriminasi dengan undang-undang tersebut. Secara individual Frans Magnis Suseno, menulis dalam Harian Kompas tentang bahaya sebuah negara yang teokratis. Sikap menolak juga diperlihatkan oleh Amir Mahmud dan Soeprpto dengan mengatakan “ syariat Islam bagaimanapun tidak bisa masuk dalam hukum nasional, sebab hukum kita adalah hukum pancasila.”¹⁶

Kekhawatiran sebagian orang non-Muslim terhadap undang-undang Peradilan Agama dapat difahami, sebab mereka menganggap, kalau hukum Islam mendapat tempat dalam tatanan hukum Indonesia, maka eksistensi mereka akan terancam. Apa yang dikomentari oleh Frans Magnis di Harian Kompas di atas merupakan

¹⁵ *Ibid*.

¹⁶ Abdul Aziz Thaba, *Op.cit.*, hlm. 284

bukti kekhawatiran akan digiringnya bangsa ini ke negara teokrasi. Dalam hal ini, kekhawatiran Frans, menurut pandangan penulis, terlalu berlebihan. Sewajarnya umat Islam yang menjadi mayoritas di negeri ini menuntut akomodasi negara terhadap kepentingan keagamaannya. Sebab selama ini hukum Islam termarginalkan oleh kekuasaan elite politik yang berkuasa, mulai zaman Belanda sampai pada masa awal pemerintahan Orde Baru.

Keempat, Instruksi Presiden No.1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI). KHI sebagai produk undang-undang yang didasarkan pada Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991 yang dilaksanakan dengan Keputusan Menteri Agama No. 154 tahun 1991, memiliki hubungan yang erat dengan badan Peradilan Agama, yang mengalami perubahan penting berkenaan dengan berlakunya UU No. 7 tahun 1989. Ia juga memiliki kaitan dengan kemajemukan hukum keluarga, anatara lain hukum perkawinan yang mengenal diferensiasi berdasarkan agama sebagaimana tercermin dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) UU No. 1 tahun 1974, dua undang-undang yang telah diundangkan sebelumnya.¹⁷

Penyusunan KHI dilakukan melalui proses tahapan yang panjang dan dengan menggunakan beberapa jalur: Penelaahan 38 kitab rujukan yang dilakukan oleh beberapa IAIN, penelaahan yurisprudensi Peradilan Agama, wawancara dengan sejumlah ulama yang tersebar di Indonesia, melakukan kajian perbandingan terhadap hukum keluarga di Maroko, Mesir dan Turki. Disamping memperhatikan aspek-aspek historis dan pluralitas masyarakat bangsa Indonesia, baik secara vertikal maupun horizontal.

KHI sebagai produk hukum yang mengakomodasi hukum-hukum Indonesia yang telah diundangkan sebelumnya dan hukum-hukum Islam yang tersebar dalam buku-buku fiqh, disusun berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Peradilan Agama. Buku I memuat bidang perkawinan yang merujuk pada undang-undang yang berlaku, UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Buku II tentang Kewarisan. Dan

buku III tentang perwakafan. Yang terakhir ini merujuk pada PP. No. 28 tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik.

Kelahiran KHI mempunyai arti penting bagi Peradilan Agama, sebab sebagai upaya memenuhi kekosongan hukum substansial bagi orang-orang yang beragama Islam, terutama berkenaan dengan penyelesaian sengketa keluarga di pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Sebelumnya, menurut Harahap, putusan-putusan hakim dalam lingkungan peradilan agama mengalami putusan yang berdisparitas tinggi antara pengadilan yang satu dengan pengadilan yang lain, antara hakim yang satu dengan hakim yang lain.¹⁸ Disparitas putusan-putusan tersebut disebabkan karena antara peradilan atau hakim yang satu dengan lainnya, tidak memiliki satu patokan hukum yang sama dalam pengambilan keputusan. Dalam putusan masalah perceraian misalnya, bisa saja hakim yang satu menggunakan dasar hukumnya dari fiqh Syafi'i, hakim yang lain dengan mazhab Hanbali, dan seterusnya.

