

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYASAH* TERHADAP IMPLEMENTASI POLITIK KEBANGSAAN NU TERHADAP KEBIJAKAN NEGARA

A. Implementasi Politik Kebangsaan NU Terhadap Kebijakan Negara.

Persentuhan NU dengan politik dapat dikategorikan menjadi dua corak. Pertama, dalam bentuk institusional, formal, dan langsung. Kedua, dalam bentuk personal, tidak formal dan tidak langsung. Sejarah politik NU secara monumental justru terjadi sejak 1984, ketika NU merumuskan kembali ke Khitah 1926 pada Mukhtamar Sitobondo. Inti khitah itu, pertama, NU tidak memiliki hubungan organisatoris dan berafiliasi dengan politik manapun. Kedua, memberikan kebebasan kepada warganya berkiprah dalam politik.

Kalangan pengamat menyebut gejala netral itu dengan istilah tidak terlibat dalam politik praktis. Artinya wilayah politik yang menjadi ranah permainan parpol yang memainkan fungsi-fungsi politik langsung dan formal.

Sejak 1984 itulah NU konsisten dalam mengambil jarak dengan partai politik, yang sering dikatakan pula sebagai sikap netral. Sejak itu pula muncul semacam keyakinan tertentu di kalangan elite dan warga NU bahwa NU tidak akan menjadi parpol, tidak mendirikan parpol dan tidak berafiliasi dengan partai mana pun.

Sikap netral itu hingga kini benar-benar tertanam kuat menjadi alam pikiran di kalangan NU sehingga dapat dikatakan sebagai ideologi politik atau budaya politik NU. Ideologi atau budaya itu cocok dan memperoleh ruang yang subur pada Orba yang menempuh kebijakan depolitisasi dan deideologisasi yang memberikan kekhasan pada pragmatisme politik dan matinya kekuatan sosial politik di akar rumput yang memiliki basis ideologi.

Pada Pemilu 1999, NU melibatkan diri dalam arus reformasi dan hingga batas tertentu masuk suasana pesta pora politik. Orang-orang NU banyak masuk menjadi pengurus partai. PKB termasuk partai yang banyak didukung elite dan anggota NU, meski secara kelembagaan NU tetap berada di jalur Khitah 1926 dan keputusan PBNU yang terbaru adanya pelarangan jabatan. Tapi, larangan itu masih belum sepenuhnya berlaku.

Namun, kini mulai terasa imbas dari tarikan percaturan politik praktis yang gempita itu. Tenaga-tenaga dan energi NU banyak terkuras ke parpol, pada saat yang sama NU pun diklaim sebagai identik dengan PKB, kendati secara kelembagaan tetap netral. PKB sebagai bentuk dari pilihan politik KH Abdurrahman Wahid (mantan Ketua Umum PBNU) memang memiliki kaitan moral dan kesejarahan politik tertentu dengan NU, sehingga banyak warga dan elite NU mendukung PKB. Namun belakangan ini terdapat gejala yang kurang sehat di tubuh PKB dengan NU.

Pertama, di beberapa wilayah dan daerah basis NU muncul gejala, kader NU yang diandalkan untuk menduduki eksekutif kalah bersaing dengan kader partai lain. Kedua, PKB sering diklaim sebagai "anak emas" NU oleh beberapa kader NU yang tidak duduk di struktur NU, dalam arti kader NU yang menyalurkan aspirasinya ke partai lain selain PKB. Ketiga, baik politikus PKB maupun NU sebagai organisasi mengesankan berjalan sendiri-sendiri. Keempat, berbeda sekali dengan tokoh PKB KH Abdurrahman Wahid, tampaknya politikus PKB tidak begitu menonjol sebagai politikus yang gagah berani dan cerdas dalam memainkan politik.

Gejala politik yang tidak sehat itu menimbulkan kesan seakan NU dimanfaatkan secara politik. Ibarat pepatah "habis manis sepah dibuang," NU hanya menjadi batu loncatan bagi kader politik yang tidak begitu bertautan dengan kepentingan NU. Politik semacam itu jelas tidak menguntungkan NU, umat dan bangsa karena elite politik partai lebih bermain politik pragmatis. Karena itu, agaknya NU perlu menghitung ulang sikap toleransinya dalam memberikan saham bagi kader politiknya, sekaligus dalam memberikan ruang bagi massanya yang selama ini dijadikan konstituen utama partai politik. NU tidak boleh memberi peluang untuk dijadikan sebagai sapi perah politik parpol dan elite politik manapun, termasuk PKB.

