

Semenjak reformasi 1998, dengan dibukanya kran demokratisasi di beberapa daerah, menjadi momentum kebangkitan kesadaran umat Islam untuk menerapkan Syariat Islam. Diawali dengan pemberian Otonomi Khusus Aceh, maka semenjak tahun 2001 hingga tahun 2007 di beberapa daerah termasuk Aceh telah menyusun peraturan daerah yang bermuatan Syariat Islam. Akan tetapi perjalanan perwujudan aspirasi umat Islam ini mengalami hambatan-hambatan baik dari sisi yuridis maupun dari sisi politis. Penelitian ini dilaksanakan untuk menjawab permasalahan mengenai kepastian hukum dan pengaturan hukum terhadap penyusunan peraturan daerah-peraturan daerah yang bermuatan syariah di daerah-daerah di Indonesia, agar tidak menimbulkan permasalahan hukum dan ketidakpastian hukum. Penelitian ini akan memetakan permasalahan hukum yang muncul dan mencoba merumuskan model harmonisasi peraturan daerah yang bermuatan syariah Islam dengan ketentuan hukum nasional. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menjelaskan latar belakang filosofis dan sosiologis pemberlakuan Syariat Islam di masing-masing daerah; dan menjelaskan landasan yuridis formal kewenangan dan isi peraturan daerah yang bermuatan Syariat Islam.

LAB HUKUM UMY



LABORATORIUM HUKUM
FAKULTAS HUKUM UMY

Laboratorium Hukum
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Kampus Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,
Jl. Brawijaya, Geblagan, Tamantirto, Kecamatan Kasihan,
Kabupaten Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 55183
Telp. (0274)387656, Ext 124, Fax. (0274) 387646
Email: laboratorium.hukum@umy.ac.id
Instagram: @labhukumumy

ISBN 978-602-72534-4-5



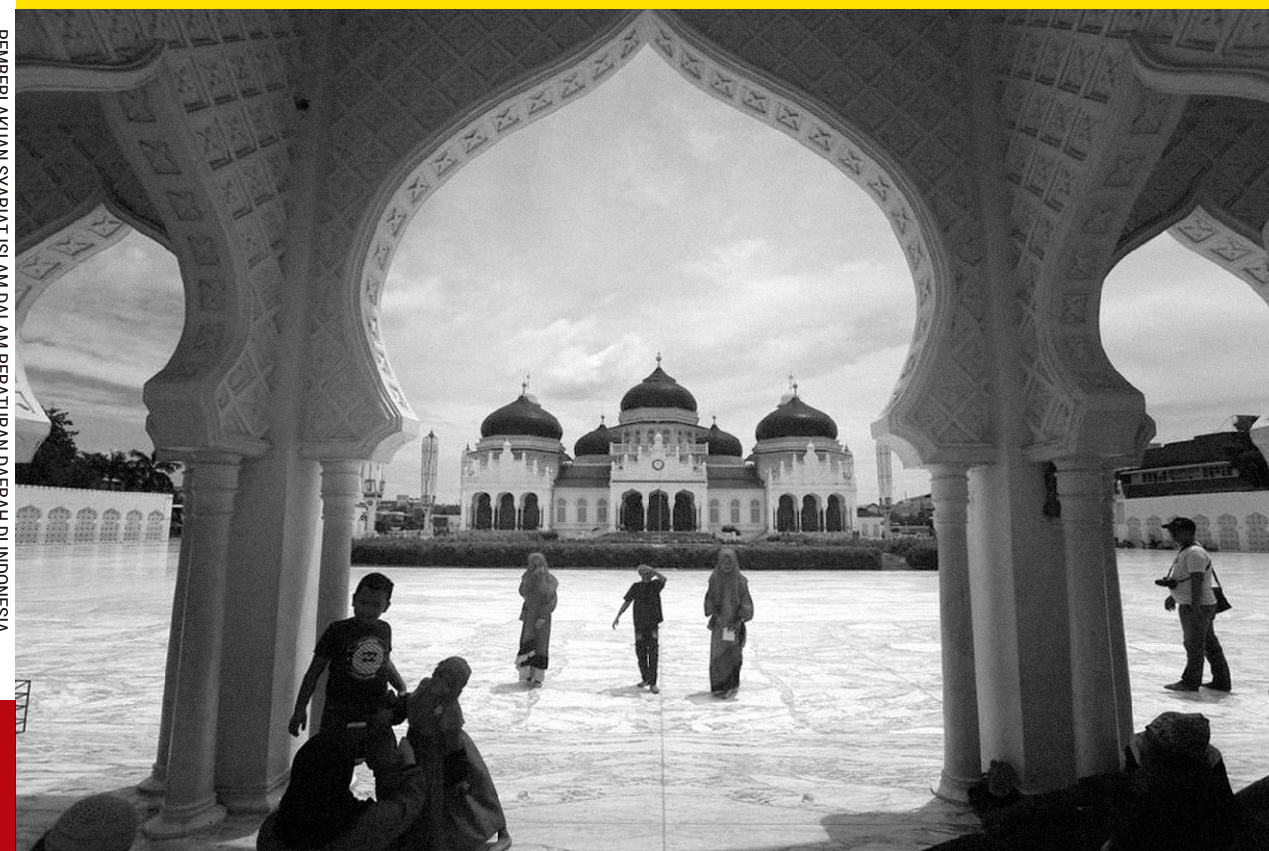
PEMBERLAKUAN

Syariat Islam

**DALAM PERATURAN DAERAH
DI INDONESIA**

MUCHAMMAD ICHSAN DKK.

PEMBERLAKUAN SYARIAT ISLAM DALAM PERATURAN DAERAH DI INDONESIA



LAB HUKUM UMY



**MUCHAMMAD ICHSAN
NANIK PRASETYONINGSIH
IWAN SATRIAWAN**



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ



PEMBERLAKUAN
SYARIAT ISLAM
DALAM PERATURAN DAERAH
DI INDONESIA



Undang-Undang Republik Indonesia no. 19/2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2:

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang telah berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).



LAB HUKUM UMY



PEMBERLAKUAN SYARIAT ISLAM DALAM PERATURAN DAERAH DI INDONESIA

MUCHAMMAD ICHSAN
IWAN SATRIAWAN
NANIK PRASETYONINGSIH



PEMBERLAKUAN SYARIAT ISLAM DALAM PERATURAN DAERAH
DI INDONESIA

Penulis

MUCHAMMAD ICHSAN

IWAN SATRIAWAN

NANIK PRASETYONINGSIH

Desain

LP3M UMY

Foto Sampul Depan: IRWANSYAH PUTRA/Antara

Cetakan Pertama, Juni 2020

Diterbitkan oleh Laboratorium Fakultas Hukum Universitas

Muhammadiyah Yogyakarta,

Jl. Brawijaya, Geblagan, Tamantirto, Kecamatan Kasihan, Kabupaten

Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 55183

Telp. (0274)387656, Ext 124, Fax. (0274) 387646

Email: laboratorium.hukum@umy.ac.id

Instagram: @labhukumumy

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Pemberlakuan Syariat Islam dalam Peraturan Daerah di Indonesia

Muchammad Ichsan, dkk, 16,5 x 24 cm, X + 72 hlm



PRAKATA

Syukur *alhamdulillah* monograf yang berjudul: “Pemberlakuan Syariat Islam Dalam Peraturan Daerah di Indonesia” telah selesai disusun. Monograf ini pada asalnya disarikan dari sebuah penelitian. Semenjak reformasi 1998, dengan dibukanya kran demokratisasi di beberapa daerah, menjadi momentum kebangkitan kesadaran umat Islam untuk menerapkan Syariat Islam. Diawali dengan pemberian Otonomi Khusus Aceh, maka semenjak tahun 2001 hingga tahun 2007 di beberapa daerah termasuk Aceh telah menyusun peraturan daerah yang bermuatan Syariat Islam. Akan tetapi perjalanan perwujudan aspirasi umat Islam ini mengalami hambatan-hambatan baik dari sisi yuridis maupun dari sisi politis. Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini dilaksanakan untuk menjawab permasalahan mengenai kepastian hukum dan pengaturan hukum terhadap penyusunan peraturan daerah-peraturan daerah yang bermuatan syariah di daerah-daerah di Indonesia, agar tidak menimbulkan permasalahan hukum dan ketidakpastian hukum. Penelitian ini akan memetakan permasalahan hukum yang muncul dan mencoba merumuskan model harmonisasi peraturan daerah yang bermuatan syariah Islam dengan ketentuan



hukum nasional. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menjelaskan latar belakang filosofis dan sosiologis pemberlakuan Syariat Islam di masing-masing daerah; dan menjelaskan landasan yuridis formal kewenangan dan isi peraturan daerah yang bermuatan Syariat Islam.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang mengkaji aspek yuridis pemberlakuan perda bermuatan syariat Islam di beberapa daerah di Indonesia dalam perspektif ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam bidang hukum perundang-undangan. Penelitian ini akan mengkaji permasalahan yang muncul dengan diberlakukannya perda bermuatan syariat Islam yang ada di beberapa daerah dan merumuskan norma-norma hukum perundang-undangan dalam rangka harmonisasi perda bermuatan syariat Islam tersebut dengan Sistem Hukum Nasional.

Semoga penelitian ini secara langsung atau tidak langsung memberikan kontribusi besar dalam meningkatkan kesadaran bangsa—khususnya para eksekutif dan legislative—untuk menerapkan prinsip-prinsip syariat Islam dalam menyusun peraturan perundang-undangan supaya lebih ditaati oleh masyarakat Indonesia yang mayoritasnya beragama Islam.

Yogyakarta, 2020.



DAFTAR ISI

PRAKATA – XX

DAFTAR ISI – XX

BAB 1: PENDAHULUAN – 1

BAB 2: KONSEP SYARIAT ISLAM MENGENAI NEGARA – 4

- A. Syariat Islam, Fiqih Dan Hukum Islam – 4
- B. Kewajiban Mendirikan Negara Dalam Pandangan Islam – 8
- C. Asas Dan Tujuan Negara Dalam Islam – 11
- D. Prinsip-Prinsip Islam Dalam Kehidupan Bernegara – 13
- E. Struktur Negara Dalam Islam – 17
- F. Predikat dan Bentuk Negara Menurut Islam – 18

BAB 3: SISTEM HUKUM DAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA – 21

- A. Sistem Ketatanegaraan Indonesia – 21
- B. Sistem Perundang-Undangan Indonesia – 23
- C. Prinsip-Prinsip Kehati-hatian Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan – 25

BAB 4: IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP SYARIAT ISLAM DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA – 27

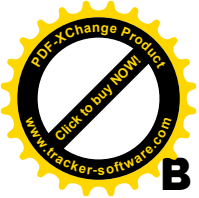
Perkembangan Penerapan Prinsip-Prinsip Syariah Islam Di Indonesia – 27

- A. Latar Belakang Filosofis dan Sosiologis Pemberlakuan Syariat Islam – 28
- B. Keterlibatan Profil Elit Agama dan Elit Daerah – 34
- C. Tujuan Diberlakukannya Syariah Islam – 37
- D. Peluang dan Tantangan Penerapan Islam di Indonesia – 38

BAB 5: RINGKASAN – 66

DAFTAR PUSTAKA – 68





BAB

I

PENDAHULUAN

Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebenarnya memiliki landasan konstitusional yang kokoh bagi kemerdekaan menjalankan syariat agama, termasuk Syariat Islam. Hal ini setidaknya tersirat dari kandungan Pasal 29 UUD 1945. Menurut Prof. Moh. Daud Ali, SH, mengutip pendapat Prof. Hazairin, Pasal 29 UUD 1945 tersebut setidaknya mengamanatkan beberapa hal, yaitu: (1) dalam negara Indonesia tidak boleh terjadi atau berlaku sesuatu yang bertentangan dengan kaedah-kaedah Islam bagi umat Islam, kaedah-kaedah Nasrani bagi umat Nasrani demikian juga agama lain; (2) negara Republik Indonesia wajib menjalankan Syariat Islam bagi orang Islam, Syariat Nasrani bagi orang Nasrani dan seterusnya; (3) Negara Indonesia wajib menjalankan dalam makna menyediakan fasilitas agar hukum yang berasal dari agama yang dipeluk bangsa Indonesia dapat





terlaksana sepanjang pelaksanaan hukum agama tersebut memerlukan bantuan alat kekuasaan atau penyelenggaraan negara; dan (4) Syariat agama tidak memerlukan bantuan kekuasaan negara untuk melaksanakannya karena dapat dijalankan sendiri oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan, menjadi kewajiban pribadi pemeluk agama itu sendiri untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agamanya (Ali, 2000).

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, maka dapat digarisbawahi bahwa secara yuridis-normatif penerapan Syariat Islam di Indonesia tidak ada masalah, karena konstitusi menjamin keberadaannya, dan dari segi historis menunjukkan fakta bahwa dalam pembentukan hukum nasional, salah satu unsur pembentuk hukum nasional adalah hukum agama atau Syariat Islam, di samping hukum adat atau hukum Islam yang diresepsi ke dalam hukum adat.

