

# Politik Hukum dalam Amandemen Pasal 29 UUD 1945 Telaah terhadap Upaya Penerapan Syari'ah Islam di Indonesia

*Muh Nursalim*

*Alumni Program Doktor UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta*

## *Abstract*

*To describe the struggle of moslem community regarding Islamic Shariah enforcement in Indonesia legal-formally in parliament. This should be started from describing the forming of the constitution of the state philosophically and the theory of the changing of the constitution. These needs to be done because of at New Order regime era has ever sacralized the constitution 1945, and the changing of the Constitution 1945 is equal to the end of the state. In this context, because of the difficulty to amend article 29 of the Constitution 1945 about religion, it implies to modify the law, for instance the implementation of Shari'ah based on the Constitution 1945. In other word, to interpret article 29 of the Constitution 1945 by paying attention to the historisity of articles when they are constructed. Based on this way, shariah implementation in Indonesia could be done without amending article 29 of the Constitution 1945.*

**Keywords:** *Amendments, Politic, Shari'ah Enforcement*

“**B**eri kami kesempatan untuk memimpin. Kalau dalam tempo 20 tahun Indonesia tidak menjadi adil dan makmur, potong leher kami”. Ungkapan “potong leher” diulangi tiga kali, bahkan disertai gerakan mengayunkan tangan ke batang leher.

Begitulah tantangan yang dilontarkan Mursalin Dahlan, salah satu tokoh Mujahidin dalam konggres Mujahidin ke I yang berlangsung di Yogyakarta 7-9 Agustus 2000 dengan mengusung tema, penegakan Syari'ah Islam di Indonesia.

Kongres yang menelan biaya lebih dari 600 juta ini menghasilkan apa yang disebut dengan Piagam Jogjakarta, yaitu: 1). Wajib hukumnya melaksanakan syari'ah Islam bagi umat Islam di Indonesia dan dunia pada umumnya. 2) Menolak segala ideologi yang bertentangan dengan Islam. 3) Membentuk

satu kesatuan shaf Mujahidin. 4) Membentuk Majelis Mujahidin. 5) Menyeru umat Islam untuk menggerakkan dakwah dan jihad demi tegaknya Islam sebagai *rahmatan lil 'alamin*.

Sementara itu pada saat yang sama di Jakarta sedang berlangsung sidang tahunan MPR yang pertama. Sebagaimana diketahui salah satu agendanya adalah amandemen UUD 1945 di mana salah satu fase yang diusulkan untuk diamandemen oleh beberapa partai Islam adalah pasal 29 tentang Agama. Tepatnya “Umat Islam” menuntut dikembalikannya tujuh kata dalam piagam Jakarta yaitu, dengan kewajiban menjalankan Syari'ah Islam bagi pemeluk-pemeluknya.

Sidang tahunan berikutnya, yaitu tahun 2001 ternyata MPR juga tidak membahas usulan beberapa partai Islam tersebut. Meski

demikian rancangan perubahan pasal 29 ayat 1 sudah masuk ke panitia Ad Hoc I. Ada tiga alternatif perubahan untuk pasal ini. Pertama diusulkan PPP dan PBB. Ayat yang semula berbunyi Ketuhanan Yang Maha Esa ditambah dengan kalimat “dengan kewajiban menjalankan Syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Alternatif kedua, ayat tersebut ditambah dengan kata-kata “dengan kewajiban menjalankan ajaran agama bagi masing-masing pemeluknya”. Usulan ini diajukan fraksi reformasi yang merupakan gabungan PAN dan PK dan alternatif terakhir tidak mengubah bunyi ayat tersebut (Republika, 2001). Hal ini disuarakan oleh mayoritas kekuatan politik di MPR yaitu PDIP, Golkar dan PKB (Tempo, 2001). Pada sidang tahunan ke dua itupun gagal disepakati amandemen pasal 29 begitu pula sidang tahunan berikutnya yaitu tahun 2002. dengan demikian sampai pada tahap terakhir amandemen UUD 1945 pasal tersebut tidak diubah sama sekali.

Dapat dikatakan, bahwa upaya penegakan Syari’ah Islam di era reformasi ini ditempuh dari dua jalur, informal lewat gerakan-gerakan Islam seperti yang dilakukan Majelis Mujahidin dan formal ditempuh oleh partai-partai Islam di parlemen. Tulisan berikut akan membahas jalur yang kedua, yaitu perjuangan politik “resmi” di gedung DPR-MPR walaupun belum berhasil.