NU tidak boleh lagi memberikan keringanan politik apa pun kepada partai politik manapun, lebih-lebih dengan harga murah dan bahkan gratis. Jika NU sendiri maupun umat dan bangsa tidak secara signifikan memperoleh keuntungan politik. NU dengan kembali ke Khitah 1926, tidak berarti antipolitik sebab pada dasarnya politik itu penting dan setiap pihak berkepentingan dengan politik. Jika NU menjauhi politik, maka NU selain tidak akan memperoleh banyak hal dari politik, bahkan boleh jadi akan menjadi objek politik pihak lain. Juga hanya dijadikan sapi perah para politikus oportunistis dan kekuatan-kekuatan politik di luar. NU pun terkesan tidak bertanggung jawab jika di satu pihak menjauhi tetapi pada saat yang sama ingin memperoleh keuntungan dari keputusan-keputusan politik dalam kehidupan nasional. Karena itu, NU harus memandang politik sebagai sesuatu yang wajar.

Khitah 1926 harus diartikan bahwa NU tidak akan pernah menjadi parpol, tidak mensubordinasikan dan mengidentikkan diri dengan parpol dan tidak melaksanakan kegiatan-kegiatan politik. Tetapi, khithah 1926 memberi keleluasaan kepada anggota NU untuk aktif di parpol dengan membawa misi NU dengan ketentuan tertentu dan secara kelembagaan memainkan fungsi sebagai kelompok kepentingan. NU dengan fungsi kelompok kepentingan dapat memainkan kegiatan-kegiatan politik tidak langsung, yakni melalui fungsi-fungsi sebagai berikut:

1. Memberikan masukan, dukungan, tekanan, kontrol dan protes terhadap kebijakan politik pemerintah agar menguntungkan dan sebaliknya tidak merugikan kepentingan NU sendiri, umat dan bangsa.
2. Memberikan dukungan atau sebaliknya penentangan terhadap aktivitas politik yang dimainkan oleh partai-partai politik dengan kepentingan agar setiap parpol melaksanakan fungsinya sebagaimana mestinya dan mengutamakan kepentingan umat dan bangsa.
3. Melaksanakan partisipasi politik baik konvensional maupun nonkonvensional yang berada dalam kerangka fungsi kelompok kepentingan seperti melakukan lobi, membuat mosi, dan kegiatan-kegiatan lainnya tanpa berambisi mendukung orang-orangnya di jabatan pemerintahan.
4. Jika NU berkepentingan dengan jabatan-jabatan publik di pemerintahan maka fungsi itu dapat diamanatkan melalui parpol yang satu haluan dengan misi NU. Karena itu dalam kondisi tertentu tidak ada salahnya NU memberikan dukungan politik yang terbuka manakala hal itu benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.
5. Pada situasi politik tertentu, yang penting NU dapat menyatakan sikap tegas terhadap pemerintah atau menyatakan sikap mendukung politik tanpa harus kehilangan jati diri seperti sikap dalam menghadapi reformasi 1998 di mana NU nyaris tidak begitu jelas dalam mengambil posisi.

6. Melakukan koordinasi dan pengorganisasian terhadap kader politikus NU dari berbagai parpol untuk kepentingan misi NU dan kemaslahatan umat dan bangsa.
7. Melaksanakan pendidikan politik yang bermoral dan beradab sebagai sumbangan pembangunan sistem politik yang demokratik dan berkeadaban.

Semasa Orde Lama, NU memperoleh label yang bermacam-macam. Misalnya NU dianggap menerapkan ijhtihad politik akomodatif, NU mengembangkan ijhtihad politik oportunis, NU melaksanakan ijhtihad politik fragmatis dan sebagainya. Labeling ini diberikan kepada NU karena sikapnya yang mengikuti jejak langkah pemerintah Indonesia dalam kebijakan politik yang mengakomodasi semua kepentingan. Salah satu di antaranya adalah tentang nasionalisme, agama dan komunisme, yang kemudian disingkat Nasakom.

Pada tahun 1950-an, tegangan antara orang Islam, Komunis dan Nasionalis memang sangat meningkat. Wujudnya adalah sidang Majelis Konstituante yang memperdebatkan tentang dasar Negara Indonesia, apakah Islam, komunis atau Pancasila. Empat besar partai politik pemenang pemilu 1955, yaitu PNI, Masyumi, NU dan PKI saling berebut di dalam sidang Majelis Konstituante untuk mengutamakan asas dasar politiknya. Masyumi

dan NU menginginkan Islam sebagai dasar negara, PKI menginginkan komunisme sebagai dasar negara dan PNI menginginkan Pancasila.