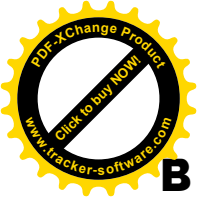
Semenjak reformasi 1998, dengan dibukanya kran demokratisasi di beberapa daerah, menjadi momentum kebangkitan kesadaran umat Islam untuk menerapkan Syariat Islam. Diawali dengan pemberian Otonomi Khusus Aceh, maka semenjak tahun 2001 hingga tahun 2007 di beberapa daerah termasuk Aceh telah menyusun peraturan daerah yang bermuatan Syariat Islam. Disamping itu, juga adanya fakta riil bahwa hukum di Indonesia yang merupakan warisan kolonial yang terbukti gagap dan gagal menghadapi perkembangan zaman, serta tidak mampu membangun ketertiban di masyarakat. Dalam kaitan dengan hal itu, Hukum Islam dianggap sebagai salah satu alternatif solusinya.

Akan tetapi perjalanan perwujudan aspirasi umat Islam ini mengalami hambatan-hambatan baik dari sisi yuridis maupun dari sisi politis. Dari sisi yuridis, Prof. DR. Maria Farida Indrati telah mengemukakan beberapa kelemahan-kelemahan yuridis peraturan syariah ini, antara lain: pertama, penggunaan kalimat “Basmallah” yang akan menimbulkan konflik horisontal daerah lain untuk



menuntut penggunaan kata-kata yang dikenal dalam agamanya. Kedua, penerapan asas personalitas; ketiga penempatan Al Quran dan Al Hadits sebagai dasar hukum; dan keempat, berkaitan dengan materi muatan peraturan daerah yang terikat dengan ketentuan Pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini dilaksanakan untuk menjawab permasalahan mengenai kepastian hukum dan pengaturan hukum terhadap penyusunan peraturan daerah-peraturan daerah yang bermuatan syariah di daerah-daerah di Indonesia, agar tidak menimbulkan permasalahan hukum dan ketidakpastian hukum. Penelitian ini akan memetakan permasalahan hukum yang muncul dan mencoba merumuskan model harmonisasi peraturan daerah yang bermuatan syariah Islam dengan ketentuan hukum nasional.**



BAB

2

KONSEP SYARIAT ISLAM MENGENAI NEGARA



Di dalam bab ini akan dipaparkan konsep syariat Islam mengenai negara. Hal-hal yang dibahas antara lain: istilah-istilah “Syariat Islam, Fiqih dan Hukum Islam”, kewajiban mendirikan negara dalam pandangan Islam, asas dan tujuan negara dalam Islam, prinsip-prinsip Islam dalam kehidupan bernegara, struktur negara dalam Islam dan predikat dan bentuk negara menurut Islam.

Tujuan bab ini adalah untuk memberi pengetahuan tentang konsep syariat Islam mengenai negara sebagai dasar berpijak memahami peraturan-peraturan daerah yang berlandaskan syariat Islam dan diberlakukan di Indonesia.

A. SYARIAT ISLAM, FIQIH DAN HUKUM ISLAM

Ada beberapa istilah yang sering digunakan untuk menyebut hukum Islam yaitu: Syariat Islam, Fiqih dan



Hukum Islam. Istilah-istilah ini sering difahami secara salah. Oleh karena itu, berikut ini diterangkan satu persatu agar jelas persamaan dan perbedaan di antara istilah-istilah tersebut: (Zaidan, 1996).

1. Syariat Islam

Syariat Islam mempunyai dua pengertian yang luas dan sempit. Dalam pengertian yang luas, Syariat Islam adalah agama Islam itu sendiri. Yaitu hukum-hukum yang diturunkan oleh Allah untuk maslahat manusia di dunia dan akhirat. Hukum-hukum yang diturunkan oleh Allah untuk kepentingan manusia bisa diklasifikasikan seperti berikut:

(1) Hukum Aqidah;

Yaitu hukum yang berkaitan dengan masalah keyakinan atau keimanan. Dalam aspek ini dibahas antara lain tentang unsur-unsur iman (rukun iman), yaitu: (a) Iman kepada Allah, (b) Iman kepada Malaikat, (c) Iman kepada Kitab-kitab, (d) Iman kepada para Rasul, (e) Iman kepada Hari Akhir, dan (f) Iman kepada Qadhaq dan Qadar. Disiplin ilmu yang membahas masalah aqidah disebut: Ilmu Tauhid atau Ilmu Aqidah atau Ilmu Kalam atau Ilmu Ushuluddin.

(2) Hukum Akhlak;

Yaitu hukum yang berkenaan dengan moral atau akhlak. Hal-hal yang dibahas dalam aspek ini adalah sifat-sifat terpuji yang seharusnya dimiliki oleh seseorang dan sifat-sifat tercela yang semestinya dihindari, baik dalam hubungannya dengan sesamanya atau dengan Allah. Ilmu yang mengkaji aspek ini disebut: Ilmu Tasawwuf atau Ilmu Akhlak.

(3) Hukum Praktis/Amaliyyah;

Yaitu hukum yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat praktikal atau teknis, baik dalam rangka hubungannya dengan Allah (ini disebut ibadah, yaitu seperti sholat, zakat, puasa, haji nadzar dan lainnya),

.....



maupun hubungannya dengan sesamanya (ini disebut muamalat).

Muamalat ini terdiri dari:

- a) *Ahkam al-Ahwal al-Syakhsiyah* (Hukum Orang dan Keluarga), yaitu hukum tentang orang (subyek hukum) dan hukum keluarga seperti hukum perkawinan, perceraian, nafkah, nasab dan lainnya.
- b) *Ahkam al-Madaniyat* (Hukum Benda), yaitu hukum yang berkaitan dengan benda, seperti jual-beli, sewa-menyewa, pinjam-meminjam, gadai-menggadai, dan hukum warisan.
- c) *Ahkam al-Jinayat* (Hukum Pidana Islam), yaitu hukum yang berhubungan dengan *jarimah* atau perbuatan yang dilarang (tindak pidana/delik) dan *uqubah* atau sanksi hukum bagi yang melakukannya.
- d) *Ahkam al-Qadha wa al-Murafa'at* (Hukum Acara), yaitu hukum yang berkaitan dengan acara di peradilan (hukum formil), contohnya: aturan yang berkaitan dengan alat-alat bukti seperti saksi, pengakuan, sumpah dan lainnya.
- e) *Al-Ahkam al-Dusturiyah* (Hukum Tata Negara dan Perundang-undangan), yaitu hukum yang berkaitan dengan masalah politik, asas dan sistem negara, perundang-undangan dalam negara, syarat-syarat, hak dan kewajiban pemimpin, hubungan pemimpin dengan rakyatnya dan lain-lain.
- f) *Al-Ahkam al-Dauliyah* (Hukum Internasional), yaitu hukum yang mengatur hubungan antar negara, baik dalam keadaan damai maupun dalam keadaan perang.
- g) *Al-Ahkam al-Iqtishadiyah wa al-Maliyah* (Hukum Perekonomian dan Moneter), yaitu hukum yang berhubungan dengan perekonomian dan keuangan dalam suatu negara (termasuk tentang anggaran pendapatan dan perbelanjaan negara) dan antar negara.

Disiplin ilmu yang membahas semua permasalahan di atas, baik yang berupa ibadah maupun muamalat disebut: Ilmu Fiqih. Adapun



Syariat Islam dalam pengertian yang sempit ialah hukum-hukum yang diturunkan oleh Allah dalam masalah-masalah yang praktikal saja. Jadi dalam pengertian ini, jika disebut Syariat Islam maka maksudnya hanya fokus kepada hukum-hukum ibadah dan muamalat saja. Ilmu yang membahasnya disebut: Ilmu Fiqih sebagaimana diterangkan di atas. Dan dengan demikian, hukum Aqidah dan hukum Akhlak tidak termasuk di dalamnya.

Syariat Islam dengan dua pengertian di atas berasal dari Allah. Tidak ada campur tangan manusia di dalamnya. Tegasnya, baik syariat Islam yang berarti agama Islam maupun yang berarti hukum yang praktikal saja itu ciptaan Allah, bukan hasil karya atau hasil pemahaman manusia.

2. Fiqih

Fiqih adalah ilmu pengetahuan tentang hukum-hukum Syariat yang praktikal yang disimpulkan dari dalil-dalilnya yang terperinci. Dengan kata lain, fiqih itu adalah pemahaman para ulama terhadap nas-nas syariat (al-Quran dan hadis).

Pemahaman ini, —karena berdasarkan nas-nas syariat—, ada yang bersifat *dzanni* (dugaan kuat) dan ada pula yang bersifat *qath'i* (pasti). Dalam pemahaman yang bersifat *dzanni*, para ulama berijtihad dengan cara mengerahkan segenap kemampuan mereka untuk memahami hukum syar'i yang terkandung dalam ayat-ayat al-Quran dan hadis-hadis Nabi. Dan kalau mereka mempunyai pendapat yang tidak sama, maka hal itu tidak mengapa dan tidak perlu diingkari. Contohnya seperti pemahaman mereka yang berbeda dalam *kaiyyat* (tata cara) pelaksanaan shalat, zakat, haji dan lainnya. Adapun pemahaman yang bersifat *qath'i*, maka hal ini mempunyai kedudukan seperti syariat Islam itu sendiri yang tidak boleh disalahi dan diingkari. Perbedaan pendapat dalam hal ini tidak boleh karena sesuatu itu hukumnya



sudah *qath'i* (pasti). Contohnya, adalah seperti pemahaman mereka yang sama tentang kewajiban shalat lima waktu, kewajiban puasa di bulan Ramadhan, kewajiban haji bagi yang mampu, haramnya menikahi ibu, haramnya zina dan lainnya. Hukum Fiqih yang dipahami para ulama yang semacam ini adalah juga hukum syar'i (dari syariat). Namun perlu ditekankan di sini bahwa, pada umumnya, jika disebut Fiqih atau hukum Fiqih maka itu tertumpu kepada yang *dzanni*. Artinya, masih ada peluang dan tempat untuk berijtihad dan berbeda pendapat.

3. Hukum Islam

Istilah Hukum Islam kadang-kadang dipakai seperti pengertian syariat Islam dalam arti yang sempit, dan kadang-kadang dipakai seperti pengertian Fiqih yang berupa pemahaman para ulama yang *dzanni/ijtihadi* terhadap kandungan syariat Islam.

Jika istilah Hukum Islam dipakai dalam pengertian Syariat Islam yang sempit, maka sifatnya menjadi *qath'i* (pasti dan mutlak benar serta berlaku untuk setiap masa dan tempat dan tidak boleh ditentang) karena Syariat itu berasal dari Allah dan RasulNya. Dan apabila Hukum Islam dipakai dalam pengertian Fiqih atau hukum Fiqih, maka biasanya itu tertumpu kepada yang *dzanni*, dalam artian bahwamasih ada peluang dan kesempatan bagi para ulama untuk berijtihad dan berbeda pendapat.

B. KEWAJIBAN MENDIRIKAN NEGARA DALAM PANDANGAN ISLAM

Pertanyaan pertama yang seringkali muncul ketika membahas tentang konsep Islam tentang negara ialah; adakah negara dalam Islam? Atau lebih tepat jika pertanyaan tersebut berbunyi: Adakah ajaran Islam mewajibkan umat Islam mendirikan negara? Kalau



membaca al-Quran dan sunah Rasul, memang tidak ada ayat maupun hadis yang secara tegas mewajibkan kita mendirikan sebuah negara. Namun jika kita melihat tabiat ajaran Islam akan kita dapati bahwa di sana banyak ajaran Islam yang tidak bisa dilaksanakan kecuali dengan adanya negara. Tanpa negara maka ajaran-ajaran tersebut pasti bisa dilaksanakan. Padahal semua ajaran Islam itu diturunkan oleh Allah untuk dilaksanakan.

Hukum pidana Islam umpamanya, hukum ini tidak bisa dan tidak boleh dilaksanakan oleh individu atau kelompok. Hanya negaralah yang boleh memotong tangan pencuri, merajam orang yang berzina, menghukum mati pembunuh dan seterusnya. Jika hal itu diserahkan kepada individu atau kelompok maka akan terjadi huru-hara luar biasa dalam masyarakat. Demikian pula seperti jihad dalam arti berperang memikul senjata melawan musuh Islam. Perang membela Islam dan kaum muslimin ini bukan wewenang perorangan atau organisasi kemasyarakatan, akan tetapi hanya negara yang boleh mengumumkan perang atau damai. Negara juga yang berkewajiban menegakkan hukum di tengah-tengah masyarakat, terutama di kalangan mereka yang sedang berselisih, supaya yang zalim bisa mengembalikan hak-hak orang lemah yang dizaliminya dan supaya yang lemah tidak tertindas terus-menerus. Selain itu, negara juga mempunyai kewajiban yang berat yaitu memberikan kesejahteraan hidup bagi seluruh umat. Hal-hal ini tentu tidak bisa dilaksanakan melainkan oleh negara.

Lebih dari itu, sejarah Nabi Muhammad sebenarnya merupakan bukti nyata dari wujudnya ajaran bernegara dalam Islam. Setelah Nabi berhijrah dari Mekah ke Madinah, banyak ayat turun mengenai kehidupan berkeluarga, bermasyarakat dan bernegara.

Dalam kehidupan bernegara, ada ayat yang ditujukan kepada para pemimpin, yaitu antara lain firman Allah: “Sesungguhnya Allah

.....



menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat. (QS. An-Nisa': 58)

Ayat ini menyuruh orang-orang yang berkuasa untuk mengerjakan amanat yang diberikan kepada mereka dan supaya berlaku adil dalam memutuskan hukum di antara manusia.