### **Konstitusi bagi suatu negara**

Pada umumnya negara-negara modern memiliki patokan-patokan dasar untuk menyelenggarakan proses kenegaraannya. Patokan-patokan dasar itu biasa disebut konstitusi atau undang-undang dasar. Yang membedakan antara konstitusi dan undang-undang dasar adalah konstitusi itu tidak mesti tertulis, tetapi undang-undang dasar pasti sesuatu yang tertulis. Konstitusi yang tidak tertulis disebut konvensi. Inggris adalah negara modern yang lebih banyak

memakai konvensi dalam ketatanegaraannya. E.C.S. Wade menyebutkan, bahwa Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan kerangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara (Wade, 1989). Dalam tulisan ini penulis tidak membedakan antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Karena itu secara bergantian kedua istilah tersebut penulis pakai.

Secara filosofis konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan refleksi dari kontrak sosial suatu masyarakat tertentu. Sebagaimana diteorikan Thomas Hobbes (1588-1679), bahwa sebenarnya manusia diciptakan Tuhan dengan membawa kebebasan yang tidak ada orang atau sekelompok orang yang dapat merampas hak-haknya. Akan tetapi karena justru kebebasan yang dibawa setiap manusia itu akan menyebabkan pertikaian di antara mereka sendiri, maka dibuatlah kesepakatan-kesepakatan untuk mengangkat sekelompok orang agar mengatur diri mereka. Konsekuensinya, setiap diri harus merelakan sedikit haknya untuk tidak dipakai agar terjadi harmoni antar manusia. Sekelompok orang itulah yang dinamakan aparatur negara (penguasa). Dalam beberapa hal, negara yang telah menerima mandat dari proses kontrak sosial dapat memaksa masyarakat agar terwujud kedamaian. Negara bertindak seperti *Leviathan*, yaitu hewan besar yang ditakuti oleh hewan-hewan lain.

Sementara itu Jhon Locke (1632-1700) berpendapat, bahwa secara alami manusia berada dalam kebebasan seperti yang digambarkan Hobbes, tetapi kebebasan itu bukan tidak ada seorang pun dibenarkan merusakkan orang lain dalam soal hidup matinya, kesehatannya, harta miliknya dan kemerdekaannya. (Locke, 1952). Meskipun secara normatif manusia dibatasi oleh hukum

alam yang harmonis, kenyataannya banyak dari mereka yang tidak dapat mengendalikan diri sehingga melanggar hak orang lain. Untuk mengatasi kecenderungan negatif manusia inilah masyarakat politik perlu dibentuk. Dalam pada itu pembentukan dan mekanisme kerja masyarakat politik itu idealnya disepakai oleh semua warga, tetapi kalau hal itu tidak dimungkinkan cukuplah bila mayoritas dari mereka bersepakat. Konsep ini merupakan embrio dari sistem demokrasi.

Satu lagi pemikir politik yang membahas kontrak sosial adalah J.J. Roebuseau (1712-1778). Tokoh romantik ini juga berangkat dari keaslian alam. Kehidupan alami itu penuh dengan nafsu dan naluri. Manusia menjadi budak dari keduanya sehingga kebebasan yang inhern pada diri manusia akan dapat mencelakakan orang lain. Karena itu manusia hanya bisa aman kalau mengadakan perjanjian dengan sesamanya. Masyarakat bersekutu dalam satu wadah dan dari persekutuan itulah jaminan keamanan dan kedamaian akan dapat diperoleh (Noer, 1996).

### Perubahan Konstitusi

Karena penguasa hanyalah pemegang mandat dari masyarakat yang mengadakan kontrak sosial, maka suatu saat mandat itu dapat ditarik kembali apabila masyarakat sepakat untuk itu. Selanjutnya dibuat kontrak ulang dengan menunjuk pemegang mandat baru atau dengan tetap memakai pemegang mandat (penguasa) yang lama tetapi isi kontraknya baru, atau bila memungkinkan pengausanya masih tetap lama tetapi isi kontraknya yang baru.

#### Probabilitas perubahan kontrak sosial Isi kontrak sosial

Isi kontrak sosial (konstitusi/UUD)	Pemegang mandat (penguasa)
Ganti	Ganti
Tidak	Ganti
Ganti	Tidak

Suatu undang-undang dasar berubah karena berubahnya konstelasi politik pada negara tersebut. Misalnya ketika Perancis berhasil dibebaskan dari pendudukan tentara Nazi Jerman pada perang dunia ke II dibuatlah suatu konstitusi baru. Berikutnya konstitusi itu dibatalkan pada tahun 1958 bersama naiknya De Gaulle sebagai presiden baru.