Di tengah perdebatan selama kurang lebih 3,5 tahun tersebut, maka Soekarno melakukan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 untuk kembali kepada UUD 1945. Majelis Konstituante didirikan pada tahun 1956 sebagai hasil pemilu 1955. Selama persidangan ternyata kekuatan tiga elemen di dalam Konstituante tersebut berimbang. Akibatnya Konstituante tidak dapat memutuskan apakah yang seharusnya menjadi dasar negara. Sementara itu, melihat sidang Majelis Konstituante yang berlarut-larut dan tidak menghasilkan keputusan politik yang memadai bagi kelangsungan kemerdekaan Indonesia, maka banyak desakan agar kembali kepada UUD 1945. Suara ini semakin santer dari hari ke hari. Kemacetan sidang di dalam Majelis Konstituante tentu menjadi salah satu penyebabnya.

Maka dari itu NU lalu mengadakan Sidang di Pacet, Cipanas Bogor pada tanggal 26-28 Maret 1958. Sidang Dewan Partai tersebut mengambil keputusan antara lain menerima UUD 1945 yang secara substansial menjadikan Piagam Jakarta sebagai rohnya. Atau dengan kata lain, Piagam Jakarta menjiwai terhadap UUD 1945. Keputusan NU tersebut kemudian disampaikan kepada pemerintah, sehingga pada tanggal 22 April 1959, Presiden Soekarno meminta kepada Majelis Konstituante untuk bersidang dan menetapkan kembali UUD 1945 sebagai konstitusi Republik Indonesia.

Perintah Presiden ini diabaikan oleh Sidang Majelis Konstituante di dalam sidang-sidangnya. Selain itu sebagian anggota Konstituante juga sudah tidak mau lagi hadir di dalam sidang-sidang berikutnya.

Pada saat ketidaktentuan konstitusi bagi Indonesia tersebut, maka Presiden RI menetapkan Dekrit Presiden untuk kembali kepada UUD 1945 dan membubarkan Majelis Konstituante. Sebagai gantinya, Presiden membentuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Gotong Royong. NU menerima keputusan Presiden untuk kembali kepada UUD 1945 dan juga terlibat di dalam Kabinet yang dirumuskan oleh Presiden Soekarno. Keputusan NU untuk menerima terhadap penerapan kembali UUD 1945 tidak ada lain kecuali didasari oleh alam pikiran NU bahwa “dar’ul mafasid muqaddamun ‘ala jalb al mashalih” yang artinya bahwa “menghindari kerusakan harus didahulukan atas melaksanakan kebaikan”. Negara Indonesia dalam waktu tiga tahun berada di dalam ketidakmenentuan.

Negara yang baru merdeka seumur jagung ini sudah berada diujung pertarungan politik yang tidak menentu. Konflik ideologi antara Islam dan Komunisme juga sangat tajam. Komunisme yang berpijak pada atheism tentu sangat bertentangan dengan Islam yang sangat theism. Selama 3,5 tahun terjadi perdebatan tanpa akhir untuk menentukan dasar negara saja. Sehingga para wakil rakyat tersebut tidak sempat memikirkan bagaimana seharusnya pembangunan dilaksanakan.

Dalam kondisi negara yang gawat tersebut, maka harus ada keberanian untuk menetapkan sesuatu yang dianggap penting. Jika dibiarkan, maka akan terjadi disintegrasi bangsa yang disebabkan oleh dasar ideologis dan konstitusi yang tidak jelas. Di tengah suasana seperti ini, maka NU mengambil keputusan agar kembali kepada UUD 1945 yang di dalamnya dijiwai oleh Piagam Jakarta dan kemudian terlibat di dalam pemerintahan. NU terlibat di dalam Kabinet Karya yang dirancang oleh Presiden Soekarno.

Dengan demikian, NU telah meletakkan kepentingan bangsa dan negara jauh lebih penting dibandingkan dengan kepentingan NU untuk memperjuangkan Islam sebagai dasar negara. Mengamati terhadap kenyataan sejarah seperti ini, maka tentu tidak mengherankan jika NU di masa sekarang tetap mempertahankan empat pilar kebangsaan, yaitu: NKRI, Pancasila, UUD 1945 dan Kebhinekaan. Jadi keputusan NU ini bukan sesuatu yang datang tiba-tiba, akan tetapi telah melampaui rentangan sejarah yang panjang.