Bidang Ekonomi

Akibat kesenjangan sosial dan ekonomi yang mencolok antara si kaya yang mayoritas non-pribumi dengan pribumi yang mayoritas umat Islam, maka pemerintah Orde Baru mengambil kebijakan berupa pembentukan Bank Mu'amat Indonesia (BMI). Pendirian BMI bermula dari inisiatif MUI, ketika diadakannya lokakarya dengan tema "*Masalah Bunga Bank dan Perbankan*" pada tgl. 19-22 Agustus 1990 di Cisarua, Bogor. Prakarsa tersebut dimatangkan dengan dibentuknya satu tim kecil yang diketuai Dr.Ir Amin Azis. Dengan Tim kecil itu itu MUI melakukan lobby kepada para menteri dan Pejabat Tinggi Negara dan mendapat respon positif, terutama Menristek B.J. Habibie.

Pendirian BMI merupakan bentuk akomodasi negara terhadap konsep ekonomi Islam. Sebuah bank yang dikelola secara syari'ah, yang tidak mengandung unsur bunga, memberikan alternatif bagi umat Islam untuk mengaktualisasikan ajaran ekonomi Islam dalam

¹⁷ Cik Hasan Bisri, *Peradilan Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*, (Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 1997), hlm. 27.

¹⁸ M. Yahya Harahap, "Informasi Materi Kompilasi Hukum Islam : Mempositifkan Abstrak Hukum Islam", dalam *Mimbar Hukum : Aktualisasi Hukum Islam*, (Jakarta : Al-Hikmah & Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 1992), hlm. 10.

dunia perbankan, walaupun terjadi perbedaan pandangan di kalangan fuqaha dalam memberikan status riba atau tidaknya bunga bank. Paling tidak bagi kalangan yang menganggap bunga bank sebagai riba dapat mengaktualisasikan keyakinannya pada BMI. Disamping itu BMI juga diharapkan dapat membangkitkan ekonomi umat.

Bidang Sosial

Berdasarkan SK Departemen Pendidikan pada tahun 1982 No. 052/C/Kep/D/1982 para siswi di lembaga pendidikan menengah dilarang memakai jilbab pada saat jam-jam pelajaran dilaksanakan. Larangan yang mulai ditetapkan melalui dengan SK itu turut merenggangkan hubungan antara Umat Islam dan pemerintah pada masa Orde Baru. Hal itu membuat semakin curiganya umat Islam pada pemerintah bahwa negara menghambat penerapan ajaran-ajaran Islam.¹⁹

Pada tahun 1991, melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah dengan SK No. 100/C/Kep/D/1991, pemerintah mengeluarkan kebijakan mengenai seragam para pelajar. Keputusan itu membolehkan bagi para siswi muslim di lembaga pendidikan menengah untuk menggunakan jilbab ketika masuk sekolah.

Kebijakan pemerintah lainnya adalah penghapusan SDSB. SDSB sesungguhnya adalah sebuah bentuk undian yang berkedok “Sumbangan Dana Sosial Berhadiah”. Dengan beragam nama, undian seperti ini telah ada di Indonesia sejak lama. Pada akhir tahun 1970-an “Sumbangan Dana Sosial Berhadiah” ini beroperasi dengan nama Porkas, KSOB, dan TSSB, sebelum akhirnya menjadi SDSB pada 1989. SDSB dari awalnya dirancang dengan motif ekonomi, yaitu mengumpulkan sejumlah dana agar negara dapat membantu membiayai kegiatan-kegiatan olah raga, program-program kesejahteraan rakyat, dan usaha-usaha menolong korban bencana.²⁰ Selain itu, mungkin dalam rangka memperkokoh alasan keberadaannya dan membungkam para pengkritiknya, badan pengelola SDSB juga memberi banyak sumbangan kepada berbagai organisasi sosial keagamaan dan lembaga pendidikan. Pada mulanya, karena

perbedaan pandangan mengenai status hukum SDSB dari perspektif agama Islam, beberapa organisasi sosial keagamaan dan lembaga pendidikan Islam sepakat untuk menerima sumbangan dari SDSB. Namun demikian, dengan makin menyatunya pandangan para pemimpin dan aktivis muslim mengenai SDSB, khususnya menyusul keluarnya fatwa MUI yang menyatakan bahwa SDSB haram, maka berbagai organisasi sosial keagamaan dan lembaga pendidikan Islam seperti —untuk menyebut hanya beberapa nama— NU, Muhammadiyah, HMI, dan UII menghentikan atau mengembalikan sumbangan-sumbangan di atas.²¹