Untuk Indonesia sejak kemerdekaan telah terjadi empat kali pergantian undang-undang dasar (Simorangkir, 1985).

1. Tahun 1945 RI memakai UUD 1945 sebagai konstitusinya. *De facto* undang-undang ini hanya berlaku di Jawa, Madura, dan Sumatra.
2. Tahun 1949 RI memakai Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang *de facto* berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia kecuali Irian Barat.
3. Tahun 1950 Undang-Undang Dasar yang dipakai adalah UUDS *de facto* berlaku di seluruh wilayah Indonesia kecuali Irian Barat dan,
4. Tahun 1959 dengan dekrit Presiden Indonesia kembali memakai UUD 1945 yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia termasuk Irian Barat.

Sejarah mencatat empat kali perubahan undang-undang dasar tersebut diwarnai dengan pergolakan politik yang sangat dahsat. Baik karena campur tangan asing, dalam hal ini Belanda yang ingin kembali menjajah Indonesia ataupun pertentangan antar kepentingan dari komponen bangsa sendiri.

UUD 1945 lahir dari hasil perdebatan panjang di BPUPKI yang kemudian disahkan sehari setelah Proklamasi oleh PPKI. Sedangkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat muncul disebabkan Indonesia terdesak oleh kehadiran Belanda sehingga diadakan Konferensi Meja Bundar dan Indonesia menjadi negara Federal. Selanjutnya

UUDS 1950 menggantikannya karena perubahan peta politik tanah air, di mana satu persatu negara bagian menggabungkan diri dengan RI dan Indonesia kembali menjadi negara kesatuan. Dan terakhir UUD 1945 kembali diberlakukan setelah pemerintah memperhatikan kebuntuan politik Majelis Konstituante dalam merumuskan undang-undang dasar baru.

Perubahan konstitusi bisa secara total seperti dari UUD 1945 ke Konstitusi RIS atau hanya berupa perubahan (amandemen) beberapa pasal yang tidak lagi relevan dengan perkembangan zaman. Pada prinsipnya setiap undang-undang dasar itu oleh para perumusanya dibuat untuk berlaku lama. Karena itu isi pasal-pasalanya bersifat umum. Hal ini untuk memberi kesempatan generasi berikutnya memberi tafsiran yang sesuai dengan kondisi zamannya. Tetapi kalau penafsirannya tidak cukup, barulah diadakan amandemen pasal-pasal tertentu. Untuk itu dalam setiap undang-undang dasar ada pasal yang memuat mekanisme perubahan yang bisa ditempuh. Beberapa prosedur perubahan Undang-Undang Dasar yang dikenal adalah (Budiharjo, 1989):

1. Sidang badan legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan *quorum* untuk sidang yang membicarakan usul perubahan Undang-Undang Dasar dan jumlah minimum anggota badan legislatif untuk menerimanya (Belgia, Konstitusi RIS 1949).
  2. Referendum atau plebisit (Swiss, Australia).
  3. Kalau negaranya berbentuk federal harus disetujui negara-negara bagian dengan prosentase tertentu (AS, India).
  4. Musyawarah khusus (*Special Convention*) seperti yang dianut beberapa negara Amerika Latin.
- Untuk Indonesia, mekanisme peruba-

han pasal-pasal dalam UUD 1945 diatur dalam pasal 37, yaitu dilakukan oleh MPR dengan ketentuan 2/3 dari anggota MPR harus hadir. Putusan diambil sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah yang hadir harus setuju. Oleh penguasa Orde Baru peluang perubahan UUD 1945 dipersulit dengan dikeluarkannya Tap MPR Nomor I/MPR/1983 dan Tap MPR Nomor IV/MPR/1983, kedua Tap tersebut berisi bahwa MPR bertekad untuk tidak mengubah pasal-pasal dalam UUD 1945. Akan tetapi karena Tap MPR tersebut menjadi kontradiksi dengan isi pasal 37 UUD 1945, maka peluang untuk amandemen tetap ada tetapi harus melalui referendum. Berikut adalah mekanisme amandemen UUD 1945 yang pernah diberlakukan pada era Orde Baru.