Dan ada pula ayat yang ditujukan kepada rakyat, yaitu seperti firman Allah: "Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya, dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya." (QS. An-Nisa': 59).

Kewujudan sebuah negara dalam ajaran Islam itu sebenarnya telah menjadi ijma' (konsensus) para ulama (Al-Mawardi, 2006). Mereka hanya berselisih pendapat dalam hal; apakah kewajiban adanya negara bagi umat Islam itu berdasarkan syara' atau rasio? Sebagian ulama berpendapat bahwa negara itu wajib didirikan berdasarkan rasio, karena rakyat itu biasanya akan tunduk kepada pemimpin yang mencegah mereka dari saling menzalimi dan yang meleraikan mereka dalam perselisihan yang terjadi di antara mereka. Tanpa kepala negara urusan rakyat akan kacau balau. Sebagian ulama yang lain mengatakan bahwa kewajiban bernegara dan berpemimpin itu berdasarkan syara' yaitu seperti firman Allah dalam surah an-Nisa': 59 di atas. Dalam ayat tersebut umat diwajibkan untuk mentaati Allah, RasulNya dan Ulil amri. Ulil amri adalah para pemimpin, baik dalam bidang keagamaan, kenegaraan atau keduanya.



Dari bukti-bukti di atas dapat dikatakan bahwa, meskipun Islam tidak memerintahkan kaum muslimin secara jelas untuk mendirikan negara, namun ajaran-ajarannya mencakupi kehidupan bernegara. Ajaran-ajaran Islam tentang kenegaraan ini akan dibentangkan pada poin-poin berikut.

C. ASAS DAN TUJUAN NEGARA DALAM ISLAM

Menurut Islam, manusia diciptakan oleh Allah adalah untuk beribadah kepadaNya. Untuk melakukan fungsinya itu Allah menurunkan al-Quran sebagai pedoman beribadah dengan pengertian yang luas. Ajaran al-Quran itu lalu diterangkan secara lebih rinci dan dipertegas oleh Rasulullah dengan sunahnya.

Sejalan dengan tujuan penciptaan manusia seperti di atas, maka kehidupan bernegara itu –menurut syariat Islam— seharusnya juga berasaskan al-Quran dan sunah Rasul (Basyir, 2000). Sejarah menyatakan bahwa, setelah Nabi Muhammad hijrah dari Mekah ke Madinah rincian hukum-hukum ibadah dan aturan-aturan yang menyangkut tata kehidupan masyarakat mulai diwahyukan. Antara lain, tata kehidupan keluarga mulai diatur. Demikian pula hukum perkawinan, aturan perekonomian, hukum pidana, hubungan antara umat Islam dengan umat non Islam. Ringkasnya syariat Islam yang diwahyukan kepada Nabi Muhammad dalam periode Madinah ini telah memerlukan lembaga yang melaksanakannya. Lembaga yang diperlukan itu tidak lain adalah Negara.

Di antara ayat yang diturunkan sebagai pedoman untuk kehidupan bernegara adalah firman Allah dalam surah an-Nisa': 59: "Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah RasulNya, dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Al-



lah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”

Arti Ulil amri di dalam ayat di atas adalah pemimpin. Pemimpin di sini bisa pemimpin agama atau negara atau keduanya. Disebutnya Ulil amri dalam ayat tersebut memberi isyarat bahwa Ulil amri memang diperlukan demi terselenggaranya kehidupan umat dalam suatu negara.

Dari segi lain, perintah taat kepada Ulil amri setelah taat kepada Allah dan RasulNya itu mengandung ajaran pula bahwa kewajiban taat kepada Ulil amri itu bersyarat. Syaratnya ialah Ulil amri dalam menjalankan pimpinannya harus berpedoman kepada ajaran-ajaran Allah dalam al-Quran dan ajaran-ajaran rasulNya dalam sunah.

Hal ini dikuatkan oleh sabda Nabi: “Tidak boleh taat kepada sesama makhluk dalam hal yang merupakan kedurhakaan kepada al-Khaliq”, dan ditegaskan Abu Bakar ash-shiddiq ketika dilantik menjadi Khalifah pertama. Beliau berkata dalam khutbah pempaia-tannya: “Taatlah kamu kepadaku selama aku taat kepada Allah dan RasulNya dalam memimpinmu. Apabila aku durhaka kepada Allah atau RasulNya, kamu tidak wajib taat kepadaku”.

Sejalan dengan ketentuan bahwa asas negara menurut Islam adalah al-Quran dan sunah Rasul, tujuan negara adalah terlaksananya ajaran-ajaran al-Quran dan sunah Rasul dalam kehidupan masyarakat, menuju kepada tercapainya kesejahteraan hidup di dunia dan kebahagiaan yang kekal abadi di akhirat kelak.

Umat Islam harus yakin bahwa ajaran-ajaran al-Quran dan sunah Rasul itu jika dilaksanakan dengan benar akan mendatangkan maslahat, kemakmuran dan kebahagiaan, bukan hanya di dunia ini saja tetapi bahkan lebih dari itu sampai di akhirat kelak.

Jika tujuan negara menurut Islam dibandingkan dengan tujuan negara menurut agama atau paham atau konsep lainnya, akan tampak



di sini bahwa yang pertama itu lebih komprehensif, karena negara itu didirikan dengan tujuan kebahagiaan dunia akhirat. Bagi umat Islam hal ini sangat mungkin karena keyakinan mereka yang kuat terhadap al-Quran dan sunah.

D. PRINSIP-PRINSIP ISLAM DALAM KEHIDUPAN BERNEGARA

Ada beberapa prinsip dalam kehidupan bernegara yang dibimbingkan oleh Islam. Prinsip-prinsip tersebut antara lain adalah seperti berikut: (Basyir, 2000).

1. Musyawarah.

Musyawarah merupakan prinsip terpenting dalam kehidupan bernegara. Ini karena dalam hal-hal yang menyangkut muamalah (interaksi antara sesama manusia), pada umumnya al-Quran dan sunah Rasul memberikan pedoman secara garis besar. Perincian penerapannya diserahkan kepada manusia untuk memikirkannya sesuai dengan tuntutan perkembangan hidup yang dialaminya. Untuk mengadakan perincian penerapan ajaran-ajaran yang bersifat global dan merupakan kepentingan bersama itu diperlukan adanya musyawarah.

Begitu pentingnya kedudukan musyawarah ini dalam agama Islam, sehingga salah satu surah al-Quran ada yang bernama surah asy-Syura yang berarti musyawarah. Dan QS. Asy-Syura: 38 menyatakan pujian kepada orang-orang mukmin karena dalam memutuskan hal-hal yang menjadi kepentingan bersama dilakukan dengan musyawarah.

Dalam surah Ali Imran: 159 terdapat perintah kepada Nabi untuk bermusyawarah dalam urusan yang menjadi kepentingan bersama. Apa yang diperintahkan kepada Nabi dalam hal-hal yang bersifat umum berlaku juga bagi umat Islam. Dan hadis Nabi riwayat Tabrani



mengajarkan: “Tidak akan gagal orang yang mau beristikharah, tidak akan menyesal orang yang mau bermusyawah dan tidak akan miskin orang yang mau berhemat”.

2. Keadilan.

Keadilan ialah meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang sesuatu yang menjadi haknya.

QS. An-Nahl: 90 mengajarkan, “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan...”.

QS. Al-Maidah: 42 mengajarkan, “... dan jika kamu memutuskan perkara mereka, putuslah (perkara itu) di antara mereka dengan adil; sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang adil”.

Hadis Nabi riwayat Bukhari dan Muslim mengajarkan bahwa di antara tujuh golongan orang yang akan memperoleh perlindungan Allah kelak pada hari kiamat ialah imam (kepala negara) yang adil.

3. Persamaan.

Prinsip ini terutama menyangkut hak diperlakukan sama di hadapan hukum dan hak diperlakukan sama dalam terpenuhinya hak-hak asasi manusia. QS. Al-Hujurat: 49 mengajarkan: “Hai manusia sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertaqwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”. Ayat ini mengajarkan bahwa manusia berasal dari satu keturunan yang sama. Oleh karena itu, di kalangan umat manusia ditanamkan rasa kesatuan kemanusiaan.

Isi ayat tersebut dipertegas dalam khutbah Nabi Muhammad ketika



beliau menunaikan haji wada'. Beliau antara lain mengatakan:

“Tidak ada kelebihan bangsa Arab atas bangsa non Arab, demikian pula bangsa non Arab atas bangsa Arab, juga yang berkulit putih atas yang berkulit merah, kecuali dengan ketaqwaannya kepada Allah”.

4. Kebebasan

Prinsip persamaan akan mempunyai makna apabila di samping itu terdapat prinsip kebebasan yang meliputi kebebasan pribadi, kebebasan mengemukakan pikiran dan kebebasan beragama.

Kebebasan pribadi meliputi kebebasan bergerak, kebebasan menetap dan hak jaminan atas keamanan jiwa dan hak milik.

Kebebasan mengemukakan pikiran diperoleh pedomannya dari adanya perintah beramar ma'ruf dan nahi mungkar, memerintahkan yang baik dan melarang yang buruk.

Kebebasan beragama diperoleh pedomannya dalam banyak ayat-ayat al-Quran karena Islam mengajarkan agar dalam masalah keyakinan agama itu diperoleh dengan kesadaran, bukan dilakukan hanya atas dasar tradisi warisan nenek moyang, dan oleh karena itu, tidak dapat dibenarkan sama sekali untuk memaksa orang lain memeluk agama Islam.

QS. Al-Baqarah: 256 mengajarkan: “Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas yang benar daripada jalan yang salah. Oleh karena itu, barang siapa yang ingkar kepada taghut (setan dan apa saja yang disembah selain Allah) dan beriman kepada Allah, sesungguhnya ia telah berpegang kepada buhul tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui”.

5. Pertanggung-Jawaban Kepala Negara

Menurut ajaran Islam, kepala negara memikul tanggung jawab



kepada Allah dalam kedudukannya sebagai orang yang mendapat kepercayaan untuk memimpin rakyat. Kepala negara dapat bergelar khalifah, imam, amirul mukminin, sultan atau gelar-gelar lainnya. Ia diangkat atas hasil musyawarah.

Oleh karena yang menunjuk menjadi kepala negara adalah umat dengan jalan musyawarah dan pengangkatannya pun dilakukan dengan baiat (janji setia) umat, kekuasaan kepala negara diperoleh dari umat, bukan limpahan dari Tuhan seperti paham teokrasi barat pada masa silam, dan bukan pula seperti paham pahlavisme Persia. Islam tidak mengenal adanya lembaga yang dapat bertindak atas nama agama, yang keputusan-keputusannya bersifat kudus dan oleh karenanya tidak boleh digugat karena langsung diperoleh dari Tuhan.

Islam yang mengajarkan bahwa kepala negara adalah orang yang menerima amanat atau kepercayaan dari umat itu, mengajarkan pula bahwa kepala negara bertanggung jawab kepada umat yang telah memberikan amanat atau kepercayaan itu.

6. Kewajiban taat kepada kepala negara.

Sebagai imbalan atas adanya prinsip tanggung jawab kepala negara, dari umat ada prinsip kewajiban taat kepada kepala negara dan pembantu-pembantunya. Namun kewajiban ini tidak mutlak. Artinya umat hanya wajib taat kepada kepala negara dalam hal-hal yang tidak bertentangan dengan al-Quran dan hadis. Jika perintah atau peraturan yang dibuat oleh kepala negara dan pembantu-pembantunya itu menyalahi ajaran al-Quran dan hadis, maka umat tidak wajib mentaati mereka.

Hal ini sesuai dengan firman Allah dalam surah an-Nisa':59: "Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah RasulNya, dan *ulil amri* di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Quran) dan



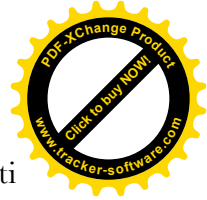
Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” Dan sesuai dengan sabda Nabi: “Tidak ada ketaatan dalam mendurhakai al-Khaliq (sang Pencipta)”.

E. STRUKTUR NEGARA DALAM ISLAM

Ada tujuh unsur dalam struktur negara yang seharusnya dipenuhi menurut pandangan Islam. Tujuh unsur tersebut adalah: (An-Nabhani, 2000) *Khalifah* (kepala negara), mu’awinun (para menteri), Wulat (para gubernur), *Qudhat* (para hakim), jabatan administratif, militer dan majelis syura. Jika negara memenuhi seluruh unsur di atas maka struktur negara itu sudah sempurna. Apabila salah satunya tidak terpenuhi maka struktur negara kurang sempurna. Namun meskipun demikian, negara tetap dikatakan eksis dan tidak membahayakan negara selama yang kurang itu bukan unsur Khalifah (kepala negara).

Dengan demikian unsur kepala negara ini adalah unsur terpenting, sementara unsur-unsur lainnya adalah penyempurna bagi kepala negara. Oleh karena itu, umat Islam wajib mengangkat kepala negara yang akan menerapkan sistem islam dalam pemerintahannya. Kewajiban mengangkat kepala negara ini ditetapkan dengan kitabullah, sunah Rasul dan ijma’ para sahabat.