Akhirnya karena penentangan yang keras dari aktivis muslim dan para pemimpin-pemimpin agama yang oleh Moerdiono (Mensesneg), diistilahkan dengan “telah menyentuh simbol-simbol negara”, maka dengan berat hati pemerintah setuju untuk menghentikan izin operasi SDSB pada akhir tahun 1993.²²

Faktor-faktor dibalik Kebijakan Orde Baru terhadap Islam

Faktor-faktor yang membuat semakin membaiknya hubungan antara Islam dan pemerintah yang pada gilirannya melahirkan kebijakan-kebijakan yang dapat dipandang menguntungkan umat Islam adalah :

- a. Pemerintah kehilangan dukungannya dari pihak militer, sehingga untuk mencari dukungan politik baru dari kalangan umat Islam (yang dapat dilihat sebagai sesuatu kekuatan), pemerintah perlu memperhatikan kepentingan umat Islam baik yang berupa kebijakan maupun kelembagaan.
- b. Transformasi intelektual juga mempunyai peran dominan yang memungkinkan umat Islam menjalin hubungan lebih harmonis dengan pemerintah. Kemunculan intelektualisme Islam baru dapat dipandang mewakili upaya yang memberi harapan bagi penyelesaian atas masalah ketidak-harmonisan hubungan antara Islam dan pemerintah. Sejauh ini upaya-upaya tersebut dilakukan terutama

¹⁹Bachtiar Effendy, *Op.cit.*, hlm. 291-295.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, hlm. 302. Lihat *Memprotes Sang Pemecah Belah, Tempo*, 16 November 1991, hlm. 31-32.

²² Bachtiar Effendi, *Ibid.*, hlm. 302-303.

melalui berbagai pernyataan pemikiran dan tindakan politik Islam yang dipandang lebih sesuai dengan kenyataan keragaman socio-cultural dan keagamaan Indonesia. Kiprah intelektual tersebut dipelopori oleh generasi baru pemikir dan aktivis Islam yang sejak awal dekade 1970-an berusaha mengembangkan format baru politik Islam, yang lebih menekankan substansi, bukan bentuk (format). Dalam model yang dikembangkan para intelektual baru tersebut, paham keislaman dan keindonesian, dua unsur penting yang memberikan legitimasi kultural dan struktural terhadap pembentukan “negara kesatuan nasional Indonesia” disintesakan dan diintegrasikan secara harmonis.

- c. Perkembangan politik yang ada di masa Orde Baru ini dapat juga dilihat secara tidak langsung sebagai hasil dari ekspansi kaum santri melalui pendidikan. Harus diakui bahwa umat Islam Indonesia, umumnya, memiliki akses yang sangat terbatas ke dalam sistem pendidikan kolonial Belanda. Namun dengan terciptanya kemerdekaan, umat Islam memperoleh kesempatan lebih luas untuk mendapatkan pendidikan. Kesempatan lebih luas itu mulai secara aktual terwujud khususnya sejak sekitar tahun 1950-an dengan pembentukan universitas-universitas negeri, dan lebih husus lagi perguruan tinggi Islam, seperti Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri (PTAIN didirikan pada tahun 1950-an) di Yogyakarta dan Akademi Dinas Ilmu Agama (ADIA didirikan pada 1957) di Jakarta yang kemudian berubah menjadi IAIN.