*Pertama:* usul amandemen diajukan sekurang-kurangnya oleh empat fraksi MPR seutuhnya dengan daftar nama dan tanda tangan seluruh anggotanya.<sup>1</sup>

*Kedua:* untuk memutuskan apakah usulan di atas diterima atau tidak, sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh anggota MPR harus hadir, dan dari jumlah yang hadir tersebut apabila suara terbanyak menyetujui amandemen proses berikutnya bisa dilanjutkan, bila tidak maka prosesnya terhenti di sini.

*Ketiga:* usulan mayoritas anggota MPR untuk amandemen yang sudah disepakati, masih harus meminta pendapat rakyat. Untuk itu dilakukan referendum. Pelaksana referendum adalah Presiden. Dalam

---

<sup>1</sup> Di Era Orde Baru MPR terbagi menjadi 5 fraksi, yaitu fraksi PPP, Fraksi Golkar, Fraksi PDI, fraksi ABRI dan fraksi Utusan Daerah. Fraksi ABRI dan fraksi Golkar hampir selalu seiring sejalan. Keduanya "milik" penguasa. Amandemen tidak mungkin dilakukan tanpa dukungan dua fraksi tersebut, apalagi bila melihat kursi mereka mayoritas dalam MPR.

pelaksanaan referendum sekurang-kurangnya 90 persen dari jumlah pemberi pendapat rakyat yang telah mendaftar sudah menggunakan haknya. Kemudian 90 persen dari yang telah memberikan suaranya harus menyatakan setuju dengan keinginan MPR. Selain itu khusus untuk anggota ABRI yang dalam pemilu tidak memiliki hak suara pada referendum tetap memiliki hak.

*Keempat:* setelah rakyat menyatakan setuju dengan usul MPR maka rancangan perubahan harus diajukan sekurang-kurangnya empat fraksi seutuhnya dengan daftar nama dan tanda tangan anggotanya.

*Kelima:* penerimaan secara mufakat dari usulan rancangan perubahan harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR dari semua fraksi.

Pada masa Orde Baru walaupun ada suara-suara yang menghendaki beberapa perubahan dari pasal-pasal UUD 1945, karena prosedur yang begitu rumit suara itu nyaris tak terdengar. Padahal bila diperhatikan batang tubuh UUD 1945 sangat pendek bila dibandingkan dengan konstitusi negara-negara lain.

### Memahami Teks Konstitusi

Memahami suatu teks undang-undang dasar tidak mungkin dapat otentik tanpa melakukan penafsiran historis saat teks itu dibuat. Sebuah teks konstitusi adalah sebuah produk politik. Ia merupakan hasil kompromi dari berbagai kepentingan yang berkecamuk saat konstitusi itu dirumuskan. Di dalam penjelasan UUD 1945 dikatakan:

Memang untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionnel*) suara negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal undang-undang dasarnya (*loi constitutionnelle*) saja, akan tetapi harus menyelidiki bagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebatinannya (*geistlichen*

*hintergrund*) dari Undang-Undang Dasar itu.

Undang-Undang Dasar negara manapun tidak dapat dimengerti kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya undang-undang dasar dari suatu negara, kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangan dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibikin.

Dengan demikian kita dapat mengerti apa maksudnya undang-undang yang kita pelajari, aliran pikiran apa yang menjadi dasar undang-undang itu.

Dalam kajian hermeneutika<sup>2</sup> dikenal dua aliran besar, obyektif dan subyektif. Obyektif berarti memahami teks secara otentik sebagaimana yang dimaksudkan pengarang. Pembaca yang hadir pada dimensi waktu yang berbeda dengan pengarang harus berusaha menyelami secara intens kondisi sosial politik bahkan psikologi pengarang. Hanya dengan cara inilah otentisitas makna akan diperoleh. *Emilio Betty, Schleiermacher* dan *Dilthey* adalah penganut aliran ini. Sebaliknya aliran subyektif berpendapat, bahwa adalah tidak mungkin seorang pembaca yang berada pada dimensi waktu yang berbeda dengan pengarang dapat memperoleh makna otentik. Seorang pembaca dalam memahami suatu teks tidaklah dengan kepala kosong. Ia telah memiliki pra anggapan (*pre understanding*) yang akan mempengaruhi pemahamannya terhadap suatu teks. Pembaca memiliki historisitasnya sendiri begitupun pengarang. Karenanya membaca berarti berusaha mengerti (*verstehen*) teks secara produktif

<sup>2</sup> Hermeneutika berasal dari bahasa Yunani *hemeneuein* yang berarti penafsiran atau interpretasi. E. Sumaryono, *Hermeneutik, sebuah Metode Filsafat*, Jogjakarta: Kanisius, 1999, hlm. 23.

bukan mencari otentisitas makna *Heidegger* dan *Gadamer* adalah pelopor aliran ini (Yosef, 1980).