Dasar yang diambil dari Kitabullah adalah perintah Allah kepada Rasulullah dan umatnya agar menjalankan pemerintahan (hukum) Islam di tengah-tengah kaum muslimin sesuai dengan apa-apa yang diturunkan Allah kepadanya. Yaitu firmanNya: “Maka putuslah perkara mereka menurut apa yang Allah turunkan dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka dengan meninggalkan kebenaran yang telah datang kepadamu.” (QS. Al-Maidah: 48). Dan firmanNya lagi: “Dan hendaklah kamu memutuskan perkara di antara mereka



menurut apa yang diturunkan Allah, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. Dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebahagian apa yang telah diturunkan Allah kepadamu.” (QS. Al-Maidah: 49).

Adapun dalil yang berasal dari sunah Rasul adalah sabda beliau: “Barang siapa mati dan belum mengetahui (mengakui) imam (kepala negara) pada zamannya, maka dia mati dalam keadaan mati jahiliyyah”.

F. PREDIKAT DAN BENTUK NEGARA MENURUT ISLAM

Setelah jelas mengenai asas dan tujuan negara menurut Islam, dan setelah terang mengenai struktur negara dan prinsip-prinsip Islam dalam kehidupan bernegara, maka setelah itu tidak ada halangan untuk memberikan predikat negara yang dibentuk itu dengan berbagai predikat atau nama seperti berikut: (Basyir, 2000).

1. Negara Ideologi (*Daulatul Fikrah*)

Maksud Negara Ideologi ialah negara yang berlandaskan cita-cita yang tinggi. Dan menurut Islam, cita-cita tertingginya adalah terlaksananya ajaran-ajaran al-Quran dan sunah Rasul dalam kehidupan masyarakat. Ini karena hanya dengan terlaksananya ajaran-ajaran al-Quran dan sunah Rasul, kesejahteraan, kemakmuran dan kebahagiaan individu dan kelompok, jasmani dan rohani, dunia dan akhirat akan tercapai.

2. Negara Hukum (*Daulatul Qanun*).

Maksudnya, negara yang tunduk kepada aturan-aturan hukum. Dan aturan-aturan hukum itu tidak lain adalah aturan-aturan yang terdapat dalam al-Quran dan sunah Rasul. Oleh karena itu, penguasa yang mengelola kehidupan bernegara harus tunduk kepada ketentuan-



ketentuan hukum al-Quran dan sunah Rasul. Dan dalam waktu yang sama, mereka harus menghindari dan menolak semua peraturan yang bertentangan dengan keduanya itu.

3. Negara Theo-demokrasi.

Maksud negara Theo-demokrasi ialah negara yang berlandaskan ajaran-ajaran Allah dan RasulNya, yang dalam realisasinya berlandaskan prinsip musyawarah. Predikat theokrasi saja tidak dapat diterima menurut Islam, karena Islam tidak mengenal adanya kekuasaan negara yang menerima limpahan dari Tuhan. Demikian pula predikat demokrasi saja juga tidak bisa diterima dalam Islam, karena demokrasi mengandung pengertian bahwa kedaulatan itu sepenuhnya di tangan rakyat. Ini karena menurut pandangan Islam, suara rakyat tidak selalu mencerminkan kehendak Tuhan. Jadi dengan demikian, predikat yang lebih dekat kepada ajaran Islam adalah negara theo-demokrasi.

4. Negara Islam (Darul Islam).

Predikat Darul Islam atau negara Islam ini sering digunakan oleh para ahli fiqih dalam kitab-kitab mereka ketika membahas dan membedakan antara negara Islam dengan negara perjanjian (Darul ‘ahdi) dan negara perang atau negara musuh (Darul Harbi). Istilah Darul Islam ini adalah istilah yang paling terkenal karena sering dipakai di kalangan para ahli hukum Islam untuk menamakan negara yang melaksanakan ajaran-ajaran al-Quran dan hadis dalam menjalankan roda-roda pemerintahan.

Selanjutnya, dalam masalah bentuk negara pula, Islam memberikan kebebasan yang luas kepada umatnya. Tidak ada ketentuan yang pasti mengenai hal ini dalam al-Quran maupun hadis. Oleh karena itu, negara yang didirikan oleh umat Islam itu mau dibentuk

.....



sebagai negara kesatuan, atau negara serikat, atau kerajaan, atau khilafah atau negara persemakmuran (*commonwealth*) atau bentuk-bentuk lainnya, semua itu diserahkan kepada kebijaksanaan umat untuk menentukannya sendiri. Dalam hal ini Islam lebih mementingkan substansi negara tersebut dibanding dengan predikat atau bentuknya. Jika suatu negara itu melaksanakan ajaran-ajaran Islam, maka tidak mengapa setelah itu mau diberi predikat atau mau dibentuk seperti apa negara tersebut.

Ringkasnya, perlu pemahaman yang tepat mengenai istilah-istilah syariat Islam, fiqih dan hukum Islam agar tidak terjadi kerancuan dan kesalah-pahaman dalam menggunakan istilah-istilah tersebut dalam kajian dan penelitian. Tabiat ajaran Islam mewajibkan berdirinya sebuah negara yang melaksanakan ajaran-ajaran tersebut dalam kehidupan masyarakat. Asas negara menurut pandangan Islam adalah al-Quran dan hadis dan negara bertujuan melaksanakan ajaran al-Quran dan hadis agar kesejahteraan, kemakmuran dan kebahagiaan dunia dan akhirat tercapai. Prinsip yang harus ada dalam sebuah negara antara lain adalah musyawarah, keadilan, persamaan, kebebasan, pertanggung jawaban kepala negara dan ketaatan rakyat kepada pemimpinnya. Ada tujuh unsur dalam struktur negara yang seharusnya dipenuhi menurut pandangan Islam, yaitu Khalifah (kepala negara), mu'awinun (para menteri), Wulat (para gubernur), Qudhat (para hakim), jabatan administratif, militer dan majelis syura. Jika ajaran-ajaran Islam dilaksanakan dalam peraturan negara maka setelah itu tidak mengapa memberi predikat apapun terhadap negara. Dan tidak mengapa pula memberi bentuk apapun terhadapnya karena hal itu diserahkan kepada kebijaksanaan umat untuk menentukannya.**



BAB

3

SISTEM HUKUM DAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA



A. SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Berbeda dengan pemikiran barat yang telah memisahkan agama dari Negara dan hukum, maka dalam pemikiran Islam, Negara dan hukum sangat berkaitan erat dengan agama. Dalam Islam tidak dikenal dikotomi, baik antara agama dan Negara maupun antara agama dengan hukum. Dalam pandangan Islam, agama, hukum dan Negara merupakan hubungan tiga komponen yang sangat erat dan merupakan satu kesatuan (Azhary, 2003).

Untuk kasus Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam, tetapi bukan merupakan Negara Islam, maka diperlukan sebuah rumusan konsep hubungan antara Negara, hukum dan Islam yang akomodatif terhadap aspirasi sosial politik umat Islam, dengan tetap memperhatikan hak-hak dari kalangan non muslim.



Tahir Azhary dalam disertasinya menyebutkan bahwa Negara Indonesia memiliki ciri-ciri sebagai berikut: 1). mengakui hubungan erat antara agama dan Negara, 2). mengakui eksistensi Tuhan dalam praktek kenegaraan, 3). kebebasan beragama dalam arti positif, 4). menolak konsep ateisme dan 5). menganut asas kekeluargaan dan kerukunan (Azhary, 2003). Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa bangsa Indonesia menolak paham sekulerisme dan menolak konsep Negara individual-liberalistik.

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* menguraikan bahwa berdasarkan kandungan pemikiran yang ada dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, maka ada sembilan prinsip pokok yang mendasari penyelenggaraan Negara Indonesia. Kesembilan prinsip itu adalah (i). Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii). Cita Negara hukum atau nomokrasi, (iii). Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi, (iv). Demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan, (v). Pemisahan kekuasaan dan Prinsip *Checks and Balances*, (vi). Sistem Pemerintahan Presidensial, (vii). Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (viii). Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial, dan (ix). Cita Masyarakat Madani (Asshiddieqie, 2004). Prinsip-prinsip inilah yang seharusnya menjadi spirit yang menjiwai pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945.

Konstitusi seharusnya merupakan wujud kesadaran aspirasi religius dan sosial politik masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan amandemen ke lima UUD 1945 ini diharapkan dijiwai oleh prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara di atas dan hal itu ditegaskan dalam pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh UUD 1945 agar nantinya tidak terjadi perdebatan penafsiran di belakang hari. Misalnya, konsep *freedom of religion* seperti apa yang dianut oleh Indonesia. Apakah konsep *freedom of religion* positif atau negatif? Hal ini perlu ditegaskan agar tidak ada yang menafsirkannya secara negatif



di kemudian hari bahwa konstitusi kita juga mengakui orang yang tidak beragama atau orang yang mengingkari eksistensi Tuhan sekalipun, sebagaimana pemahaman konsep *freedom of religion* di barat. Sir Alfred Denning mengatakan “*freedom of religion means that we are free to worship or not to worship, to affirm the existence of God or to deny it, to believe in Christian religion or any other religions or in none*” (Asshiddieqie, 2004). Penegasan ini penting karena di batang tubuh UUD 1945 yang mengatur tentang HAM, Pasal 28E ayat (2) dapat dipersepsi secara bebas sebagaimana hal di atas, jika penafsirannya tidak dikaitkan dengan prinsip penyelenggaraan Negara yang ada di dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Kecenderungan pemahaman HAM seperti yang disampaikan oleh Sir Alfred Denning di atas, saat ini mulai berkembang di kalangan masyarakat Indonesia akibat meluasnya pengaruh paham sekulerisme dalam memahami masalah politik ketatanegaraan.

B. SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum, seperti yang dikutip oleh Ernawati Munir (Munir, 2000) dari Tak P.J.P. Peraturan perundang-undangan mengandung tiga unsur, yaitu:

1. Norma hukum (*rechtsnormen*);
2. Berlaku keluar (*naar buiten werken*); dan
3. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zsin*) (Ruiter, 1987).

Norma hukum dikatakan berlaku keluar apabila isinya bersifat umum dan langsung melibatkan masyarakat. Sebagai ciri pengenal dari norma hukum yang berlaku keluar ialah isi dari norma hukum itu menimbulkan akibat di luar administrasi (pemerintah). Norma



hukum bersifat umum apabila norma hukum itu ditujukan kepada orang atau kelompok yang tidak tertentu (Attamimi, 1990).

Suatu peraturan perundang-undangan sah secara yuridis apabila memenuhi syarat-syarat: (Kelsen, 1973 dan Manan, 1992).

1. Dibentuk oleh lembaga yang berwenang;
2. Dibentuk oleh norma hukum yang lebih tinggi;
3. Keharusan adanya kesesuaian bentuk dengan materi yang diatur;
4. Keharusan mengikuti tata cara tertentu; dan
5. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas yang berhubungan dengan prosedur, bentuk, dan kewenangan, masalah kelembagaan dan masalah isi peraturan (T. Koopmans, 1980). Menurut Burkhardt Krems, seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi dan Ernawati Munir, pembentukan peraturan perundang-undangan (*staatliche Rechtssetzung*) meliputi dua hal pokok, yaitu kegiatan pembentukan isi peraturan (*inhalt der regelung*) di satu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regelung*); Metode pembentukan peraturan (*methode der ausarbeitung der regelung*); dan proses serta Prosedur pembentukan peraturan (*verfahren der ausarbeitung der regelung*) di lain pihak (Attamimi, 1990 dan Munir, 2000).

A. Hamid S. Attamimi mengemukakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik, secara berurutan dapat disusun sebagai berikut: (Attamimi, 1990).

- a. Cita Hukum Indonesia;
- b. Asas Negara Berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi; dan
- c. Asas-asas yang lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-



undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:

- a. Cita Hukum Indonesia, yaitu Pancasila;
- b. Norma Fundamental Negara, yang juga tidak lain Pancasila; dan
- c. (1) Asas-asas negara berdasarkan atas hukum; dan
(2) Asas-asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut adalah: (Attamimi, 1990).

