

PEMIKIRAN MUNAWIR SJADZALI TENTANG PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA RI

Imron Rosyadi

*Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta
Jl. A. Yani Pabelan Tromol Pos I Kartasura, Surakarta 57102*

Abstrak

Menurut Munawir Sjadzali, sejak Negara Indonesia memperoleh kemerdekaan sampai akhir tahun 1990-an ada ketidakserasian hubungan antara Islam dan negara, bahkan mengalami jalan buntu. Kebuntuan itu disebabkan persoalan penetapan Pancasila sebagai dasar Negara.

Nasionalis Islami dan partai Islam waktu itu belum dapat menerima secara final Pancasila sebagai dasar Negara, sedangkan nasionalis sekuler tetap mempertahankan Pancasila sebagai dasar Negara. Ketegangan ini memiliki implikasi terhadap keberadaan umat Islam, baik masa Soekarno maupun Soeharto, bahkan Islam selalu dijadikan sasaran kritik sebagai agama yang menghambat pembangunan.

Ketegangan ini, menurut Munawir Sjadzali, harus dianggap sebagai persoalan krusial dan segera diakhiri. Alasan yang sering dikemukakan atas penolakan ini sifatnya teologis, yaitu bahwa Islam itu telah mempunyai aturan yang lengkap, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan masalah kenegaraan. Berdasarkan perspektif ini, umat Islam yang memperjuangkan Islam sebagai dasar negara Republik Indonesia dilatarbelakangi oleh (perintah) agama. Oleh karena itu, tambah Munawir, persoalan krusial ini harus dituntaskan sebelum timbang terima dari generasi 45 ke generasi pasca 45.

Berdasarkan penelitian ini, ditemukan bahwa secara akademis, Munawir dapat menerima Pancasila sebagai dasar Negara secara final. Sebab, menurutnya, berdasarkan pengalaman kekhilifahan dalam sejarah Islam, Islam sebagai dasar Negara tidak disebutkan secara formal dalam konstitusi kekhilifahan, termasuk dalam piagam Madinah. Berdasarkan pengalaman itu, maka penentuan Islam sebagai dasar Negara adalah masalah ijtihadiyah. Artinya, dasar Negara dari suatu Negara bisa dengan dasar Islam, bisa juga dengan dasar lain asal suatu Negara itu memberikan ruang yang besar bagi keberlangsungannya.

Menurut Munawir Sjadzali, secara teologis, tidak ada keharusan bagi umat Islam untuk memperjuangkan Islam sebagai dasar Negara Indonesia.

Sebab, Pancasila sebagai dasar Negara telah memberikan ruang yang luas bagi implementasi ajaran Islam di samping sila-sila dalam Pancasila tidak bertentangan dengan jiwa ajaran Islam. Berdasarkan itu, maka umat Islam sebaiknya memaksimalkan energinya untuk berpartisipasi sebagai pelaku kemajuan Indonesia untuk kemakmuran seluruh warga Negara.

Kata kunci: *fiqh siyasah, pancasila, dasar negara*

Pendahuluan

Kajian berikut ini mencoba menganalisis pemikiran Munawir Sjadzali tentang Pancasila sebagai dasar Negara RI. Sejak Indonesia merdeka hingga sekarang, dalam pandangan Munawir Sjadzali, Indonesia sebagai negara masih dipersoalkan, khususnya oleh sebagian umat Islam, dengan gagasan ingin merubah negara Indonesia menjadi negara Islam, khususnya Pancasila sebagai dasar negara. Gagasan ini ikut mewarnai perjalanan sejarah Indonesia. Oleh karena itu, menurut Munawir, ada ketidakserasian hubungan antara Islam dan negara, bahkan mengalami jalan buntu (Munawir, 1990: 210).

Ketidakserasian hubungan tersebut berawal dari respon umat Islam, baik diwakili nasionalis Islami maupun partai-partai Islam yang menolak Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara. Pada tahun 1945 umat Islam menolak usulan Pancasila sebagai dasar negara. Respon yang sama juga ditunjukkan dalam Konstituante pada tahun 1959, juga pada tahun 1980-an tentang penolakan gagasan Soeharto yang akan menjadikan Pancasila sebagai asas tunggal bagi orpol dan ormas. Namun, dalam pengumpulan beri-

kutnya, akhirnya umat Islam “menerima” gagasan tersebut.

Respon penolakan umat Islam di atas mendapat perhatian secara mendalam dari salah seorang putra terbaik bangsa ini, yaitu Munawir Sjadzali. Menurutnya, persoalan respon atas ideologi negara yang berimplikasi pada gagasan menjadikan Indonesia sebagai negara Islam ini harus dianggap penting untuk dicermati secara seksama karena mempunyai implikasi yang berkaitan dengan masa depan hubungan Islam dan negara di Indonesia (Muhammad Wahyu Nafis (ed.), 1995: 78). Lebih-lebih respon itu didasarkan pada alasan yang sifatnya teologis bahwa Islam itu telah mempunyai aturan yang lengkap, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan masalah kenegaraan. Berdasarkan perspektif ini, umat Islam yang memperjuangkan Islam sebagai dasar negara Republik Indonesia dilatarbelakangi oleh (perintah) agama. Oleh karena itu, tambah Munawir, persoalan krusial ini harus dituntaskan sebelum timbang terima dari generasi 45 ke generasi pasca 45 (Munawir, 1990: 210).