Mengingat kemungkinan perbedaan penafsiran dalam memahami teks Undang-Undang Dasar, maka beberapa negara memberikan otoritas terhadap lembaga tertentu yang dinilai paling benar dalam menafsirnya. Langkah ini untuk menghindari polemik yang berkepanjangan akibat perbedaan tafsir. Di Inggris lembaga dimaksud adalah parlemen atau legislatif (*parliamentary supremacy*), sedangkan Amerika, Jerman, India dan negara-negara berbentuk federal lainnya menyerahkannya kepada Mahkamah Agung (*judicial supremacy*). Yang terakhir ini dinilai lebih obyektif karena bukan partisan politik, di samping itu biasanya anggota Mahkamah Agung adalah para akademisi yang masih memiliki kultur akademik kuat.

Dalam proses politik riil, negara-negara yang belum memiliki budaya demokrasi pengausa adalah penafsir paling berpengaruh. Cita negara yang sering ada dalam pembukaan konstitusi dan aliran konstitusi yang eksplisit dalam batang tubuhnya seringkali dimaknai sesuai dengan aspirasi penguasa. Ini berarti Undang-Undang Dasar dipakai untuk melapangkan jalan bagi keuntungan penguasa.

Realitas di atas kita jumpai dalam sejarah ketatanegaraan RI dengan konstitusi yang sama, yaitu UUD 1945 sistem politik Indonesia menjadi sangat berbeda dari waktu ke waktu. Awal kemerdekaan, karena semangat untuk berdemokrasi RI memakai sistem parlementer. Setelah dekrit 5 Juli 1959 dengan UUD yang sama berubah menjadi demokrasi terpimpin, dan para era Orde Baru masih dengan konstitusi yang sama berubah menjadi demokrasi Pancasila yang justru dinilai

banyak pengamat tidak sejalan dengan UUD itu sendiri.

### **Penerapan Syari'ah Islam dalam Bingkai UUD 1945**

UUD 1945 yang saat ini dipakai sebagai konstitusi RI telah mengalami perjalanan yang penuh liku. Ia dilahirkan dalam keadaan darurat, sehingga pada mulanya hanya untuk sementara, sebagaimana pidato Sukarno dalam rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945.

"...tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: Ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenang, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan sempurna (Yamin, 1985).

Sejarah mencatat, penegasan Sukarno itu ternyata sulit dilakukan akibat rakyat dan para pemimpin bangsa ini disibukkan dalam revolusi fisik menghadapi agresi Belanda yang ingin kembali menjajah Indonesia. Maka setelah mengalami pergantian Undang-undang Dasar dengan konstitusi RIS 1949,<sup>3</sup> dan UUDs 1950, UUD 1945 kembali dipakai lewat dekrit Presiden 5 Juli 1959, setelah Dewan Konstituante (Dewan Pembuat Undang-undang Dasar), gagal menghasilkan undang-undang dasar.

Historisitas lahirnya UUD 1945 diawali dari pembentukan BPUPKI, sebuah badan bentukan Jepang yang bertugas

---

<sup>3</sup> Ketika Konstitusi RIS dipakai untuk negara-negara Federal UUD empat lima dipakai RI tetapi hanya di Yogyakarta.

mempersiapkan segala sesuatu bila Jepang memberikan kemerdekaan kelak di kemudian hari. Badan ini beranggotakan 62 orang ditambah 6 orang warga negara Jepang sebagai peninjau. Sebagian besar anggota adalah hasil usulan Sukarno dan Muh. Hatta, mereka adalah representasi dari keragaman rakyat Indonesia.