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - 1) asas tujuan yang jelas;
 - 2) asas perlunya pengaturan;
 - 3) asas organ/lembaga yang tepat;
 - 4) asas materi muatan yang tepat;
 - 5) asas dapat dilaksanakan; dan
 - 6) asas dapat dikenali.
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
 - 1) Asas yang sesuai dengan Cita Hukum Indonesia, yaitu Pancasila;
 - 2) Asas yang sesuai dengan Norma Fundamental Negara, yang juga tidak lain Pancasila;
 - 3) Asas yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum; dan
 - 4) Asas-asas yang sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

C. PRINSIP-PRINSIP KEHATI-HATIAN PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Para legislator baik tingkat Pusat yakni DPR dan tingkat daerah yakni DPRD, maka dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan tugas parlemen hendaknya memperhatikan aspirasi atau inisiatif dari masyarakat dalam proses legislasi, artinya diperlukan jaminan

.....



terhadap sikap kehati-hatian tidak menghalangi inisiatif yang tumbuh dari bawah, maka perlu dikembangkan pemahaman bahwa:

- a) prinsip '*lex superiore derogat lex inferiore*' mengharuskan norma hukum yang di bawah tidak bertentangan dengan norma hukum yang di atas. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, prinsip tersebut diimbangi oleh prinsip lain, yaitu '*lex specialis derogat lex generalis*' bahwa norma hukum yang khusus, baik materinya maupun wilayah berlakunya ataupun waktu berlakunya, dapat saja mengatur yang berbeda dari norma hukum yang bersifat umum tanpa mengubah status keberlakuan norma hukum yang bersifat umum tersebut.
- b) dalam hukum dibedakan antara istilah pertentangan norma (*contralegem*) dengan ketidaksesuaian norma (*praepria*). Peraturan Daerah mutlak tidak boleh mengatur norma yang berlawanan atau bertentangan dengan norma yang diatur dalam peraturan yang lebih tinggi. Akan tetapi, jika materi yang diatur bukan berlawanan tetapi hanya tidak sesuai dengan apa yang diatur dalam peraturan yang lebih tinggi, maka hal itu masih dapat diterima secara hukum.
- c) dalam hal ditemukan adanya perbedaan pengaturan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain, maka penafsirannya disarankan dikaitkan dengan elemen teleologis dari materi peraturan itu, yaitu menyangkut tujuannya (*doelmatigheid*). Jika tujuannya sama, maka perbedaan dalam teknis pelaksanaannya, sepanjang tidak mengganggu proses pencapaian tujuan langsungnya, maka keduanya masih dapat diterima sebagai dokumen hukum menurut pengertian ketidaksesuaian seperti pada butir (b) tersebut di atas. Dengan demikian, inisiatif dari bawah tidak perlu terganggu, tetapi kita siap untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan terjadinya kekisruhan dalam pengaturan teknis hukumnya di lapangan.**



BAB

4

IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP SYARIAT ISLAM DALAM SISTEM PERUNDANG- UNDANGAN INDONESIA

PERKEMBANGAN PENERAPAN PRINSIP- PRINSIP SYARIAH ISLAM DI INDONESIA

Yusril Ihza Mahendra, menyatakan Perda syariat Islam itu tidak ada, tetapi perda itu bisa mengangkat akidah Islam dan juga bisa mengangkat kaidah-kaidah, dan sepanjang mengangkat yang hidup di masyarakat. Negara sudah seharusnya mendukung proses legislasinya dengan mengangkat kaidah yang hidup di masyarakat dan mengangkat positif. Perda lebih dimaksudkan mengatasi kelemahan hukum nasional itu sendiri, seperti UU yang mengatur tentang alkohol belum ada, sementara ini menjadi masalah, dan karena itu daerah membuat legislasi dalam bentuk perda (Mensesneg, 2014).

Pernyataan Yusril Ihza Mahendra menunjukkan bahwa pembentukan hukum selama ini, baik di tingkat pusat maupun di tingkat lokal tidak terlepas dari adanya





pengaruh hukum agama dan hukum adat yang berlaku di masyarakat. Sebenarnya hukum agama dan hukum adat merupakan unsur pembentuk Nasional Indonesia, disamping hukum barat. Adapun tujuan ditetapkannya peraturan daerah lebih dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan nasional sendiri, sehingga keberadaan perda yang bermuatan syariah lebih merupakan sebagai alternatif solusi untuk mengatasi dan menyelesaikan permasalahan yang terjadi di kalangan masyarakat daerah. Keberadaan lokal inipun sebenarnya akan memperkaya dan melengkapi hukum nasional, hingga meminimalkan terjadinya kekosongan hukum. Menurut Laica Marzuki, sepanjang telaah tentang sejarah di Indonesia, sejak berabad-abad yang lalu, hukum Islam itu telah menjadi yang hidup di tengah-tengah masyarakat Islam di negeri ini.

Dukungan konkrit Negara terhadap fenomena tersebut dalam proses legislasinya adalah dengan diterbitkannya instrumen pengaturan yang konkrit terkait dengan kaidah pembentukan hukum baik dari sisi yuridikitas maupun legalitasnya perda-perda yang bermuatan syariah, menuju harmonisasi yang ideal.

Keberadaan perda bermuatan syariah di Aceh, Kota Padang, dan Kabupaten Bulukumba mendasarkan pada hasil penelitian, merupakan upaya konkrit dari masyarakatnya untuk segera menyelesaikan persoalan lokal yang belum bisa diselesaikan oleh nasional, sebagai solusi alternatif.

A. LATAR BELAKANG FILOSOFIS DAN SOSIOLOGIS PEMBERLAKUAN SYARIAT ISLAM

Ajaran Islam, sebagaimana dalam beberapa ajaran agama lainnya, mengandung aspek-aspek, yang kesemuanya dapat dikembalikan kepada sumber ajaran Islam itu sendiri, yakni Al-Qur'an dan al-Hadis. Dalam menjalankan kehidupan sehari-hari, baik sebagai pribadi,



anggota keluarga dan anggota masyarakat, di mana saja di dunia ini, umat Islam menyadari ada aspek-aspek yang mengatur kehidupannya, yang perlu ditaati dan dijalankan. Tentu saja seberapa besar kesadaran itu, akan sangat tergantung kepada komposisi besar-kecilnya komunitas umat Islam, seberapa jauh ajaran Islam diyakini dan diterima oleh individu dan masyarakat, dan sejauh mana pula pengaruh dari pranata sosial dan politik dalam memperhatikan pelaksanaan ajaran-ajaran Islam dan -nya dalam kehidupan masyarakat itu.

Latar belakang filosofis dalam suatu produk perundang-undangan adalah menyangkut pandangan mengenai hakekat sesuatu yaitu cita-cita dan pandangan hidup manusia dalam pergaulan hidup di masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus merujuk pada filsafat atau pandangan hidup masyarakat yang berisi nilai-nilai moral atau etika. Latar belakang filosofis pembentukan perda di tiga lokasi penelitian sangat dipengaruhi oleh ajaran Islam sebagai agama yang dianut mayoritas penduduk di tiga wilayah tersebut. Perda yang dibuat ditujukan untuk lebih meng-Islamkan orang Islam serta untuk menumbuhkan kembali nilai-nilai budaya masyarakat yang dijiwai dan diilhami oleh semangat ajaran Islam. Dengan menghidupkan kembali adat, diharapkan masyarakat Aceh dapat berperan aktif dalam tradisi keacehan untuk menegakkan syariah Islam. Demikian halnya yang diyakini oleh masyarakat Kota Padang, seperti yang disampaikan oleh Prof.Dr. Syamsul Bahri Khatib, Ketua MUI Kota Padang, bahwa nilai-nilai yang diterapkan dalam perda syariah berlandaskan pada filosofi adat Minangkabau *hadala* “*adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah*”. *Syara’ mangato, adat mamakai*”. Perda tersebut mengatur hal yang sesuai dengan aspirasi masyarakat. Itu jati diri masyarakat Minang. Masyarakat diatur sesuai dengan keharusan budaya Minang.

Sumatera Barat adalah daerah yang terpadat penduduknya di



Sumatera dan merupakan salah satu kawasan yang paling padat penduduk penduduknya di Indonesia, menyusul setelah tiga propinsi di Pulau Jawa dan Sulawesi Selatan. Pola Penyebaran penduduk Minangkabau di daerah asalnya mengikuti kepada karakteristik topografinya dan tersebar secara tidak merata, tetapi menumpuk pada empat kawasan utama sekitar Padang. Walaupun pertumbuhan penduduk Minangkabau meningkat sejak dua abad lalu, laju pertumbuhan penduduk daerah ini relatif lambat dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia (Graves, 2007).

Orang Minangkabau sangat sadar akan identitas khas mereka dan mereka menganggap kelompok mereka sebagai puak etnik yang unggul. Masuknya pengaruh dunia moderen ke daerah mereka, tidak menggoyahkan rasa percaya diri (*self-confidence*) mereka dan juga tidak terjadi perubahan mendasar terhadap pandangan mereka terhadap diri mereka sebagai orang Minangkabau atau penghargaan mereka terhadap individu. Mereka percaya, bahwa sejarah nenek moyang mereka yang mula-mula bermukim di lereng sebelah selatan Gunung Merapi yang masih aktif dekat Bukittinggi. Dari titik permukiman pertama inilah nenek moyang mereka menyebar seterusnya ke seluruh kawasan yang kini dikenal dengan Sumatera Barat (Graves, 2007).

Kota Padang, sebagai ibukota Propinsi Sumatera Barat, adalah salah satu tempat berkumpulnya perantauan Minangkabau yang berasal dari berbagai daerah. Wakil Walikota Padang, Yusman Kasim menjelaskan bahwa sebagai kota besar dengan jumlah penduduk lebih kurang 900 ribu jiwa, Kota Padang memiliki berbagai ragam budaya, adat istiadat dan suku etnis. Namun sebagian besar mereka mayoritas beragama Islam. Dengan kondisi ini, tentunya porsi pengamalan nilai-nilai agama Islam lebih besar untuk pembangunan, tanpa harus melupakan pengembangan nilai budaya dan adat yang beraneka ragam yang menjadi ciri khas Minangkabau.



Lebih jauh Yusman Kasim menyebutkan bahwa pengamalan nilai-nilai Islam itu terlihat jelas dengan berbagai kegiatan yang telah dilakukan Pemerintah (Pemko) Kota Padang selama ini yang didukung berbagai elemen masyarakat yang sangat peduli dengan kegiatan tersebut. Implementasi dari kegiatan Pemko Padang tersebut adalah kebijakan yang selaras dengan salah satu visi misi kepada daerah Kota Padang yakni membangun suasana damai dengan berlandaskan *‘Adat basandi Syarak, Syarak basandi Kitabullah’* (Padang Ekspres, 18 Februari 2008).

Kondisi penduduk di tiga lokasi penelitian tersebut di atas sebagian masyarakatnya beragama Islam, sehingga tingkat kesadaran masyarakat untuk memperhatikan pelaksanaan ajaran-ajaran Islam dalam kehidupan masyarakat. Keberadaan perda keagamaan di Kabupaten Bulukumba disusun berdasarkan situasi dan kondisi masyarakat. Menurut Ibu Hikmawati, M.Si., Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi Bulukumba, bahwa inisitif pembentukan perda yang bermuatan datang dari Majelis Ta’lim yang prihatin dengan situasi dan kondisi masyarakat pada waktu itu, seperti menjamurnya minuman keras. Mayoritas penduduk Kabupaten Bulukumba beragama Islam, maka perhatian masyarakat terhadap pelaksanaan ajaran Islam harus diupayakan dan di dukung melalui proses legislasi yaitu dengan membentuk perda keagamaan. Alasan lainnya adalah perda keagamaan di Kabupaten Bulukumba merupakan wujud pelaksanaan visi Kabupaten Bulukumba yaitu mewujudkan Bulukumba sebagai pusat pelayanan yang berbasis pada sumber daya lokal yang bernafaskan keagamaan.

Demikian halnya dengan masyarakat Kota Padang yang justeru menghendaki ditetapkannya perda syariah di Padang, dengan harapan para dai mendapatkan penguatan dalam menjalankan perannya di dalam berdakwah, dan mengurangi kemaksiatan karena segala

.....



kegiatan keagamaan tumbuh dengan subur.

Kondisi di Aceh menunjukkan bahwa perda syariah disusun di Nanggroe Aceh Darussalam karena tuntutan masyarakat menghendaki demikian. Di Aceh, justru ulamanya yang menahan masyarakat supaya syariah diberlakukan secara bertahap dan perlahan-lahan sesuai dengan pengetahuan dan kesadaran masyarakat. Beberapa catatan sejarah telah memberikan bukti bahwa syariah Islam bukanlah hukum yang baru bagi masyarakat Aceh, hal ini ibarat *rencong yang kembali kesarungnya*, artinya pengamalan ajaran agama kembali membudaya atau menjadi sebuah kesadaran.

Latar belakang disusunnya perda syariah di NAD menurut Bapak A. Hamid Sarong, Dekan Fakultas Syariah IAIN Ar-Raniry, dengan pertimbangan bahwa hukum di Indonesia yang sebagian besar warisan penjajah dinilai gagal dalam mengawal tingkah laku masyarakat. Kegagalan di bidang pengendalian tingkah laku ini berimbas kepada buyarnya di bidang moral dan akhlak. Moral dan akhlak bangsa sekarang ini telah tumbuh liar dan tak terkendali. Selanjutnya pula dapat menghancurkan tatanan hukum itu sendiri. Usaha pemberantasan korupsi tidak akan berhasil dengan baik, ketika tatanan moral tidak dibenahi dengan baik pula. Hukum baru dapat berjalan ketika iman dan akhlak tertanam dalam sanubari bangsa. Kejahatan korupsi dianggap tidak sebagai kejahatan yang menakutkan, karena kejahatan ini tidak menimbulkan *fear of crime*, rasa ketakutan yang menghantui masyarakat.

Lebih lanjut beliau mengatakan, bahwa hukum yang ada sekarang ini tidak mengandung unsur syariah, sehingga tidak sanggup mengantisipasi maksiat yang terus berkembang. Dengan diberlakukannya hukum syariah di NAD, nilai-nilai budaya masyarakat yang dijiwai dan diilhami oleh semangat ajaran Islam akan tumbuh kembali setelah sekian lama ditinggalkan. Dengan



menghidupkan kembali hukum adat, diharapkan masyarakat NAD dapat berperan aktif dalam tradisi keacehan untuk menegakkan nilai-nilai syariah Islam. Akhirnya dengan adanya perda tersebut diharapkan dapat menghidupkan kembali syariah Islam di NAD sehingga dapat diterima oleh masyarakat dengan penuh kesadaran.