Implikasi dari respon yang ditunjukkan umat Islam di atas, baik Soekarno maupun Soeharto sebagai kepala negara

memandang secara negatif terhadap umat Islam dengan sebuah kesimpulan bahwa partai-partai Islam yang berdasarkan Islam dalam dasarnya adalah sebagai pesaing kekuasaan yang potensial, yang dapat merobohkan landasan Negara. Melihat potensi seperti ini, kedua presiden Republik Indonesia yang pertama dan kedua tersebut selalu mencoba untuk menjinakkan partai-partai yang berlandaskan Islam tersebut. Sebagai tindak lanjut dari potensi partai-partai Islam ini, maka melalui berbagai kebijakan politik yang dikeluarkan, akhirnya, Islam politik telah berhasil dikalahkan, baik secara konstitusional, fisik, birokrasi, lewat pemilihan umum maupun secara simbolik. Yang menyedihkan lagi, Islam politik seringkali menjadi sasaran ketidakpercayaan, dan dicurigai menentang ideologi negara Pancasila (Bahtiar Effendi, 1998: 3).

Dalam berbagai episode politik selama Orde Lama dan Orde Baru, menunjukkan bahwa upaya untuk membangun hubungan formalis dan legalistik antara Islam dengan sistem politik selalu berakhir dengan kebuntuan, permusuhan ideologis dan politis yang meruncing dan dalam tingkat tertentu mengarah pada kekerasan.

Problem hubungan agama dan Negara, seperti yang dipahami oleh sebagian umat Islam di atas, merupakan gejala umum dari sebuah Negara yang baru merdeka, seperti Indonesia yang ingin menata kelembagaan Negara yang akan dibangun. Ada dua realitas yang kondusif yang memunculkan problem ini. Pertama,

realitas yang diperkenalkan dan dibangun oleh penjajah, terutama ide dan praktik demokrasi dan nasionalisme (Suadi Putro, 1998: 52). Kedua, realitas warisan politik Islam, yang berbeda dengan realitas pertama. Dalam pergumulan dua realitas itu, sering menemui hambatan, karena tarik-menarik di antara dua pendapat sebagai refleksi dari dua realitas tersebut (Munawir Sjadzali, 1990: 127-137; Harun Nasution, 1993: 54-56).

Menurut Munawir Sjadzali, sistem politik Islam itu tidak tunggal, tetapi beragam. Keragaman sistem politik Islam, baik dari pengalaman Muslim mengelola negara maupun pendapat para pemikir Islam, terkait erat dengan *social setting* masing-masing politikus dan pemikir Islam. Ambil contoh, pengalaman Nabi Muhammad memimpin negara Madinah. Setelah menjadi kepala negara di Madinah, Nabi segera menyusun sebuah konstitusi sebagai dasar untuk membangun negara Madinah, yang konstitusi ini disebut dengan Piagam Madinah (Ahmad Sukarja, 1995: 2). Dalam piagam ini, kata Munawir, tidak menyebutkan Islam sebagai dasar Negara. Merujuk fakta ini, maka Munawir berkesimpulan bahwa tidak ada suatu keharusan bagi seorang Muslim untuk memperjuangkan Islam sebagai dasar Negara. Seorang Muslim bisa saja menerima dasar selain Islam asalkan dasar itu memberikan peluang implementasi nilai-nilai Islam dalam kehidupan. Dalam konteks Indonesia, Pancasila sebagai dasar Negara seperti ditafsirkan Orde baru harus diterima secara final (Munawir Sjadzali, 1990: 236).

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah pokok dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: (1) Bagaimana pandangan Munawir Sjadzali tentang penetapan Pancasila sebagai dasar Negara dilihat dari perspektif fiqh siyasah? (2) Bagaimana landasan teologis politik Islam Munawir Sjadzali dalam mendasari pandangannya tentang Pancasila sebagai dasar Negara?

Adapun tujuan penelitian ini adalah: (1) Untuk mengetahui pandangan Munawir Sjadzali tentang penetapan Pancasila sebagai dasar Negara dilihat dari perspektif fiqh siyasah. (2) Untuk mengetahui landasan teologis politik Islam Munawir Sjadzali dalam mendasari pandangannya tentang Pancasila sebagai dasar Negara. Sedangkan manfaat penelitian ini adalah (1) Manfaat akademis, yaitu menemukan model hubungan agama dan Negara di Indonesia. (2) Manfaat praktis, yaitu memberikan pengetahuan praktis bagi aktifis politik Islam (politisi Muslim) dalam merajut hubungan agama dan Negara di Indonesia.

Tinjauan Pustaka

Studi yang mengkaji pemikiran Munawir Sjadzali pernah dilakukan oleh beberapa kalangan pemerhati ilmu sosial. Misalnya, R. William Lidle, Indonesianis ini menulis buku dengan judul, *Politics Culture in Indonesia* (Ann Arbor: Center for Political Studies Institute Studies for Social Research the University of Michigan, 1988). Buku ini mencoba melakukan pemetaan atas pemikiran cendekiawan Muslim era 1970-an.

Menurut buku ini, Munawir dapat dimasukkkan sebagai pemikir yang bertipe *indigenist*, yaitu pemikiran yang percaya akan universalitas Islam, akan tetapi dalam praktiknya Islam tidak dapat dilepaskan dari budaya setempat.

M. Syafi'i Anwar menulis buku, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru* (Jakarta: Paramadina, 1995). Dalam buku itu, sebagaimana Lidle, Syafi'i Anwar melakukan pemetaan pemikiran cendekiawan muslim Indonesia ke dalam berbagai tipologi. Perbedaannya dengan Lidle, Syafi'i menemukan beberapa tipe yang tidak disebutkan Lidle. Menurut Syafi'i Anwar, Munawir termasuk dalam kategori pemikir substantifistik.