Polarisasi terjadi pada lembaga ini, yaitu mereka yang beraliran nasionalis kebangsaan dan nasionalis Islam. Persoalan yang krusial adalah, atas dasar apa Indonesia merdeka nanti berdiri, Islam atau kebangsaan? Kebuntuan kompromi mendorong dibentuknya panitia kecil, yang diberi wewenang merumuskan dasar negara, mereka adalah sembilan orang, yaitu Sukarno, Hatta, Abikusno Cokrosuyoso, M. Yamin, Kyai Haji Agus Salim, Ki Bagus Hadikusumo, Abdul Wahid Hasyim, Kahar Muzakir dan A.A. Maramis. Tim tersebut menghasilkan sebuah kompromi antara kelompok nasionalis yang menghendaki negara sekuler berdasarkan kebangsaan dan kelompok Islam yang menghendaki berdirinya negara Islam. Kompromi itu dirumuskan dalam apa yang disebut dengan Piagam Jakarta. Titik kompromi itu terutama tercermin dalam kalimat, "negara berdasar atas ketuhanan dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" (Syarifuddin, 1997). Titik kompromi ini oleh Hazairin disebut sebagai inti dari kontrak sosial rakyat Indonesia (Kenang-kenangan, 1978).

Kontrak sosial yang amat fundamental tersebut mentah ketika rapat PPKI sehari setelah kemerdekaan, yaitu 18 Agustus 1945. Kontroversi sejarah yang sering dikutip adalah, bahwa Muhammad Hatta, di sore hari tanggal 17 Agustus 1945 didatangi seorang opsir angkatan laut Jepang, opsir itu membawa pesan dari Indonesia Timur.

Bahwa rakyat Indonesia Timur lebih suka berada di luar Indonesia bila rumusan dasar negara dan juga pasal-pasal tentang agama bersifat "diskriminatif" yaitu mengistimewakan umat Islam.

Suasana psikologi para pemimpin bangsa saat itu, yang gembira karena telah merdeka tetapi juga khawatir akan datangnya tentara Belanda yang ingin kembali menjajah mendorong kelompok Islam "mengalah". Ki Bagus Hadikusumo, tokoh yang paling keras mempertahankan tujuh kata dalam Piagam Jakarta akhirnya luluh. Tetapi menurut Jarnawi Hadikusumo, Ki Bagus benar-benar kecewa dengan pencoretan kalimat yang berkenaan dengan Islam dalam rumusan akhir konstitusi itu. Setibanya di Jogjakarta ia mengundang rapat PP Muhammadiyah untuk membahas rumusan konstitusi itu. Sambil mengungkapkan situasi yang serba darurat dan keadaan serba memaksa yang terjadi tanggal 18 Agustus 1945, Ki Bagus mengingatkan bahwa perjuangan umat Islam mengenai cita-citanya belum selesai (Yusril, 1999). Dalam kesempatan yang berbeda yaitu di depan Dewan Konstituante tahun 1957, Isa Anshari, seorang tokoh Masyumi mengatakan, bahwa pencoretan tujuh kata dalam Piagam Jakarta layaknya permainan sulap, penuh *pat gulipat* permainan politik (Tempo, 2001).

Pengungkapan sejarah perumusan dan perjalanan UUD 1945 diperlukan untuk mencari tafsir otentik dari pasal-pasal dalam batang tubuh konstitusi tersebut. Memang benar, realitasnya tujuh kata yang merupakan inti kontrak sosial dalam Piagam Jakarta telah dicoret dalam Pembukaan dan pasal 29 UUD 1945, tetapi juga perlu diperhatikan bagaimana kondisi sosial politik serta psikologis para perumus pada peristiwa itu. Dengan demikian

pemaknaan teks konstitusi yang *pure sekular* jelas tidak sejalan dengan realitas proses sejarah yang melatari disyahkannya UUD 1945 oleh PPKI. Apalagi bila dirunut perjalanan ketatanegaraan Indonesia selanjutnya sampai munculnya kembali UUD 1945 pada dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Sebelum Presiden Sukarno mengeluarkan dekrit, Dewan Konstituante telah merampungkan 90 persen pekerjaannya. Hanya ada satu persoalan yang masih mengganjal dan menjadi tari ulur yang berkepanjangan, yaitu masalah dasar negara. Seakan mengulangi peristiwa BPUPKI dan PPKI. Antara kelompok Islam dan nasionalis kembali berbeda paham. Sampai akhirnya Sukarno menawarkan dipakainya Piagam Bandung, yaitu hasil kerja Dewan Konstituante, disahkan saja menjadi Undang-undang Dasar dengan menempatkan Piagam Jakarta sebagai dokumen historis. Tawaran itu tidak disambut karena menurut kelompok Islam, dokumen historis tidak ada kekuatan hukumnya sehingga Syari'ah Islam tidak mungkin diterapkan. Akhirnya dengan dukungan tentara dekrit itupun dibacakan di hari Minggu di depan istana. Dan sebagai bentuk akomodasi terhadap kepentingan umat Islam Piagam Jakarta ditempatkan pada konsideran, yaitu sebagai yang menjiwei dan satu kesatuan dengan UUD 1945.