Perluasan kesempatan pendidikan ini menghasilkan buahnya secara besar-besaran sejak 1970-an dalam bentuk “Panen Raya Sarjana”, tepatnya Sarjana Muda (BA) dan Sarjana Lengkap (Drs). *Intellectual Boom* ini berlanjut pada tahun 1980-an dengan panen Ph.D.

Para sarjana muslim yang pada paruh pertama tidak dapat mengekspresikan diri dan keislaman mereka karena represi Soekarno dan PKI, sejak awal 1970-an mulai tampil kepermukaan. Para sarjana muslim yang tamat, baik dari universitas negeri, swasta maupun IAIN, mulai memasuki lapangan kerja. Dan di tempat kerja masing-masing mereka mulai mengaktualisasikan keislaman mereka melalui

kegiatan-kegiatan dakwah serta pembentukan dan pengembangan kelembagaan Islam. Hasilnya, pada masa-masa inilah merebaknya fenomena semacam kegiatan-kegiatan dakwah Islam dan pembangunan mesjid di kampus. Pengajian dan pembangunan mesjid atau mushallah yang sekarang menggelinding menjadi pengajian di mesjid, hotel-hotel, lingkungan industri, dan tempat-tempat umum lainnya merupakan hasil dari peran mereka.

Perkembangan dari kegiatan-kegiatan semacam ini sebenarnya dapat dilihat sebagai reorientasi para pemimpin dan aktivis muslim sebagai akibat perkembangan politik yang ada di masa ORBA. Reorientasi ini secara sederhana dapat disebut sebagai pergeseran dari “Islam Politik” kepada “Islam Kultural”. Pada tingkat pemikiran, reorientasi ini mendapat dukungan kuat antara lain dari gagasan pembaharuan Nurkholis Madjid melalui prinsip-prinsip yang ditawarkan semacam “Islam yes, partai Islam no”. Dan ini mendorong “dekonstruksi” kelembagaan politik muslim semakin menemukan momentumnya.

Dari perspektif pemerintah, perubahan orientasi umat Islam semacam ini, sedikit banyak mengurangi –kalau tidak dapat menghilangkan—kecurigaan pemerintah sendiri terhadap umat Islam. Perubahan orientasi ini memberikan kesempatan kepada para pejabat pemerintah – bahkan terutama presiden Soeharto sendiri untuk melakukan *reapproachment* terhadap umat Islam melalui berbagai kebijakan dan tindakan politik yang bagi umat Islam dipandang sebagai *appeasement* –sesuatu yang melegakan. Jadi, dari sinilah mulai muncul kebijakan-kebijakan pemerintah ORBA yang dipandang dapat menguntungkan umat Islam.

Penutup

Demikianlah sekilas tentang kebijakan pemerintah Orde Baru terhadap Islam yang pada awal mulanya bersifat konfrontatif, namun kemudian berubah menjadi akomodatif terhadap Islam. Di sini jelas bahwa yang menjadi persoalan adalah bagaimana menemukan kaitan antara Islam dan politik yang secara etis dapat diterima oleh prinsip-prinsip yang telah digariskan oleh al-Quran. Kenyataan bahwa dimana –mana muncul pandangan tentang dimanfaatkannya agama,

dengan seluruh perangkatnya, untuk melegitimasi rezim yang tengah berkuasa, menunjukkan bahwa format atau pola yang ada belum cukup sesuai dengan semangat yang telah digariskan oleh Islam itu sendiri.

Faktor yang kedua adalah bahwa dalam konteks Indonesia, hubungan akomodatif pemerintah terhadap Islam terjadi dalam situasi di mana atmosfer politik yang ada tidak bersifat kompetitif atau demokratis. Dalam suasana seperti itu, para pemikir dan aktivis politik Islam yang berhubungan dekat dengan pemerintah, atau mempunyai gagasan-gagasan tertentu yang secara kebetulan sebanding dengan kebijakan yang tengah dikembangkan pemerintah, sulit menghindari kesan bahwa mereka telah terkooptasi. Walaupun, seperti banyak diakui oleh para aktivis politik Islam pada dasawarsa 80-an dan 90-an, bahwa kedekatan mereka dengan negara bukanlah persoalan yang sebenarnya. Dalam pandangan mereka, apa yang mereka lakukan erat hubungannya dengan strategi baru yang mereka kembangkan, yaitu memperjuangkan nilai-nilai demokrasi dan keadilan dari dalam struktur negara itu sendiri.