Sementara Bahtiar Effendi, dalam bukunya, *Islam dan Negara, Transformasi Konsepsi Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), mencoba melakukan pemetaan cendekiawan Muslim Indonesia ke dalam tiga kategori aliran pemikiran ketika merespon kebuntuan hubungan agama dan Negara Orde Baru. Dalam pandangan Bahtiar, Munawir bisa dikategorikan sebagai pemikir yang mencoba untuk melakukan desakralisasi, reaktualisasi, kontekstualisasi dan pribumisasi Islam.

Edy Setyoko, dalam penelitian Masternya di Magister Studi Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta, dengan judul, *Ijtihad Munawir Sjadzali dalam Ijtihad Kemanusiaan*, mencoba menguak pemikiran Munawir Sjadzali. Edy dalam kajiannya ini lebih fokus pada sisi meto-

dologi hukum Islam Munawir, tidak terkait dengan aspek pemikiran politik Islam Munawir Sjadzali.

Muhammad Wahyuni Nafis, ed., *Kontekstualisasi Ajaran Islam: 70 Tahun Prof. Dr. Munawir Sjadzali*. Buku ini memberikan informasi tentang riwayat hidup dari masa kecil sampai karirnya sebagai pembantu presiden. Di samping menyajikan riwayat hidup, buku ini memuat 34 tulisan artikel tentang kesan dan komentar cendekiawan baik dari dalam maupun luar negeri terhadap apa yang pernah dilakukan Munawir Sjadzali selama menjalani karirnya.

Berangkat dari uraian di atas, kajian pemikiran Munawir Sjadzali tentang Pancasila sebagai dasar Negara RI dalam pandangan fiqh siyasah belum dikaji secara mendalam oleh para pemerhati.

Kajian Teoritik

Secara resmi, Indonesia sebagai Negara dideklarasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh Soekarno dan Muhammad Hatta. Pada saat berdirinya hingga sekarang masih ada sebagian warga Negara yang mempersoalkan, misalnya tentang dasar Negara. Problem ini muncul karena mayoritas warga Negara adalah umat Islam. Di antara mereka masih ada yang berkeinginan ada pembahasan yang terbuka tentang Indonesia sebagai Negara.

Kajian yang membahas hubungan agama dan Negara, setidaknya terdapat tiga paradigma. *Pertama*, paradigma integralistik. Paradigma ini berpendirian bahwa Islam itu merupakan agama yang

paripurna, yang mengatur segala aspek kehidupan manusia, termasuk menyangkut kehidupan bernegara. Karenanya, dalam bernegara umat Islam hendaknya kembali kepada sistem tata Negara Islam dan tidak atau bahkan jangan meniru sistem tata Negara sebagaimana diterapkan di dunia Barat. Sistem tata Negara yang harus diteladani adalah tatanegara yang pernah dijalankan Rasulullah dan keempat sahabatnya yang tergabung dalam *al-khulafa' al-rasyidun* (Munawir Sjadzali, 1990: 1-2).

Paradigma *kedua* adalah sekularistik. Paradigma ini berpendirian bahwa agama (Islam) dan negara merupakan dua hal yang berbeda, agama itu yang tidak berkaitan dengan urusan kenegaraan. Menurut aliran ini, Muhammad hanyalah seorang Rasul biasa seperti halnya rasul-rasul sebelumnya, dengan tugas tunggal, yaitu mengajak manusia kepada kehidupan yang mulia dengan menjunjung tinggi budi pekerti. Kehadiran Muhammad sebagai rasul tidak pernah dimaksudkan untuk mendirikan atau pun mengepalasi suatu negara. Dengan demikian, paradigma ini berusaha untuk memisahkan persoalan keagamaan dari persoalan kenegaraan atau politik (Munawir Sjadzali, 1990: 1-2).

Ketiga, paradigma simbiosis. Paradigma ini menolak pandangan Islam sebagai agama yang serba lengkap termasuk sistem kenegaraan. Namun berbeda dengan aliran kedua, aliran ini juga menolak paradigma sekularistik, seperti dikemukakan kelompok kedua. Aliran ini yang berpendirian bahwa dalam al-

Qur'an tidak terdapat sistem politik, tapi terdapat seperangkat nilai, etika bagi kehidupan dan keberlangsungan suatu sistem politik. Aliran ini juga berpandangan bahwa antara agama dan negara terjadi "hubungan simbiosis", di mana agama memerlukan negara, dan sebaliknya Negara juga memerlukan adanya agama (Munawir Sjadzali, 1990: 1-2).

Metode penelitian

1. Teknik Pengumpulan Data

Ada dua metode pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini, yaitu observasi dan dokumentasi. Metode observasi dipakai untuk melakukan studi awal penelitian ini, khususnya yang terkait dengan pemilihan fokus penelitian.

Sedangkan metode dokumentasi digunakan untuk memperoleh data dari dokumen-dokumen, seperti tulisan-tulisan dan makalah yang ditulis Munawir Sjadzali serta laporan jurnalistik hasil wawancara dengan Munawir Sjadzali. Pengujian dokumen-dokumen ini dilakukan melalui teknik kritik sumber, yaitu kritik internal, yaitu isi sumber dan kritik eksternal (keadaan fisik sumber). Kritik eksternal biasa digunakan untuk dokumen yang sudah lama, sementara buku-buku karya Munawir masih tergolong baru, maka kritik eksternal tidak digunakan.

Dari sumber dokumen ini akan diperoleh data primer, dalam kajian ini banyak mengambil dari karya Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*. Sedangkan data sekunder diperoleh dari tulisan orang lain tentang pemikiran Islam dan Munawir

Sjadzali, misalnya tulisan Bahtiar Effendi, "Islam dan Negara di Indonesia."