Dengan demikian Undang-undang Dasar 1945 yang saat ini dipakai RI adalah UUD 1945 yang ditetapkan lewat dekrit presiden 5 Juli 1959, bukan lewat pengesahan PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Meskipun keduanya secara meterial sama tetapi terdapat beberapa perbedaan yang fundamental:

*Pertama:* UUD 1945 hasil penetapan PPKI bersifat sementara sedangkan hasil penetapan dekrit sudah berlaku tetap.<sup>4</sup>

*Kedua:* UUD 1945 hasil penetapan PPKI sama sekali tidak mengakomodasi

diktum Piagam Jakarta, sedangkan hasil dekrit walaupun hanya dalam konsideran secara eksplisit disebutkan bahwa Piagam Jakarta menjiwei dan menjadi satu kesatuan dengan konstitusi.

*Ketiga:* UUD 1945 hasil penetapan PPKI dikeluarkan dalam kondisi psikologi perumusannya tidak dapat berfikir jernih karena takut akan datangnya pasukan Belanda, sementara hasil dekrit tidak demikian. Di samping itu dalam rapat PPKI Sukarno juga memberi harapan besar untuk memperjuangkan aspirasi Islam lewat parlemen hasil Pemilu yang segera digelar.

Memperhatikan historisitas UUD 1945 di atas, baik tatkala perumusan pertama kali maupun ketika ditetapkan kembali lewat dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka sudah semestinya bila negara mengakomodasi kepentingan umat Islam berdasarkan pasal 29 UUD 1945 yang ada.

Pasal 29 UUD 1945 berisi dua ayat:

1. Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.

Kata menjamin pada ayat 2 di atas menurut (Hartono, 2002) bersifat imperatif artinya negara berkewajiban melakukan langkah-langkah agar masyarakat secara optimal dapat melakukan ibadah, termasuk dalam hal ini adalah menyediakan perangkat hukumnya. Tertibnya UU No. 7 / 1992

---

<sup>4</sup> Dua alasan kesementaraan UUD 1945 hasil PPKI adalah, (1) Badan yang menghasilkan belum berdasarkan pilihan yang demokratis meskipun dianggap sudah representatif dari keragaman rakyat, (2) situasinya adalah darurat.



tentang perbankan yang memungkinkan berdirinya bank tanpa bunga, lahirnya KHI dan Undang-undang No. 38 tentang zakat merupakan implementasi dari pasal 29 ayat 2 di atas. Dengan demikian tanpa diamandemenpun sebenarnya seluruh Syari'at Islam, khususnya yang menyangkut bidang muamalat dapat dijalankan secara sah oleh umat Islam, hal ini dapat secara langsung atau tidak diadopsi dalam hukum positif nasional.

Pro kontra tentang penerapan syari'ah Islam itu berpangkal pada sebuah pertanyaan, orang beragama itu hak atau kewajiban? Persoalan agama dalam konstitusi di negara-negara modern saat ini ditempatkan pada bab hak asasi manusia. Seperti yang disampaikan presiden Franklin D. Roosevelt dalam *the four freedom* yaitu: kebebasan untuk berbicara, kebebasan beragama, kebebasan dari rasa takut dan kebebasan dari kemelaratan. Pemikiran ini kemudian ditetapkan dalam *bill of right* (undang-undang hak) yang menjadi bagian dari konstitusi Amerika Serikat. Menurut Islam beragama bukan sekedar hak. Dalam proses memilih, agama menjadi hak setiap manusia. Tetapi ketika seseorang telah berketetapan memilih Islam sebagai agamanya ia bukan lagi melaksanakan haknya tetapi padanya telah ada kewajiban yang mesti dilakukan dan ini adalah sebuah konsekuensi dari pilihannya tersebut. Islam tidak memaksa seseorang memilih Islam sebagai jalan hidupnya (Qur'an, 2: 256). Islam menghormati atas pilihan orang yang berbeda (Qur'an, 6: 6), tetapi umat Islam berkewajiban menyela-matkan saudara-saudaranya yang telah berketetapan memilih Islam sebagai agamanya. Dan bentuk "penyelamatan" paling otentik dalam tradisi Islam adalah diterapkannya syari'ah Islam bagi setiap individu muslim. Selanjutnya karena Islam bukan hanya

agama etik yang bisa dilaksanakan secara personal tetapi juga sosial yang ditegakkan secara politik, maka campur tangan negara dalam urusan syari'ah Islam tidak dapat dihindarkan. Pendirian Islam ini diakui (Lewis, 1983).