B. Implementasi Politik Kebangsaan NU Terhadap Kebijakan Negara dalam Perspektif *Fiqh siyāsah*.

Mulai sejak didirikan NU telah secara final memilih perjuangan kemerdekaan secara bersama dengan para warga Negara yang lain. Dalam hal kebijakan organisasi NU telah mempunyai pijakan yang kokoh termasuk dalam bernegara dan kebijakan organisasi yakni; al-Qur'an, hadis, ima' dan

Qiyas. Selain itu NU harus kembali kepada kepentingan umum dalam semua tindakannya. Melihat urain di awal bahwa dalam implementasi politik NU dapat ditemukan peranan NU sangat terintegral dengan perjuangan bangsa Indonesia. Dalam pra kemerdekaan misalnya untuk meligitimasi Sukarno sebagai pemimpin yang abash dalam pandangan agama untuk Republik ini.

Hal ini dipraktikkan dalam beberapa fase sejarah. Pertama, pra-kemerdekaan. Dalam Mukhtamar NU di Banjarmasin (1935), NU dihadapkan pada pertanyaan mendasar: apa hukum pemerintahan yang secara konstitusional berada dalam kekuasaan Hindia-Belanda? Apakah ia berarti negara kafir (*dar al-harb*), ataukah bisa diupayakan suatu negara Islam (*dar al-Islam*)? Dengan berpijak pada tradisi *fiqh*, maka wilayah Hindia-Belanda ini kemudian ditetapkan sebagai *dar al-salam* atau *dar al-shulh* (negeri damai). Argumentasinya jelas: meskipun pemerintahannya tidak Islami, tetapi umat Islam di dalamnya memiliki hak untuk melaksanakan syari'at Islam dengan nyaman dan aman. Hal ini menegaskan satu prinsip, bahwa ketikaprinsip dasar Islam, yakni pelaksanaan syari'at bisa dilaksanakan di sebuah negara yang struktur konstitusionalnya tidak Islami; hukum bagi negara tersebut bukanlah *dar al-harb*, melainkan *dar al-salam*, negeri damai.

Kedua, fase pembentukan negara-bangsa RI. Dalam perumusan konstitusi dan bentuk kenegaraan Indonesia (1945), masyarakat kami dihadapkan pada persoalan krusial dan sensitif: apa corak kenegaraan

Indonesia? Apakah ia harus menjadi negara agama, ataukah negara sekular? Umat Islam, sebagai umat mayoritas, tentu memiliki harapan agar kenegaraan RI menjadi negara Islam. Dalam kaitan ini, NU memiliki pemikiran lain. Karena sejak awal, kebangsaan Indonesia bersifat majemuk, maka corak kenegaraan yang berdasar pada satu konsepsi keagamaan, akan bertabrakan dengan kondisi majemuk tersebut. Hal ini sebenarnya telah diwadahi oleh kebijaksanaan falsafah negara kami, yakni Pancasila.

Di dalam falsafah yang digali dari kebijaksanaan kebudayaan Nusantara ini, terdapat prinsip *Bhinneka Tunggal Ika tanhana Dharma Mangrwa*: kemajemukan itu hakikatnya satu, karena tidak ada Kebenaran yang mendua. Meskipun bangsa kami memiliki suku, agama, dan budaya yang begitu majemuk, namun ia tetap berada dalam satu kebenaran, karena tidak ada Kebenaran yang mendua. Dengan ajaran bijak dari *local wisdom* ini, maka ulama NU akhirnya menentukan sikap: negara RI bukan negara agama, tetapi juga bukan negara sekular. Ia adalah negara yang didasari oleh nilai-nilai keagamaan. Hal ini dengan baik dijaga oleh keberadaan sila pertama dari Pancasila itu sendiri, yakni *Ketuhanan Yang Maha Esa*.