2. Teknik Analisis

Dalam menganalisis data dalam penelitian ini dipergunakan teknik analisis deduktif dan induktif. Teknik analisis deduktif dipergunakan untuk menyimpulkan data yang relevan dengan topik penelitian dari tulisan-tulisan Munawir maupun tulisan orang lain tentang pemikiran Munawir Sjadzali. Sedangkan teknik analisis induktif dimaksudkan untuk menyimpulkan secara keseluruhan data yang disimpulkan melalui teknik analisis deduktif sehingga pandangan Munawir Sjadzali tentang Pancasila sebagai dasar Negara RI dalam pandangan fiqh siyasah dapat dirumuskan.

Selanjutnya, langkah kongkritnya adalah sebagai berikut. *Pertama*, mencari data tentang pemikiran Munawir yang terkait dengan topik penelitian ini pada buku *Islam dan Tata Negara* dan tulisan-tulisan lainnya. *Kedua*, setelah ditemukan data tersebut, akan dilakukan pemilahan-pemilahan. Di dalam pemilahan ini akan dilakukan pencarian data yang relevan dengan keperluan penelitian ini, data yang tidak relevan akan dikesampingkan. *Ketiga*, dari data yang relevan akan dianalisis dan disusun secara ilmiah, sehingga rumusan masalah dalam penelitian ini akan terjawab.

Hasil Pembahasan

1. Ijtihad: Energi Pemikiran Islam

Membaca politik Islam di Indonesia yang mengalami jalan buntu seperti telah

dikemukakan di atas, sebetulnya berkaitan dengan dua hal; *pertama*, berkaitan dengan cara pandang partai Islam dalam melihat ajaran Islam, baik ajaran Islam seperti yang tercantum dalam teks kitab suci al-Qur'an dan teks yang terdapat dalam kitab-kitab Hadits maupun produk-produk pemikiran Islam seperti yang tercantum dalam kitab-kitab karya ulama'. *Kedua*, berkaitan dengan keyakinan dari sifat yang terkandung di dalam ajaran Islam itu sendiri. Kedua hal ini akan mempunyai implikasi yang besar pada dataran pengamalan empirik umat, karena dalam kehidupannya, umat akan bersentuhan dengan kehidupan yang selalu berubah sebagai konsekuensi dari kemajuan yang dilakukan oleh manusia.

Dalam menyikapi hal pertama, terdapat dua kutub cara pandang umat Islam yang saling berseberangan, kutub *pertama*, cara pandang pemahaman berdasarkan kebenaran atas basil pemaknaan secara bahasa terhadap teks-teks (*nash*) baik al-Qur'an maupun al-Hadits, yang pemahaman seperti ini pasti akan memperlihatkan formalistis (Haidar Bagir dan Syafiq Basri (ed.), 1994: 121). Kutub *kedua*, pemahaman berdasarkan kebenaran atas kajian secara kontekstual. Pemahaman terakhir ini didasarkan pada asumsi bahwa teks-teks, baik *nash* al-Qur'an dan al-Hadits maupun kitab karya para ulama itu muncul tidak dalam ruang yang kosong, karena itu teks-teks tersebut terkait dengan seting sosial tertentu. Keterkaitan ini untuk menemukan jawaban solusif dalam menyelesaikan problem-problem sosial yang terjadi di

tengah-tengah umat.

Pandangan kutub pertama di atas mempunyai konsekuensi dalam penempatan ijtihad. Melihat kutub pertama ini, ijtihad hanya berlaku untuk teks-teks yang secara bahasa masih bersifat *zhanni*. Sedangkan teks-teks yang *qath'i*, baik menyangkut teks-teks yang berkaitan dengan masalah ibadah maupun kemasyarakatan, ijtihad tidak berlaku untuknya. Berbeda dengan pandangan kutub pertama, kutub kedua ini melihat Islam seperti yang tertuang dalam teks-teks al-Qur'an maupun al-Hadits secara substansial, khususnya teks-teks yang menyangkut kemasyarakatan. Teks-teks seperti ini merupakan respon solusif atas problem yang dihadapi waktu itu. Ini berarti bahwa seting sosial ikut menjadi bahan pertimbangan dari solusi yang dikemukakan dalam teks-teks tersebut. Karena unsur seting sosial berada dalam teks-teks *nash*, maka ijtihad merupakan sesuatu yang harus dilakukan sebagai bentuk logis dari sikap kutub ini yang melihat Islam yang berkaitan dengan kemasyarakatan secara substansial. Oleh sebab itu, ijtihad di sini menjadi kata kunci untuk mendinamisir ajaran Islam di tengah perubahan sosial. Sebagai konsekuensi dari sikap ini, kemungkinan penerapan ajaran Islam bagi kehidupan masa kini akan berbeda dengan makna tekstualnya dari salah satu bunyi teks-teks nas al-Qur'an maupun al-Hadits (Haidar Bagir dan Syafiq Basri (ed.), 1994: 121).

Cara pandang kutub kedua di atas bukan barang baru bagi umat Islam yang hidup di zaman ini. Salah seorang sahabat

Nabi, yaitu Umar b. al-Khattab telah memberikan tauladan yang baik tentang hal ini. Sebagai contoh tentang penerapan pembagian hasil rampasan perang. Berdasarkan ayat al-Qur'an, seharusnya tentara mendapatkan bagian *khums* (QS. 8: 41) dari harta rampasan perang, tetapi Umar tidak memberikan bagian itu karena tentara telah digaji oleh negara. Bila tentara masih harus mendapatkan bagian, kata Umar, tentara akan mendapat bagian dua kali (Munawir Sjadzali, 1997: 38).