"Persembahkan kepada Kaisar apa-apa yang milik Kaisar, dan kepada Tuhan apa-apa yang menjadi milik Tuhan. Tentu ini adalah doktrin dan praktik Kristen. Hal ini benar-benar asing bagi Islam. Pertalian antara agama dan kekuasaan, komunitas dan praktik politik ini sudah dapat dilihat di dalam al-Qur'an sendiri dan juga naskah lain yang lebih dini yang atasnya orang Islam mendasarkan kepercayaannya. Sebagai konsekuensinya, di dalam Islam agama bukanlah sebagaimana yang dalam Kristen suatu sektro atau segmen di dalam kehidupan, mengatur beberapa hal. Sebaliknya agama berhubungan dengan seluruh kehidupan, bukan suatu yurisdiksi yang terbatas, melainkan total."

## Penutup

Memperhatikan keyakinan umat Islam seperti yang ada dalam konsep mereka, serta melihat latar historis ditetapkannya UUD 1945 dapat dikatakan, bahwa aspirasi umat Islam tidak dapat dinafikan begitu saja. Tuntutan umat Islam terhadap diterapkannya Syari'ah ini didorong dua hal: pertama, sebagai muslim mereka terikat dengan syariat dan ini adalah persoalan teologis yang sulit ditawarkan dan *kedua*, keterpurukan bangsa saat ini dimana moralitas pemimpin dan rakyat berada di titik paling bawah mengilhami umat Islam untuk mencari alternatif penyelesaian yang tepat. Menurut mereka penerapan syari'ah Islam adalah jalan keluar terbaik. Hanya saja secara teknis cukup diakomodasi dalam perundang-undangan di bawah UUD 1945

setelah amandemen pasal 29 gagal dilakukan. Dengan cara ini syari'ah Islam akan mewarnai sistem ketatanegaraan RI walaupun secara formal bukan sebagai negara Islam. ●

### Daftar Pustaka

- Al Chaedar, 1999. *Pengantar Pemikiran Politik Proklamator Negara Islam Indonesia S.M. Kartosuwiryo, Mengungkap Manipulasi Sejarah Darul Islam / DI – TII Semasa Orde Lama dan Orde Baru*, Jakarta: Darul Falah.
- Al Mawardi, tanpa tahun. *al Ahkam Al Suthaniyah*, Beirut: Dra al Fikr.
- Anshari, Endang Saifuddin, 1997. *Piagam Jakarta 22 Juni 1945, Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945 – 1949)*, Jakarta: Gema Insani Press.
- Awwas, Irfan Suryahardi (ed), 2000. *Risalah Kongres Mujahidin 1 dan Penegakan Syari'ah Islam*, Jogjakarta: Wihdah Press.
- Azhari, Muhammad Tahir, 1992. *Negara Hukum, Satu Studi tentang Prinsip-prinsip Dilihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Bleicher, Josef, 1980. *Contemporary Hermeneutic. Hermeneutic as Method, Philosophy and Critique*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Budiarjo, Mariam, 1989. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Maarif, Syafii, 1985. *Studi tentang Peraturan dalam Konstituante, Islam dan Masalah Kenegaraan*, Jakarta: LP3ES.
- Mahfud MD, 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- , 1993. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jogjakarta: UII Press.
- Noer, Deliar, 1996. *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Bandung: Mizan.
- Palmer, Richard E., 1969. *Hermeneutics, Interpretation Theory in Schleiermacher, Dilthey, Heidegger, and Gadamer*, Evanston: Northwestern University Press.
- Rasyidi, Lili & Sidarta, Arief (Peny). 1989. *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Bandung: Rosdakarya.
- Simorangkir, J.C.T., 1985. *Penetapan Undang-undang Dasar Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung.
- Sukarja, Ahmad, 1995. *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar 1945, Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Yang Majemuk*. Jakarta: UI Press.