Dengan menempatkan nilai ketuhanan sebagai prinsip (sila) pertama dalam Pancasila, maka negara RI adalah negara yang mendasarkan diri pada nilai ketuhanan. Hal ini memiliki konsekuensi strategis, yang jika dilihat dari prinsip ke-NU-an, menggambarkan sikap *tawasuth* dan *i'tidal*. Ya yang

dibutuhkan demi terbangunnya kenegaraan yang beradab. Agama akhirnya menjadi “agama publik” (public religion) yang digerakkan oleh para pemuka dan organisasi keagamaan, untuk membentuk etika sosial dan etika kewarganegaraan yang berlandaskan nilai-nilai etis keagamaan. Pada titik ini, prinsip *ma laa yudraku kulluhu laa yutraku julluhu* menemukan ruangnya lagi. Sebab, ketika nilai-nilai substantive Islam, seperti keadilan, kejujuran, saling mengasihi, kemashlatan, dsb bisa diterapkan untuk membentuk etika publik, perjuangan pendirian struktur kenegaraan Islam tidak lagi menjadi persoalan utama. Hal ini terkait dengan prinsip keislaman dalam NU, yang tidak terjebak dalam penerapan aspek formalis atau institusional dari syari’at, melainkan upaya demi terwujudnya tujuan utama syari’at (*maqashid al-syari’ah*). Tujuan utama syari’at itu terdapat dalam kemashlatan, yang mewujudkan dalam pembelaan terhadap lima hak dasar manusia, yakni hak hidup, hak beragama, hak berpikir, hak bekerja, dan hak berkeluarga.

Fase ketiga, adalah fase azas tunggal Pancasila. Kami pernah mengalami satu masa, di mana negara (era Orde Baru) secara koersif, menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya ideologi politik, yang mengeliminir ideologi-ideologi lainnya. Di segenap lini masyarakat, baik partai politik maupun organisasi kemasyarakatan, Pancasila harus menjadi satu-satunya azas yang mengganti azas lainnya, termasuk azas Islam. NU pada Muktamar ke-27 di Situbondo (1984) kemudian mengambil sikap.

Pancasila adalah azas kenegaraan, bukan azas agama. Selama tidak hendak menggantikan akidah Islam, maka Pancasila bisa diterima. Penetapan ini bisa kita pahami dengan menyimak ungkapan KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Dengan simbolis, beliau menjelaskan: “Pancasila adalah rumah kita. Sementara Islam adalah rumah tangganya”.

Artinya, Pancasila adalah bangunan rumah bersama, yang bisa ditempati oleh siapa saja. Sementara itu bagi warga NU, rumah tangga untuk menata rumah itu, tetaplah akidah Islam. Sikap dan ketetapan seperti ini bukan suatu logika taktis atau bahkan oportunistik politik. Melainkan sebuah sikap tawasuth yang lahir dari pemahaman atas substansi ajaran Islam, serta kesadaran atas kebutuhan untuk membangun kenegaraan yang beradab. Dengan menerima azas Pancasila ini, NU ikut membangun pola kenegaraan konstitusional, sebab dasar konstitusional tersebut, yakni Pancasila, adalah nilai-nilai luhur yang selaras dengan syari’at Islam.

Berdasarkan pada pengalaman historis di atas, maka NU secara konsisten mengiringi perjalanan kenegaraan RI. Sebab menurut NU, struktur kenegaraan RI, dengan Pancasila sebagai falsafah, dan konstitusi yang memuat perlindungan dan pemenuhan atas hajat hidup masyarakat, adalah struktur kenegaraan yang secara substantif, sesuai dengan nilai-nilai dasar Islam. Di dalam kesesuaian dasariah inilah, NU menempatkan peran kenegaraannya. Oleh karenanya, di tengah upaya-upaya ideologis yang

digerakkan oleh sayap ekstrim, seperti komunisme dan gerakan fundamentalis Islam, NU tetap berada di titik tawasuth dan i'tidal, sehingga di setiap fase sejarah kenegaraan RI, sikap NU senantiasa sama, yakni mengawal nilai-nilai keadilan yang menjadi prinsip utama dari syari'at Islam.

Lebih jelas lagi bahwa peranan yang dilakukan NU dalam menjalankan politik kebangsaan telah didasari oleh doktrin doktrin keagamaan semangat unntuk menampilkan islam sebagai agama yang bisa diterima oleh semua warga Negara. Agama islam bisa bersama sama hidup berdampingan dengan agama lain di Negara Indonesia. Jadi dapat ditemukan peran politik kebangsaan NU dari prespektif *fiqhi siyāsah* sudah sesuai dengan ajaran islam itu sendiri. Dapat memadukan antara tujuan syari'ah dan bisa mengakomodir kepentingan berbangsa dan benegara.