Di samping keharusan ijtihad terhadap teks, meskipun *qath'i* secara makna bahasa, ijtihad juga perlu diterapkan pada pendapat-pendapat ulama yang tertuang di dalam kitab-kitab yang ditulis mereka. Kitab-kitab ini merupakan khazanah yang diwariskan ulama terdahulu kepada umat. Yang menjadi persoalan adalah, bagaimana menyikapi warisan ini? Warisan ini merupakan hasil dari ijtihad ulama. Dalam penulisan karya mereka tentu tidak bisa dilepaskan dari seting sosial mereka. Karena itu, penerapan warisan ini juga diperlukan ijtihad seperti memahami teks-teks al-Qur'an dan al-Hadits di atas, yang dalam bahasa Munawir disebut dengan reaktualisasi atau kontekstualisasi. Dengan demikian, ijtihad tidak hanya dilakukan untuk warisan yang ditinggalkan para ulama tetapi juga terhadap kitab suci al-Quran dan al-Hadis. Hal ini dilakukan karena situasi dan kondisi telah berubah, karena itu, dalam situasi demikian, ijtihad terhadap teks menjadi suatu keharusan untuk dilakukan. Yang terpenting dari semua itu,

dalam melakukan ijtihad tersebut didasarkan pada rasa tanggungjawab kepada Islam (Munawir Sjadzali, 1997: 38).

Adapun terhadap hal yang kedua, yakni keyakinan atas sifat Islam, terdapat tiga pandangan kalangan Islam. *Pertama*, Islam bukanlah semata-mata agama dalam pengertian Barat, yakni hanya menyangkut hubungan antara manusia dengan Tuhan, sebaliknya Islam adalah satu agama yang sempurna dan yang lengkap dengan pengaturan bagi segala aspek kehidupan manusia termasuk kehidupan bernegara. *Kedua*, berpandangan bahwa Islam adalah agama dalam pengertian Barat, yang tidak ada hubungannya dengan urusan kenegaraan. Menurut pandangan kelompok kedua ini, Nabi Muhammad hanyalah seorang Rasul biasa seperti halnya rasul-rasul sebelumnya, dengan tugas tunggal mengajak manusia kembali kepada kehidupan yang mulia dengan menjunjung tinggi budi luhur, dan diangkatnya Nabi tidak pernah dimaksudkan untuk mendirikan dan mengepalasi satu negara. *Ketiga*, berpandangan bahwa Islam bukanlah satu agama yang serba lengkap dan terdapat sistem kenegaraan. Kelompok ketiga ini juga menolak anggapan bahwa Islam adalah agama dalam pengertian Barat yang hanya mengatur hubungan antara manusia dan Maha Penciptanya. Dalam kaitannya dengan kenegaraan, kelompok ini berpendapat bahwa dalam Islam tidak terdapat sistem kenegaraan, tetapi terdapat seperangkat nilai etika bagi kehidupan bernegara (Munawir Sjadzali, 1990: 1-2).

Munawir Sjadzali termasuk seorang yang berpendirian seperti kelompok ketiga dalam melihat sifat Islam (Munawir Sjadzali, 1990: 235-236) dan mempunyai cara pandang dalam memahami teks atau *nash* yang berkaitan dengan kemasyarakatan dan kitab-kitab warisan ulama terdahulu bisa diijtihadi seperti kutub kedua (Muhammad Azhar dan Hamim Ilyas (ed.), 2000: 4-7). Dalam kaitannya dengan persoalan politik dari warisan ulama, semangat ijtihad mutlak diberlakukan untuk memahaminya. Sebab, warisan tentang politik Islam yang ditulis dalam sejarah merupakan hasil ijtihad sesuai dengan kondisi dan situasi waktu itu. Kondisi dan situasi sekarang ini jauh berbeda dengan kondisi dan situasi terdahulu yang menjadi latar perumusan warisan Islam tentang politik Islam tersebut. Dalam perspektif ini, menyikapi warisan tentang politik dalam Islam tanpa kajian ulang, apalagi kalau warisan itu dipahami apa adanya untuk diterapkan dalam situasi yang berbeda merupakan suatu tindakan yang dapat dipastikan melahirkan problem-problem baru. Pada tingkat tertentu, sikap demikian justru menjadikan Islam pada posisi yang berseberangan dengan perkembangan dunia yang sangat pesat. Pada akhirnya Islam akan tertinggal dengan dunia Barat. Untuk itu, dalam rangka mendinamisir pemikiran Islam di tengah perubahan sosial, maka ijtihad merupakan energi bagi sebuah upaya untuk memposisikan Islam pada posisi sejajar dengan dunia Barat (Haidar Bagir dan Syafiq Basri (ed.), 1994: 117).