Demikian pula gagasan pemberlakuan syariah Islam. Gagasan ini hendaknya tidak dibiarkan tumbuh sendiri. Akan tetapi pihak yang bertanggung jawab harus rajin mewujudkan dalam bentuk *action* yang terus menerus dan serius. Pihak yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan syariah Islam di Aceh, tidak hanya pada Dinas Syariah Islam, Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Departemen Agama, akan tetapi semua pihak termasuk masyarakat. Kalau komponen-komponen ini tidak merasa sebagai pelaku, maka dapat diperkirakan syariah Islam akan gagal di Aceh.

Ketika formalisasi syariah Islam tidak berhasil, dapat diduga bahwa pemberlakuan syariah Islam akan dilaksanakan secara liar oleh masyarakat. Beberapa kasus sudah pernah menjadi catatan sejarah pada masyarakat Aceh pada awal reformasi di Indonesia. Memang mereka menyebut dengan istilah peradilan rakyat. Peradilan yang seperti itu sangat berbahaya bagi kenyamanan masyarakat.

Pembangunan daerah atas dasar warna syariah Islam di Aceh perlu segera diwujudkan. Usaha ini telah lama sekali diinginkan oleh masyarakat. Perwujudan warna syariah Islam dalam masyarakat Aceh tidak akan merugikan pihak manapun, bahkan sebaliknya, semua pihak akan merasa dan memperoleh keuntungan. Pemberantasan korupsi akan lebih mudah ketika orang yang menyebutkan bahwa korupsi itu hukumnya haram. Korupsi bukan saja dilarang oleh perundang-undangan, akan tetapi juga dilarang oleh Allah. Memberi pelayanan yang baik kepada masyarakat hukumnya wajib. Membolos pada jam kerja hukumnya haram dan dilarang. Begitu seterusnya.

.....



Dengan demikian Nanggroe Aceh Darussalam akan menjadi daerah percontohan dalam segala bidang.

Nilai-nilai yang diterapkan di dalam perda syariah antara yang diterapkan di Kota Padang, NAD, dan Kabupaten Bulukumba adalah sama yaitu nilai-nilai Islam atau nilai-nilai adat yang sudah meresepi nilai Islam. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak A.Hamid Sarong dan Rosmawardani Muhammad, Hakim Mahkamah Syariah Aceh Besar, bahwa dengan diberlakukannya hukum syariah di Aceh, nilai-nilai budaya masyarakat yang dijiwai dan diilhami oleh semangat ajaran Islam tumbuh kembali setelah sekian lama ditinggalkan. Karena itu pemberdayaan dan pengembangan lembaga adat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mendapat momentum baru yang sangat strategis, sejalan dengan penerapan syariat Islam di wilayah Aceh. Karena hukum yang ada sekarang ini tidak unsur syariah, menurut orang tua-tua, tidak sanggup mengantisipasi maksiat yang terus berkembang. Dengan diberlakukannya hukum syariah di Aceh, nilai-nilai budaya masyarakat yang dijiwai dan diilhami oleh semangat ajaran Islam akan tumbuh kembali setelah sekian lama ditinggalkan. Dengan menghidupkan kembali hukum adat, diharapkan masyarakat Aceh dapat seperti dulu dimana masyarakat gampong seluruh Aceh berperan aktif dalam tradisi keacehan untuk menegakkan nilai-nilai Syariah Islam.

B. KETERLIBATAN PROFIL ELIT AGAMA DAN ELIT DAERAH

Proses penyusunan perda syariah di NAD, Kota Padang, dan Kabupaten Bulukumba melalui proses yang standar yaitu melalui hearing dengan stakeholders, kajian-kajian akademik, dialog dengan masyarakat, sosialisasi raperda, pembahasan, sidang DPRD, hingga persetujuan dalam rapat paripurna DPRD.



Baik di NAD, Kota Padang, dan Kabupaten Bulukumba pada saat proses perumusan perda syariah elit agama yang diwakili kalangan ulama dan elit daerah yang diwakili pemerintah daerah setempat dan DPRD terlibat sangat intens. Inisiatif penetapan perda syariah adalah berasal dari masyarakat, maka dalam proses perumusan selanjutnya tentu saja melibatkan elemen masyarakat. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi meluasnya gerakan kelompok yang kontra terhadap perumusan perda syariah, karena realitasnya muncul adanya kelompok yang kontra baik yang datang dari kalangan masyarakat maupun kalangan elit daerah, seperti yang terjadi di Kota Padang. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI P), diwakili oleh Bapak Albert H. Lukman, SE, anggota DPRD Kota Padang Fraksi PDI P, menolak dan memprotes dengan tegas jika ada muatan perda syariah yang mendiskriminasikan kelompok minoritas, seperti kelompok Yayasan Katolik. PDI P Kota Padang menyatakan ketidakberaatannya pada perda syariah dengan persyaratan bahwa perda yang mengakomodasi aspirasi muslim tidak diberlakukan untuk kalangan non-muslim dan ada perlindungan serta pengakuan terhadap perbedaan di masyarakat.

Pemberlakuan perda syariah di Kota Padang saat ini hanya terbatas bagi kaum muslim saja, sedangkan kaum non-muslim tidak terikat oleh perda syariah yang diberlakukan di Kota Padang.

Kondisi Kabupaten Bulukumba kurang lebih sama, pada saat proses pembuatan perda keagamaan mengalami penolakan dari masyarakat, terutama alasan ekonomi. Seperti pada saat penyusunan Perda Minuman Keras, protes datang dari Aliansi Pengusaha Café karena akan terancam mata pencahariannya apabila perda ini disahkan. Akhirnya mpenolakan ini reda setelah Bupati memberikan alternatif kepada para pengusaha café untuk beralih usaha dengan bantuan modal dari Bupati. Penolakan juga datang dari kaum non



muslim, akan tetapi melalui upaya sosialiasi yang dilakukan elit daerah dan elit agama waktu itu akhirnya melahirkan kompromi bahwa pemberlakuan perda keagamaan hanya terbatas untuk kaum muslim di Bulukumba saja, seperti yang disampaikan oleh Bapak Muh. Ali Saleng, Kepala Bagian Hukum Pemda Bulukumba.

Berbeda pula dengan kondisi di NAD, walaupun justifikasi pembuatan perda syariah di NAD sangat kuat, akan tetapi pada saat proses pembuatannya juga menemui adanya penolakan dari elemen masyarakat walaupun tidak sebanyak penolakan yang terjadi di Kota Padang dan Kabupaten Bulukumba, terutama dari lembaga asing yang sekarang sedang bergiat membantu membangun Aceh.

Solusi alternatif yang dilakukan oleh elit daerah dan elit agama dengan munculnya penolakan terhadap perda syariah adalah dilakukannya upaya sosialiasi, forum dialog, dan dengar pendapat. Pesan yang disampaikan adalah mengenai pentingan perda syariah diterapkan di daerah tersebut. Misalnya di NAD, perda syariah penting diterapkan karena selain ketentuan tersebut datangnya dari Allah yang Maha Tahu akan urusan hambaNya, masyarakat juga berharap dapat seperti dulu berperan aktif dalam tradisi keacehan untuk menegakkan nilai-nilai Syariat Islam untuk mendapatkan keberkatan dan keridhaan dari Allah SWT, dan dengan adanya perda tersebut syariat Islam dijadikan sebagai tolok ukur untuk keberadaan dan penerimaan hukum, adat istiadat dan kebiasaan di tengah masyarakat. Dengan demikian menurut Perda (*qanun*) tidak boleh ada adat yang bertentangan dengan Syariat Islam seperti tertera dalam al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah, bukan aturan sebagai hasil ijtihad yang telah menjadi fiqih. Adat di Aceh boleh saja berbeda atau tidak sejalan dengan salah satu ketentuan fiqih (*mazhab*), asal saja sejalan dengan ketentuan fiqih yang lain.

Kondisi terakhir pasca penelitian dilakukan baik di NAD, Kota



Padang, dan Kabupaten Bulukumba, pemberlakuan perda syariah tidak lagi menimbulkan perdebatan dan penolakan masyarakat, justru masyarakat dalam posisi mendukung sepenuhnya. Seperti yang terjadi di Bulukumba, kalangan LSM yang menolak terhadap perda keagamaan sudah tidak ada lagi di Bulukumba.

C. TUJUAN DIBERLAKUKANNYA SYARIAH ISLAM

Masing-masing daerah hampir memiliki tujuan yang sama dengan diberlakukannya perda syariah. Hasil penelitian terhadap tujuan yang diharapkan dengan diberlakukannya perda syariah adalah sebagai berikut:

1. Upaya implementasi syariat Islam;
2. Memperkuat peran budaya yang telah mengakar dalam masyarakat, yaitu dengan memberikan kesadaran masyarakat melalui pendekatan budaya khususnya adat yang sebenarnya berlandaskan syariat Islam;
3. Meningkatnya keamanan dan ketertiban masyarakat, melalui hukuman yang ditetapkan oleh perda syariah tersebut memberikan kesadaran hukum dan pelajaran atau hikmah yang besar bagi masyarakat.

Manfaat pemberlakuan perda syariah di NAD, Kota Padang, dan Kabupaten Bulukumba, dari hasil penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Menumbuhkan kesadaran kolektif masyarakat untuk menegakkan dan mengamalkan ajaran agama Islam;
- 2) Mengurangi perilaku maksiat masyarakat;
- 3) Mengurangi tindak kriminal masyarakat;
- 4) Membiasakan berpakaian muslim dalam kehidupan sehari-hari;
- 5) Meningkatkan kemampuan pemahaman BTAQ;
- 6) Meningkatkan kemampuan pemahaman ajaran Islam; dan
- 7) Meningkatkan forum-forum silaturahmi muslim



- 8) Menciptakan suatu tatanan kehidupan kota yang tertib, nyaman dan tentram; serta
- 9) Menjaga pemanfaatan sarana/prasana fasilitas umum dan melindungi kepentingan masyarakat.

Menurut Bapak A. Hamid Sarong, NAD, ditetapkannya perda syariah sangat penting, karena dengan adanya perda syariah Islam dijadikan sebagai tolok ukur untuk keberadaan dan penerimaan hukum, adat istiadat, dan kebiasaan di tengah masyarakat. Upaya implementasi syariah Islam di NAD diharapkan dapat memperkuat peran budaya yang telah mengakar dalam masyarakat. Gambaran kekerasan dalam pemberlakuan syariah Islam, diatasi dengan memberikan kesadaran masyarakat melalui pendekatan budaya khususnya adat Aceh yang sebenarnya berlandaskan syariah Islam.

D. PELUANG DAN TANTANGAN PENERAPAN ISLAM DI INDONESIA

Landasan Yuridis Formal Kewenangan dan Isi Peraturan Daerah yang Bermuatan Syariat Islam

Landasan Yuridis-formal, ketentuan-ketentuan hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pembentuknya. Landasan yuridis formal kewenangan pemda dalam menetapkan perda yang bermuatan syariah hanya dimiliki oleh Pemda NAD yaitu dalam:

- a. Pasal 18 ayat (6) dan Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945.
- b. Undang-undang RI Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.
- c. Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh.
- d. Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Pasal 31 UU No. 18 tahun 2001 menyebutkan bahwa ketentuan



pelaksanaan undang-undang ini yang menyangkut kewenangan pemerintah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP), sedangkan yang menyangkut kewenangan pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan Dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Ketentuan menunjukkan bahwa untuk provinsi NAD diberi kewenangan yang luar biasa untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

Qonun merupakan sumber hukum pidana dan perdata di Aceh yang menggantikan Kitab Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang Hukum Pidana. Qonun mengatur hal (1) muamalah (jinayah), (2) ibadah, (3) ketatanegaraan atau pemerintahan. UU nomor 18 Tahun 2001 telah melimpahkan kewenangan yang sangat besar dalam artian kewenangan hukum dan kewenangan agama dalam pengaturan wilayahnya. Artinya pengadilan agama di Aceh boleh menerapkan peraturan yang menyangkut tentang hukum dan agama di mana kedua bidang ini merupakan wewenang pemerintah pusat menurut UU nomor 3 Tahun 2006 tentang Pengadilan Agama. Alasan kenapa dalam konteks otonomi daerah pemerintah tetap menjadi pemegang kewenangan hukum dan agama adalah:

1. Agama merupakan isu sensitif dimana pengaturan di sebuah daerah misalnya Aceh akan berpengaruh kepada daerah-daerah lainnya.
2. isu agama juga berhubungan dengan pluralitas agama di Indonesia karena Jinayah (pidana) secara tidak langsung akan kena ke orang non Islam.
3. Hukum merupakan dasar dari negara demokratis Indonesia yang artinya setiap peraturan hukum yang akan berlaku dan mengikat warga negara Indonesia.

Sedangkan landasan yuridis formal kewenangan pemda dalam menetapkan perda yang bermuatan syariah hanya dimiliki oleh Pemda

.....



Kota Padang dan Kabupaten Bulukumba yaitu dalam:

- a. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Landasan yuridis kewenangan yang dimiliki pemda berdasarkan pada asas desentralisasi yaitu penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik menyangkut bidang legislatif, yudikatif, atau administratif. Ruiter (1987) dalam Sarundajang mengemukakan desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu.

Pasal 1 angka 7 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut adalah Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan negara RI, menurut UUD 1945 (Pasal 1 angka 1 UU Nomor 32 Tahun 2004). Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan kewenangan secara delegasi, lazim disebut *delegation of authority*. Tatkala terjadi penyerahan wewenang secara delegasi, pemberi delegasi kehilangan kewenangan itu, semua beralih kepada penerima delegasi.