Pandangan seperti ini, barangkali benar adanya. Apalagi jika dikaitkan dengan akibat-akibat positif yang dihasilkannya. Apa yang dulu pernah dikenal dengan istilah “Islamisasi birokrasi” merupakan indikasi yang sulit untuk dibantah. Meskipun demikian, kesan tentang adanya hubungan kooptatif tetap saja muncul, terutama dari mereka yang tidak terlibat dalam proses-proses politik untuk melonggarkan ketegangan-ketegangan yang selama ini ada antara Islam dan negara.

Karenanya sejalan dengan pandangan Arkoun tentang kaitan antara Islam dan politik di dunia Islam, apa yang pernah dikembangkan oleh para pemikir dan pelaku politik Islam Indonesia, sebenarnya masih terbelenggu oleh kebutuhan-kebutuhan politik tertentu. Karenanya, kesan memberi legitimasi terhadap kekuasaan tak dapat ditepiskan.

Dua pola ekspresi politik Islam yang pernah kita miliki (formalistik & substansialistik), sama-sama memiliki kelemahan –meskipun kekuatannya sudah pasti ada. Orientasi yang agak menonjol pada format politik yang bersifat

legalistik dan formalistik pada dasawarsa 1940-an sampai 1960-an telah menempatkan posisi komunitas politik Islam pada tempat yang kurang terhormat, bahkan menyedihkan. Pandangan pemerintah yang memperlakukan politik Islam sebagai “kucing kurap”, seperti yang dikeluhkan oleh almarhum Mohammaad Nasir, jelas merupakan hal yang tidak sebanding dengan peran yang pernah dimainkan Islam dalam membangun Indonesia merdeka.

Demikian pula kecenderungan politik Islam yang bersifat substansialistik di masa Orde Baru telah meninggalkan kesan bahwa para praktisi politik Islam yang terlibat dalam proses penyelenggaraan negara pada dasarnya telah terkena politik kooptasi. Yang menyedihkan adalah adanya pandangan bahwa Islam telah dijadikan sebagai alat legitimasi rezim melalui proses-proses yang dianggap sebagai politisasi agama. Kesan demikian tidak dapat dihindari terutama karena semua itu berlangsung di dalam sebuah kehidupan politik yang tidak demokratis.

DAFTAR BACAAN

- Kartodirdjo, Religious Responses to Social Change in Indonesia : the case of Pangestu in *Modern Indonesia : Tradition and Transformation*. 3rd edition. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1991)
- Mark W Woodward, *Islam in Java : Normative Piety and Mysticism in the Sultanate of Yogyakarta* (Arizona : The University of Arizona Press, 1989)
- Clifford Geertz, *The Religion of Java* (Illinois : The Free Press of Glencoe, 1960)
- Mark W Woodward, *The Slametan : Textual Knowledge and ritual Performance in Central Javanese Islam* in *History of Religions* 28, 1988, p. 2.
- Andrew Beatty, *Varieties of Javanese Religion* (Cambridge : Cambridge Studies in Social and Cultural Anthropology, 1999),
- Andrew Beatty, *Varieties of Javanese Religion* (Cambridge : Cambridge University Press, 1999)
- Clifford Geertz, *The Religion of Java* (Illinois: The Free Press of Glencoe, 1960)
- Mark Woodward, *The Slametan : Textual Knowledge and ritual Performance in Central Javanese Islam* in *History of Religions* 28, 1988,
- James T. Siegel, Varieties of Javanese Violence in *Indonesia* 69, April 2000,
- Alice G. Dewey, Ritual as a Mechanism for Urban Adaptation in *Man : the Journal of the Royal Anthropological Institute* vol. 5 (New York: Royal Anthropological Institute, 1970)