2. Dasar Teologis Politik Islam

Dengan sikap terhadap Islam dan cara memahami teks-teks nash, seperti dijelaskan di muka, Munawir berkesimpulan bahwa khazanah politik Islam itu merupakan ijtihad kaum Muslimin (ulama atau politisi Muslim) terdahulu. Ijtihad mereka tentang politik Islam, menurut Munawir, sangat terkait dengan situasi yang berkembang waktu itu (termasuk dalam dataran *low traditon*). Bukti keterkaitannya dengan seting sosial waktu itu dapat dilihat dari beragamnya sistem politik dari pengalaman umat dalam mengelola negara yang dipimpin. Antara masa Nabi, al-Khulafa' al-Rasyidun, Umaiyah, 'Abasiyah, Turki Usmani sampai negara-negara Islam pascakolonialisme itu berbeda-beda dalam sistem ketatanegaraannya. Begitu juga pandangan para ulama tentang politik dalam Islam, mulai dari Ibn Abi Rabi' sampai Muhammad Husain Haikal. Oleh karena merupakan hasil ijtihad dan terkait dengan *low tradition*, maka pemikiran politik Islam tidak boleh disakralkan. Munculnya penyakralan ini bisa jadi diakibatkan oleh keterputusan memahami hubungan antara "pemikiran (baca: pemikiran politik Islam)", "budaya" dan "sejarah" yang melatarbelakanginya. Akibatnya kemudian adalah terbentuknya proses penyakralan pemikiran keagamaan. Akhirnya, pemikiran keagamaan itu menjadi "*ghoiru qabilin li al-nuqas, ghairu qabilin al-taghyir*" (tabu diperdebatkan ulang dan tabu untuk diperbaiki)" (Muhammad Azhar dan Hamim Ilyas (ed.), 2000: 6) sehingga pemikiran Islam,

tentu termasuk politik Islam seperti terdapat dalam kitab-kitab warisan terdahulu itu dianggap sebagai dogma yang harus diterapkan apa adanya, kapanpun dan di mana pun berada itu tidak didukung dengan fakta sejarah (Munawir Sjadzali, 1990: 171).

Berdasarkan pada argumentasi teologis dalam memandang warisan politik Islam tersebut, maka pemberlakuan khazanah politik Islam tersebut dalam kondisi sekarang ini, khususnya untuk konteks Indonesia akan menghadapi problem, lebih-lebih perkembangan sekarang ini menuntut demokratisasi dalam pelbagai bidang, termasuk politik, oleh karena itu mengharuskan untuk mengkaji ulang (reaktualisasi atau kontekstualisasi) atas warisan Islam tentang politik tersebut. Karena bisa dipastikan, penerapan khazanah tentang warisan sistem politik Islam tidak akan visible untuk diberlakukan di era sekarang ini (Munawir Sjadzali, 1990: 188), khususnya di Indonesia, karena ia muncul dari pengalaman pada masa kondisi tertentu yang bila dibandingkan dengan situasi sekarang jauh berbeda.

Kajian yang dilakukan Munawir, seperti dituangkan dalam bukunya, *Islam dan Tata Negara*, ternyata warisan sistem politik Islam didasarkan pada pengalaman kekhalfahan dengan tidak ada standar yang baku, sejak masa Nabi, al-Khulafa' al-Rasyidun sampai Turki Usmani, bahkan negara-negara Islam pascakolonialisme pun menunjukkan beragam sistem ketatanegaraannya. Keragaman ini menunjukkan adanya

keterlibatan budaya lokal dalam perumusan dan pemilihan sistem kenegaraan yang dipilih. Pengalaman Nabi memimpin negara Madinah, seperti terlihat dalam Piagam Madinah, misalnya, tidak menyebutkan Islam sebagai dasar negara. Di situ menjelaskan tentang berbagai suku dan agama dicantumkan, sementara wilayah yang menjadi kewenangan Nabi sebagai kepala negara sangat terbatas. Dalam praktik memimpin negara Madinah, Nabi menjadi figur sentral: sebagai Nabi dan Rasul, sebagai hakim dan posisi lainnya dipegang oleh Nabi Muhammad. Berbagai atribut yang melekat pada diri Nabi tidak bisa dilepaskan dari statusnya sebagai Nabi dan utusan Allah yang mendapatkan wahyu, sehingga Nabi Muhammad diyakini banyak benarnya. Dari sini, dapat dilihat bahwa praktik kenegaraan Nabi diperoleh berdasarkan pada kondisi khusus, dalam hal ini berdasarkan kondisi dan situasi yang terbatas dan kenabian Nabi Muhammad. Begitu juga pasca wafatnya Rasul, memberikan warisan sistem politik yang berbeda satu dengan lainnya, misalnya sistem pemilihan dan mengakhiri kekhalfahan. Demikian juga pasca al-Khulafa' al-Rasyidun yang didasarkan pada sistem monarkhi (pemilihan kepala negara berdasarkan turun temurun), mulai masa Umayyah sampai Turki Usmani.

Meskipun demikian, Munawir tidak menyetujui adanya pemisahan Islam dan persoalan kenegaraan seperti digagas oleh Ali Abd. Raziq. Menurut Munawir, Islam masih harus dilibatkan dalam persoalan kenegaraan, namun keterli-

batan ini tidak formal. Artinya, Islam sendiri dapat menerima sistem kenegaraan yang berlaku sejauh negara memberikan ruang untuk implementasi Islam karena Islam sendiri, seperti digariskan al-Qur'an, hanya memberikan seperangkat nilai saja. Pada titik ini, Munawir berbeda dengan pandangan bahwa Islam mempunyai sistem yang lengkap termasuk sistem politik., karena itu diperlukan perjuangan untuk menjadikan Islam sebagai dasar Negara formalistik, seperti digagas oleh al-Maududi dan orang-orang sealiran dengannya. Menurut Munawir, adalah tidak ada suatu keharusan memperjuangkan Islam sebagai dasar Negara untuk dilakukan oleh orang Islam yang terjun ke dunia politik (Munawir Sjadzali, 1990: 235).