Dengan demikian, dalam hal penyerahan kewenangan pemerin-



tahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom secara delegasi, untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan memberikan konsekuensi bahwasanya pemerintah pusat kehilangan kewenangan dimaksud. Semua beralih kepada daerah otonom, artinya menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan, bahwasanya urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi: a. politik luar negeri, b. pertahanan, c. keamanan, d. yustisi, e. moneter dan fiskal nasional, f. agama. Secara harfiah, kata desentralisasi berasal dari dua penggalan bahasa Latin, yakni: *de* berarti lepas, *centrum* berarti pusat. Desentralisasi memang merupakan *staatskundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan dekonsentrasi (Koesoemahatmadja, 1984). Pemerintahan pusat tidak boleh mengurangi, apalagi menegasikan kewenangan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah otonom.

Kajian terhadap kewenangan yang dimiliki oleh daerah berdasarkan kepada asas desentralisasi, maka kewenangan pemda untuk menetapkan perda sangat *legitimate*, artinya diakui dan didukung oleh instrumen norma yang ada. Landasan yuridis formal pembentukan perda sepanjang dilakukan dan ditetapkan oleh DPRD dan kepala daerah, maka perda yang ditetapkan menjadi legal di mata hukum.

Pemerintahan Daerah adalah satuan Pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Urusan rumah tangga daerah bersumber pada otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Sistem otonomi yang dijalankan sekarang adalah otonomi riil atau nyata, baik otonomi luas maupun otonomi khusus. Sistem otonomi ini mengandung beberapa prinsip:

.....



- 1) Dasar dan isi otonomi ditetapkan berdasarkan keadaan dan faktor riil masing-masing daerah.
- 2) Isi otonomi dapat, bahkan akan berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain tergantung pada keadaan dan faktor riil daerah yang bersangkutan.
- 3) Isi otonomi dapat berasal dari penyerahan urusan pemerintahan dari satuan pemerintah tingkat atas atau inisiatif daerah sendiri atas dasar kepentingan daerah yang bersangkutan;
- 4) Pada dasarnya urusan pemerintahan akan menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali mengenai hal-hal yang karena sifat dan kepentingannya harus tetap pada Pemerintah Pusat (Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal Nasional dan Agama).

Berdasarkan sistem otonomi nyata atau riil di atas, peraturan perundang-undangan tingkat daerah akan mengatur urusan rumah tangga daerah, baik yang berasal penyerahan urusan oleh satuan pemerintah tingkat atas atau urusan yang dianggap penting untuk diatur daerah. Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat Peraturan Daerah atau Qanun yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan Daerah atau Qanun merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Oleh karena itu tidak boleh ada Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.

Permasalahan yang muncul ke permukaan adalah materi atau isi perda tersebut mengambil dari nilai-nilai Islam, artinya terjadi upaya formalisasi nilai-nilai Islam ke dalam produk hukum negara, yaitu perda. Landasan Yuridis Isi Peraturan Daerah diatur dalam:

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.



b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 12 menyatakan seluruh materi muatan perda dibuat dalam rangka:

- a) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan,
- b) menampung kondisi khusus daerah; serta
- c) penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan Perda harus dikaitkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menentukan pembagian urusan pemerintahan dan pengaturan mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah, dan urusan-urusan pemerintah daerah yang lain yang menjadi kewenangan daerah untuk mengatur dalam Perdanya. Materi muatan perda setidaknya hanya mengatur ketiga hal di atas.

Kajian terhadap ketentuan Pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 mengenai materi muatan perda adalah sebagai berikut:

- a) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; mendasarkan asas desentralisasi maka kewenangan pembentukan perda bersifat delegatif, dan disesuaikan dengan kewenangan yang diberikan kepada pemda seperti yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004.
- b) menampung kondisi khusus daerah; mendasarkan pada kondisi khusus daerah. Dalam hal ini peneliti berpandangan bahwa kondisi khusus yang jelas-jelas diformalkan dalam undang-undang seperti kondisi kekhususan NAD yang diatur dalam UU No. 44 Tahun 1999 jo UU No. 18 Tahun 2001; ataupun kondisi khusus berdasarkan struktur demografi dan kondisi daerah (nyata). Kondisi khusus dalam arti formal sifatnya lebih politis, sehingga cakupannya luas. Sedangkan kondisi khusus yang



kedua cakupannya terbatas karena harus benar-benar menyesuaikan dengan keadaan senyatanya daerah.

c) penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

mendasarkan kepada delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sifatnya menunggu adanya delegasi kewenangan bagi perda untuk mengatur lebih lanjut ketentuan dalam peraturan yang lebih tinggi tersebut.

Mendasarkan ketentuan UU No. 10 Tahun 2004, materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas, antara lain:

- a. pengayoman; Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. kemanusiaan; setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. kebangsaan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. kekeluargaan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. kenusantaraan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senan-tiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. bhinneka tunggal ika; bahwa Materi Muatan PeraturanPerundang-



undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- g. keadilan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. ketertiban dan kepastian hukum; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; bahwa setiap materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Ketentuan Pasal 6 UU No. 10 Tahun 2004, yang menentukan bahwa materi muatan peraturan daerah dan Qanun seharusnya tidak boleh menyimpang dari yang telah ditetapkan oleh undang-undang ini. Asas-asas tersebut mengandung beberapa makna; yaitu:

- a) bahwa materi muatan perda mengandung upaya untuk menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b) bahwa materi muatan perda tidak boleh diskriminatif;
- c) bahwa materi muatan perda mengandung nilai-nilai keadilan yang proporsional;
- d) bahwa materi muatan perda tidak diperkenankan menimbulkan

.....



ketidakpastian hukum di daerah; dan

- e) bahwa materi muatan perda harus mewujudkan keseimbangan kepentingan pusat, daerah, dan masyarakat. Maka perda yang ideal memerlukan pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembuatannya.

Hasil kajian terhadap perda-perda yang bermuatan prinsip syariah di Kabupaten Bulukumba dan Kota Padang, serta Qanun NAD, menunjukkan bahwa perda-perda tersebut diberlakukan menggunakan asas personal, yaitu hanya diberlakukan bagi muslim yang ada di wilayah daerah tersebut, sedangkan bagi kaum non-muslim tidak terikat dengan perda-perda ini, misalnya Perda Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq, dan Shadaqah sifatnya hanya himbauan bukan memaksa untuk mengeluarkan zakat profesi setelah penghasilan dikurangi pajak, mengingat perda ini ditujukan untuk kalangan profesi Pegawai Negeri Sipil; Pejabat Negara; Pengusaha/Pedagang Muslim; dan Petani Muslim. Di samping juga, tujuan awal pembentukan perda di masing-masing daerah dilandasi oleh falsafah adat setempat dan sesuai dengan sosiologis masyarakat setempat, adalah untuk menciptakan ketertiban dan keamanan masyarakat, tidak dalam rangka menyemaikan benih diskriminasi atau bahkan pelanggaran HAM.

Hasil wawancara dengan responden dari ketiga daerah tersebut menunjukkan fakta bahwa perda syariah atau Qanun saat ini masih diberlakukan, akan tetapi tidak menimbulkan konflik yang berarti di daerah-daerah tersebut, akan tetapi justru menimbulkan rasa aman dan damai di kalangan masyarakat. Berikut cuplikan hasil wawancara dengan beberapa responden di masing-masing daerah:

- 1) A. Hamid Sarong, NAD: pemberlakuan perda syariah tidak menyebabkan perpecahan, karena setiap hukum syariah itu pasti sesuai dengan naluri manusia. Apalagi produk hukum tersebut



sudah menjadi kesepakatan masyarakat setempat untuk dilaksanakan. Bahkan sejarah peradaban Islam memberikan peluang seluas-luasnya bagi pemeluk agama lain untuk menjalankan hukum sesuai dengan keyakinan dan kepercayaan yang dianutnya.

- 2) Rosmawardhani Muhammad, NAD: dengan dilaksanakannya perda syariah bukan berarti menafikkan hak-hak masyarakat minoritas, bahkan mereka dilindungi, justeru dengan perda syariah kehidupan masyarakat akan berjalan aman dan tertib.
- 3) Hadison, Ketua DPRD Kota Padang: perda syariah tidak menyebabkan konflik, karena perda syariah hanya berlaku untuk orang Islam, tidak diwajibkan orang non muslim, sehingga tidak mengganggu non muslim. Tidak ada perpecahan di kota Padang, justeru menyatukan masyarakat.
- 4) Muh. Ali Saleng, Kepala Bagian Hukum Pemda Bulukumba: sampai saat ini tidak ada keberatan dari agama lain dan justeru mereka merasa aman dengan adanya perda tersebut.
- 5) Hikmawati, M.Si., Ketua Komisi Transparansi dan Partisipasi Bulukumba: perda keagamaan (syariah) sangat penting, karena masyarakat merasa aman dan non muslim pu juga merasa aman. Perda keagamaan bukan perda syariah melainkan perda menuju syariah, perda ini hanya diperuntukkan bagi umat muslim dan sampai hari ini tidak ada konflik yang terjadi yang disebabkan oleh perda tersebut.
- 6) H. Tjamiruddin, Kepala Departemen Agama: Nilai yang diterangkan dalam perda keagamaan adalah nilai keagamaan dan nilai moral, maka perda keagamaan ini sangat penting karena kecenderungan masyarakat lebih taat pada perda keagamaan yang merupakan penjabaran al-Quran. Masyarakat merasa aman-aman saja, karena perda keagamaan memang tidak bermaksud



mendiskreditkan kaum non muslim.

Pasang surut formalisasi hukum Islam di Indonesia tidak terlepas pengaruh tiga teori yang berkembang sejak zaman kolonial Belanda dahulu, yaitu teori *receptie incomplexu*, teori *receptie*, dan teori *receptie balik (receptie a contrario)*. Melalui ahli hukum Van den Berg lahirlah teori *receptiein complexu*, yang menyatakan bahwa syariat Islam secara keseluruhan berlaku bagi pemeluk pemeluknya. Atas pengaruh teori ini, maka Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1882 mendirikan Peradilan Agama yang ditujukan kepada warga masyarakat yang memeluk Agama Islam. Melalui Peradilan Agama inilah pertama kali hukum Islam diformalkan di Indonesia. Namun, teori *receptiein complexu* ini kemudian ditentang oleh van Vollenhoven dan Snouck Hurgronje sebagai pencipta teori baru yaitu teori *receptie* yang menyatakan bahwa hukum Islam dapat diberlakukan sepanjang tidak bertentangan dengan hukum adat. Jadi dengan demikian menurut pandangan teori ini, untuk berlakunya hukum Islam harus diresepsi (diterima) terlebih dahulu oleh hukum Adat. Atas pengaruh teori ini, maka pada tahun 1937 pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan staatsblad No.116 Staatsblad ini mencabut wewenang yang dipunyai oleh Peradilan Agama dalam persoalan waris dan masalah masalah lain yang berhubungan dengan harta benda, terutama tanah. Sejak itulah kompetensi Peradilan Agama hanya pada masalah perkawinan dan perceraian.

Sebagai pertentangan terhadap teori *receptie*, kemudian muncul teori *receptie a contrario* yang dikemukakan oleh Sajuti Thalib. Teori ini merupakan pengembangan dari teori Hazairin yang intinya menyatakan bahwa hukum yang berlaku bagi rakyat adalah hukum agamanya. Dengan demikian hukum adat hanya berlaku kalau tidak bertentangan dengan hukum Islam. Hal ini sejalan dengan konsep *Urf* yang dikenal dalam Islam.



Penelitian ini telah menginventarisir perda-perda dan Qanun yang menerapkan prinsip-prinsip syariah di Provinsi NAD, Kota Padang, dan Kabupaten Bulukumba, sebagai berikut:

1. PERATURAN DAERAH PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM
 - 1) Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Propinsi Daerah Istimewa Aceh.
 - 2) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Propinsi Daerah Istimewa Aceh.
 - 3) Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat.
 - 4) Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 33 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Syariat Islam.
 - 5) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam.
 - 6) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam.
 - 7) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan dan Kewenangan Kabupaten/Kota dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
 - 8) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 3 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan dan Kewenangan Pemerintahan Kecamatan dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
 - 9) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.



- 10) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 5 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Gampong dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- 11) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 9 Tahun 2003 tentang Hubungan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama dengan Eksekutif, Legislatif dan Instansi Lainnya.
- 12) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya.
- 13) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian).
- 14) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Mesum).
- 15) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Adat Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- 16) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.
- 17) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2004 tentang Tugas Fungsional Kepolisian Daerah Nanggroe Aceh Darussalam.
- 18) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 12 Tahun 2004 tentang Kebudayaan Aceh.

2. PERATURAN DAERAH KOTA PADANG

- 1) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat
- 2) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Qur'an Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah.
- 3) Instruksi Walikota Nomor 451.422/Binsos-ii/2005 Tentang



Pelaksanaan Wirid Remaja, Didikan Subuh dan anti Togel/ Narkoba serta Berpakaian Muslim/Muslimah bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/MA di Kota Padang.

- 4) Instruksi Walikota Padang Nomor 18 Tahun 451.3022/Binsos/ IX/2004 Tentang Pelaksanaan Pesantren Ramadhan 1425 H bagi siswa SD/MI, SLTP/MTs/SLTA/MA di Kota Padang.