3. Pancasila Sebagai Dasar Negara dalam Pandangan Fiqh Siyash: Perspektif Munawir Sjadzali

a. Pengertian Pancasila

Secara etimologis, kata Pancasila berasal dari bahasa Sansekerta, yang terdiri dari dua kata, yaitu panca dan kata sila. Panca artinya lima, sedangkan sila bermakna dasar (kalau huruf i dalam kata sila dibaca pendek), atau bermakna tingkah laku kalau huruf i dalam kata sila dibaca panjang. Dalam konteks sehari-hari, dua makna ini sering dijadikan sebagai makna dalam memberikan pengertian Pancasila sebagai dasar Negara.

Secara terminologi, Pancasila adalah dasar Negara Republik Indonesia. Penggunaan kata Pancasila sebagai suatu

istilah pertama kali dikemukakan oleh Ir. Soekarno, saat mengucapkan pidato di hadapan sidang hari ketiga Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Dalam pidatonya, Soekarno mengusulkan lima hal untuk menjadi Dasar Negara Indonesia Merdeka dan memberi nama Pancasila.

b. Landasan Pancasila sebagai Dasar Negara.

Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia telah memiliki kekuatan hukum yang kuat, yaitu berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Inpres No. 12 Tahun 1968 tertanggal 13 April 1968. Kini, landasan hukumnya telah disempurnakan menjadi Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2000.

Pancasila yang telah mendapatkan landasan hukum di atas adalah Pancasila seperti yang terdapat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 45. Pancasila inilah yang sah dan benar yang dijadikan sebagai dasar Negara Republik Indonesia. Pancasila yang benar ini memuat lima sila, yaitu *pertama*, Ketuhanan Yang Maha Esa, *kedua*, Kemanusiaan yang adil dan beradab, *ketiga*, Persatuan Indonesia, *keempat*, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan *kelima*, keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.

c. Pancasila dalam Penafsiran Orde Baru

Titik pijak pandangan Munawir Sjadzali dalam melihat Pancasila sebagai

dasar Negara menurut fiqh siyasah adalah berangkat dari penafsiran Pancasila menurut Orde Baru. Dapat dipahami titik pijak ini dijadikan oleh Munawir Sjadzali karena posisinya sebagai pejabat Negara. Menurut Munawir, Pancasila di mata Orde Baru, seperti penjelasan Soeharto selaku aktor intelektual Orde Baru, sama sekali tidak menjadikan Negara Indonesia menjadi Negara sekuler dan tidak menjadikan Negara agama (Munawir Sjadzali, 1990: 199 dan 210). Meskipun Indonesia tidak menjadi Negara agama, tetapi agama diberikan ruang untuk berperan aktif di dalamnya. Di sini, kata Munawir, nampak dengan jelas bahwa agama diberikan kesempatan berkembang seluas-luasnya. Hal itu merupakan penegasan tentang posisi agama dalam struktur Negara Indonesia. Penegasan ini memang penting karena mayoritas warga Negara Indonesia adalah umat Islam.

Dengan pandangan demikian, menurut Munawir Sjadzali, Orde Baru telah mengambil langkah untuk melibatkan agama dalam kehidupan pembangunan nasional, di samping untuk meningkatkan pelayanan bagi umat beragama demi kesempurnaan ibadah mereka (Munawir Sjadzali, 1990: 199 dan 210). Dengan demikian, harapan Orde Baru kepada umat Islam adalah secara intens terlibat dalam memajukan Indonesia tanpa mempersoalkan lagi eksistensi Pancasila karena agama telah diberikan untuk eksis. Karena itu, agama diharapkan menjadi pendorong jalannya pembangunan yang sedang diprogramkan peme-

rintah bukan sebaliknya menjadi penghambat pembangunan. Pada dataran ini, Munawir tanpaknya bermaksud agar umat Islam itu menjadi bagian penting dari kemajuan Negara (Munawir Sjadzali, 1990: 199 dan 210). Bila dicermati pandangan Munawir ini, tanpaknya pemikiran Munawir Sjadzali telah menyertakan *political modernism*. Politik seperti ini merupakan khas pandangan kaum modernis muslim.

Memperhatikan penafsiran Orde Baru atas Pancasila, seperti dikemukakan di atas, Munawir Sjadzali dapat menerima Pancasila sebagai dasar Negara secara final. Penerimaan Munawir ini merupakan cermin dari pandangan teologi politik Islamnya, seperti telah dikemukakan di atas. Bagi Munawir, prinsip utama penerimaan suatu ideologi adalah pemberian ruang yang luas bagi eksistensi agama di suatu Negara. Pemberian ruang yang luas bagi agama ini, menurut Munawir telah diberikan oleh Pancasila sebagai ideologi Negara Indonesia (Muhammad Wahyu Nafis, dkk., (ed), 1995: 81).

Menurut Munawir Sjadzali, berdasarkan pengalaman kekhalifahan dalam sejarah Islam, ternyata banyak variasi sistem kekhalifahannya. Variasi ini membuktikan bahwa sistem kekhalifahan itu tidak tunggal. Di samping itu, dari ragam kekhalifahan ini tidak menyebut secara formal Islam sebagai ideologi. Dari ketiadaan penyebutan secara formal ini, Munawir menyimpulkan tentang kebolehan pemberlakuan ideologi Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia. Alasan dari pengakuan ini

karena tidak ada kewajiban bagi umat Islam untuk menjadikan Islam sebagai ideologi formal. Nabi Muhammad sebagai utusan Allah saja di dalam memimpin negara Madinah, seperti tertuang dalam Piagam Madinah yang dibuat Nabi dan masyarakat Madinah lainnya, tidak mencantumkan Islam sebagai dasar negara Madinah, meskipun harus disadari bahwa secara empirik segala perilaku Nabi di dalam memimpin negara Madinah selalu melibatkan ajaran Islam. Di samping alasan tersebut, Pancasila sebagai ideologi negara Indonesia, dalam pandangan Munawir, memberikan ruang secara luas bagi penerapan nilai-nilai Islam ke dalam kehidupan sehari-hari, bahkan sila-sila dalam Pancasila sesuai dengan ajaran Islam.

Dari uraian di atas, secara teologis, dapat disimpulkan bahwa keharusan untuk mendirikan negara Islam secara formal bukan merupakan doktrin ajaran Islam yang *qath' i*, yaitu suatu keharusan bagi setiap umat untuk menerapkan dan memperjuangkan di setiap negara yang menjadi tempat tinggalnya. Masih banyak pilihan yang bisa dilakukan, di mana pilihan itu memberikan ruang gerak bagi kehidupan beragama yang lebih luas. Al-Qur'an sendiri, kata Munawir tidak memberikan informasi secara detail tentang sistem kenegaraan, tetapi ia hanya memberikan seperangkat nilai. Nilai-nilai inilah yang seharusnya diperjuangkan tanpa keharusan menformalkan Islam sebagai dasar negara karena praktik kenegaraan, baik semasa Nabi yang secara formal tidak mencan-

tumkan Islam sebagai dasar maupun masa al-Khulafa' al-Rasyidun memberikan sistem yang berbeda, lebih-lebih pasca al-Khulafa' al-Rasyidun. Dengan demikian, penerimaan Indonesia sebagai negara bangsa dengan Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia, dapat diterima karena Negara dengan Pancasila memberikan ruang bagi penerapan nilai-nilai Islam, baik pada dataran kehidupan sehari-hari maupun pada dataran kelembagaan negara.

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pancasila adalah dasar Negara Republik Indonesia. Penetapan ini sudah final. Dari perspektif fiqh siyasah, menurut Munawir Sjadzali, penetapan Pancasila sebagai dasar Negara Indonesia dapat dibenarkan. Sebab, dalam sejarah perjalanan politik Islam, sejak zaman Nabi hingga sekarang, sistem kekhalifahan dalam sejarah Islam itu tidak menyebut secara formal Islam sebagai dasar Negara. Dengan kata lain, dalam sejarah politik Islam tidak ada keharusan dasar Negara itu harus dengan Islam. Pancasila seperti dipahami Orde Baru bisa dijadikan sebagai dasar Negara.
2. Politik Islam dalam sistem kekhalifahan merupakan persoalan ijtihadiah. Karena ijtihadiah maka sangat dimungkinkan adanya ragam pemikiran di dalamnya disesuaikan

dengan kondisi lokal suatu Negara. Karena itu, secara teologis, penerimaan Pancasila sebagai dasar Negara dapat diterima. Dasar dari prinsip penerimaan ini adalah bahwa Pancasila tidak memisahkan agama (baca: Islam) dari masalah kenegaraan. Ini terbukti adanya departemen agama dan ruang yang luas bagi Islam untuk eksis memberikan warna perjalanan bangsa ini.

Berpijak pada beberapa temuan di atas, disarankan sebagai berikut:

Dari penelitian yang dilakukan ini, diharapkan kepada politisi Muslim yang saat ini berdakwah lewat partai, baik yang berbasis Islam maupun tidak, dapat memanfaatkan pemikiran Munawir Sjadzali seperti dalam penelitian ini untuk dapat menjadi pertimbangan dalam

aktifitas kenegaraannya. Dengan demikian, akan terwujud hubungan yang harmonis antara Islam dan negara. Kewajiban utama sebagai seorang Islam adalah membangun dunia ini, termasuk negara, dengan nilai-nilai ajaran Islam tanpa harus memperjuangkan formalitas Islam kalau memang adanya kesulitan untuk ke sana, lebih baik energi yang dimiliki dioptimalkan untuk mengisi negara kepulauan ini.

Peneliti menyadari keterbatasan dalam melakukan analisis, karena itu dimungkinkan dilakukan studi lebih mendalam lagi. Oleh karena itu, kepada para pembaca, kritik dan saran yang membangun dapat disampaikan untuk kesempurnaan penelitian ini karena peneliti menyadari dengan sepenuhnya tentang adanya keterbatasan-keterbatasan dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Amin. 2000. "Manhaj Taijih dan Pengembangan Pemikiran Islam", dalam Muhammad Azhar dan Hamim Ilyas, ed. *Pengembangan Pemikiran Keislaman Muhammadiyah: Purifikasi dan Dinamisasi*. Yogyakarta: LPPI Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Anwar, M. Syafi'i. 1995. *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*. Jakarta: Paramadina.
- Effendi, Bahtiar. 1998. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina.
- Liddle, R. William. 1995. "Soehato's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions", dalam *Pacific Affair*. No. 68.
- Nasution, Harun. 1993. *Pembaharuan dalam Islam: Sejarah, Pemikiran dan Gerakan*. Jakarta: Bulan Bintang.

- Noer, Deliar. 1987. *Partai Islam dalam Pentas Nasional*. Jakarta: Pustaka Graffiti
- Putro, Suadi. 1998. *Mohammed Arkoun tentang Islam dan Modernitas*. Jakarta: Paramadina.
- Sjadzali, Munawir. 1995. “Dari Lembah Kemiskinan”, dalam Muhammad Waliyuril Nafis, dkk., ed. ***Kontekstualisasi Ajaran Islam***. Jakarta: Paramadina.
- . 1997. *Ijtihad Kemanusiaan*. Jakarta: Paramadina.
- . 1990. *Islam dan Tata Negara: Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: UI Press.
- Sukardja, Ahmad. 1985. *Piagam Madinah dan Undang-undang 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*. Jakarta: UI Press.