3. PERATURAN DAERAH KABUPATEN BULUKUMBA

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Larangan, Pengawasan, Penertiban, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.
- 2) Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq, dan Shadaqah dalam Kabupaten Bulukumba.
- 3) Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba.
- 4) Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Pandai Baca al-Quran Bagi Siswa dan Calon Pengantin dalam Kabupaten Bulukumba.

Kajian terhadap beberapa perda yang menerapkan prinsip-prinsip syariah adalah sebagai berikut:

- a. *Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Qur'an Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah*

Peraturan Daerah (Perda) ini dibuat sejalan dengan tujuan pendidikan nasional yaitu dalam rangka mewujudkan manusia yang beriman, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan



visi dan misi Kota Padang. Pemko Padang berpandangan bahwa salah satu upaya yang cukup efektif untuk mewujudkan hal di atas adalah dengan mengupayakan agar semua peserta didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah yang beragama Islam pandai baca tulis Al Qur'an. Dengan kata lain, program ini bertujuan agar setiap peserta didik SD dan MI yang menamatkan pendidikannya wajib pandai membaca Al Qur'an dengan baik dan benar.

Untuk memenuhi maksud tersebut, maka dalam Pasal 4 Perda ini dinyatakan bahwa setiap SD dan MI diwajibkan menambah jam pelajaran pendidikan agama Islam/bidang studi ilmu keislaman yang dipergunakan khusus untuk pembelajaran baca tulis Al Qur'an sekurang-kurangnya 2 (dua) jam pelajaran dalam seminggu. Di samping itu, kepada peserta didik SD dan MI diwajibkan mengikuti pendidikan baca tulis Al Qur'an pada Lembaga Pendidikan Al Qur'an yang telah terakreditasi oleh Kantor Departemen Agama yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

Selanjutnya, di dalam Pasal 7 disebutkan bahwa sertifikat Pandai Baca Tulis Al Qur'an tersebut berlaku sebagai syarat untuk memasuki jenjang pendidikan SMP dan MTs atau satuan pendidikan yang sederajat. Kemudian Pasal 11 juga mengatur masalah sanksi bagi Kepala Sekolah yang tidak melaksanakan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Perda ini. Ketentuan Pasal 7 dan Pasal 11 ini tentu menjadi pasal yang membuat Perda ini memiliki kekuatan memaksa yang cukup kuat dalam implementasi kebijakan Pemko tersebut. Dengan ketentuan ini, maka peserta didik, orang tua dan pihak SD dan MI agar bekerja maksimal untuk menyiapkan siswa atau anaknya untuk mampu membaca Al Qur'an dengan baik.

Kebijakan Pemko ini dapat dikatakan sebagai respon terhadap munculnya kecenderungan di kalangan generasi muda Minangkabau yang ternyata mulai tahun 90-an ditemukan data survei bahwa banyak



yang tidak mampu membaca dan menulis Al Qur'an dengan baik. Hal ini tentu saja meresahkan para pemimpin dan tokoh agama yang di Sumatera Barat mengingat dahulunya orang Minangkabau dikenal sebagai masyarakat penganut Islam yang taat dan telah melahirkan banyak ulama terkenal. Dengan dibuatnya kebijakan melalui Perda ini, maka diharapkan Pemko Padang dapat memutuskan mata rantai generasi muda Minangkabau yang tidak mampu membaca dan menulis Al Qur'an dengan baik.

Yang penting digarisbawahi dari Perda ini adalah kebijakan mewajibkan pandai baca tulis Al Qur'an bagi lulusan SD dan MI adalah langkah mendasar yang diperlukan dalam menyiapkan generasi Islam yang lebih baik di masa datang karena minimal kebijakan ini akan memberi dampak positif sebagai berikut:

1. Generasi muda yang mampu membaca Al Qur'an dengan baik, maka ada kecenderungan untuk lebih mudah diajak ke dalam lingkungan yang religius seperti pengajian dan aktivitas ibadah lainnya. Secara umum, orang yang tidak mampu membaca Al Qur'an, maka ada kecenderungan menghindar dari aktivitas keagamaan karena takut atau malu diketahui orang lain tidak mampu baca tulis Al Qur'an. Dengan kemampuan membaca Al Qur'an dari SD atau MI, maka hal itu akan memudahkan pembinaan keislaman di tingkat berikutnya yaitu SMP dan MTs serta SMA dan Madrasah Aliyah. Jika generasi muda Islam di Padang sempat tingkat SMA bisa dibina keislaman dengan baik, maka ke depan akan muncul generasi baru yang siap membawa masyarakat Minangkabau terkenal dengan postulat "Adat basandi Syarak, Syarak basandi Kitabullah. Syarak mangato, Adat mamakai".
2. Dengan munculnya generasi muda Islam yang telah terbina dengan baik, maka angka kriminalitas akan dapat dikurangi secara



signifikan, sehingga kehidupan masyarakat akan lebih damai dan tenteram. Pemahaman keislaman yang lebih baik akan mempengaruhi tingkah laku generasi muda.

b. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

Peraturan Daerah ini dalam konsiderannya menyebutkan bertujuan untuk menciptakan suatu tatanan kehidupan kota yang tertib, nyaman dan tentram serta untuk menjaga pemanfaatan sarana/prasana fasilitas umum dan melindungi kepentingan masyarakat. Peraturan Daerah ini mengatur beberapa hal yang terkait dengan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat seperti tertib jalan dan angkutan jalan, tertib jalur hijau dan tempat umum, tertib kebersihan dan keindahan lingkungan, tertib pedagang kaki lima, tertib tempat umum, dan tuna sosial.

Secara umum Perda mengatur segala hal yang dapat merusak kenyamanan dan ketentraman kehidupan masyarakat Kota Padang. Secara keseluruhan tidak ada yang baru dari ketentuan tersebut karena Kota Padang dari dulu memang terkenal karena kebersihannya. Hal ini dibuktikan bahwa sejak tahun 90-an Kota Padang sudah berlangganan hadiah penghargaan kota bersih, Adipura. Aspek ketertiban dan ketentraman yang diatur oleh Pemko Padang tersebut sebenarnya telah sejalan dengan prinsip-prinsip Islam di mana syariat Islam itu sendiri memiliki tujuan untuk membangun ketertiban dan kedamaian kehidupan manusia. Kebersihan adalah salah satu hal yang sangat ditekankan dalam ajaran Islam. Begitu juga dengan ketertiban dalam kehidupan.

Namun demikian, ada beberapa pasal yang mungkin menjadi sorotan beberapa pihak karena itu kebijakan tersebut dianggap sebagai dari agenda “Islamisasi” kehidupan publik yang sebagian



kalangan dianggap tidak perlu diatur. Beberapa Pasal tersebut adalah:

1. Pasal 9 yang mengatur tentang larangan menggabungkan kos/ rumah sewa laki-laki dan wanita.
2. Pasal 10 yang mengatur tentang larangan menjadi pelacur dan melakukan transaksi seks dan larangan berpelukan dan berciuman di tempat umum.

Dalam pandangan masyarakat liberal-sekuler, pengaturan hal-hal yang bersifat pribadi di atas oleh pemerintah dianggap merupakan intervensi negara yang berlebihan terhadap hak-hak individu masyarakat. Pengaturan hal-hal tersebut di atas dianggap merupakan bagian dari agenda Islamisasi yang dapat mengganggu keharmonisan prinsip negara kesatuan yang mengedepankan kemajemukan.

Namun demikian di sisi lain, ajaran Islam memberikan penekanan kepada umat Islam untuk menjalankan ajaran Islam secara menyeluruh (kaffah), sehingga dalam Islam tidak dikenal dikotomi wilayah dan wilayah publik sebagaimana diamini oleh prinsip sekularisme liberal. Apalagi, mulai tahun 90-an, di Indonesia terjadi peningkatan kesadaran beragama masyarakat muslim seiring dengan meningkatnya jumlah masyarakat Islam yang terdidik secara baik, termasuk dalam pemahaman nilai-nilai keagamaan yang diyakini sebagai konsep hidup yang harus diamankan. Karena itu, akomodasi ketentuan Perda seperti di atas, sebenarnya dianggap sebagai respon terhadap aspirasi religius masyarakat muslim yang terus meningkat. Lagi pula, jika Perda ini dilaksanakan secara konsekuen, maka secara umum akan memberikan manfaat bagi kepentingan masyarakat.

c. Instruksi Walikota Padang Nomor 18 Tahun 451.3022/Binsos/IX/2004 Tentang Pelaksanaan Pesantren Ramadhan 1425 H bagi siswa SD/MI, SLTP/MTs/SLTA/MA di Kota Padang



Pesantren Ramadhan adalah satu usaha optimalisasi ibadah ramadhan melalui ta'mirul masjid yang terarah dan terencana yang diikuti oleh semua orang pada komunitas tertentu selama sebulan penuh di bulan Ramadhan untuk meningkatkan ketaqwaan kepada Allah SWT. Program Pesantren Ramadhan ini memiliki tujuan umum sebagai berikut:

1. terbangunnya suasana masyarakat Kota Padang yang Islami.
2. meningkatkan penghayatan dan kekhusyukkan masyarakat dalam beribadah. pengamalan agama Islam bagi generasi muda dan pelajar.
3. meningkatkan pemahaman dan pengamalan agama Islam bagi generasi muda dan pelajar.
4. mempercepat proses, program “Kembali ke Surau” sebagai program Pemerintah Propinsi Sumbar umumnya dan Kota Padang khususnya.

Di samping tujuan umum di atas, Program Pesantren Ramadhan ini juga memiliki tujuan khusus, yaitu:

1. agar masjid dan mushalla ramai dan menjadi sentral aktivitas masyarakat terutama bagi pemuda dan pelajar.
2. lebih menguatkan ukhuwah Islamiyah di tengah masyarakat.
3. mengurangi tingkat kriminalitas dan masalah-masalah masyarakat (seperti kemaksiatan) terutama yang berasal dari generasi muda dan pelajar.
4. meningkatkan perhatian masyarakat (orang tua) terhadap pembinaan keagamaan pemuda dan pelajar.
5. penerapan pengamalan pendidikan agama Islam.

Melalui program Pesantren Ramadhan ini, maka diharapkan akan dapat menghasilkan hal-hal sebagai berikut:

1. tingginya partisipasi dan keterlibatan lingkungan keluarga, masyarakat dan lembaga pendidikan formal secara langsung



dalam pembinaan para pelajar dan remaja, sehingga menjadi kekuatan yang sinergi.

2. tumbuhnya kesadaran para siswa dan remaja dalam melaksanakan Ubudiyah kepada Allah SWT.
3. tumbuhnya kesadaran para pelajar dan siswa untuk tidak melakukan perbuatan yang tercela dan terlarang dalam Islam, hukum dan adat istiadat Minangkabau.
4. tumbuhnya kesadaran dan motivasi keberagaman pelajar dan siswa, sehingga masjid, mushalla dan lembaga keagamaan Islam lainnya menjadi bergairah dan semarak.
5. terbangunnya jiwa kepemimpinan dan kepeloporan di kalangan pelajar dan siswa.
6. tumbuhnya kesadaran dan kepedulian sosial terhadap lingkungan masyarakat.
7. tumbuhnya kesadaran para pelajar dan siswa dalam membangun, menjaga dan membela Kota Padang.

Walikota Padang, Fauzi Bahar, lebih lanjut menjelaskan bahwa Pesantren Ramadhan tersebut dilaksanakan selama 25 hari atau 150 jam. Program ini sifatnya wajib dan merupakan bagian dari nilai mata pelajaran pendidikan agama Islam di sekolah. Oleh karena itu, program ini memiliki kekuatan pelaksanaan yang cukup efektif karena dikaitkan dengan nilai mata pelajaran agama Islam. Menurut Walikota Padang, Pemko Padang memiliki komitmen tinggi untuk melaksanakan program ini dan menyediakan anggaran sebanyak 4,5 milyar lebih untuk menyukseskan program ini.

Menurut Walikota, kegiatan Pesantren Ramadhan ini diinspirasi oleh minimal 2 hal, yaitu:

1. kurikulum pendidikan sekolah formal (sekolah umum) menyediakan kurikulum yang terbatas sekali dalam pendidikan agama Islam. Dengan kata lain, kurikulum yang ada dianggap tidak cukup



memberikan bekal ilmu agama dan pengamalan agama kepada para siswa. Jika fondasi ilmu agama dan ibadah generasi muda yang disandarkan pada 2 jam seminggu melalui mata pelajaran agama, maka akan lahir generasi Minangkabau yang dangkal pemahaman dan pengamalan agamanya. Hal ini tentu tidak sesuai dengan visi dan misi Kota Padang dan prinsip adat Minangkabau yang terkenal “ Adat basandi Syarak, Syarak basandi Kitabullah”.

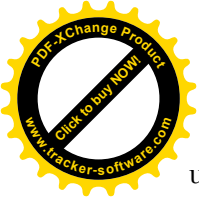
2. Model Pesantren ini diambil dari pengalaman sekolah-sekolah di Kamboja yang mewajibkan setiap siswa mengikuti Budhist Program di sekolah mereka.

Semenjak Program Pesantren Ramadhan ini dimulai tahun 2004, sambutan positif datang dari masyarakat karena program ini dianggap mampu memperbaiki dan meningkatkan kualitas generasi muda Islam yang ada di Kota Padang.

d. Instruksi Walikota Nomor 451.422/Binsos-ii/2005 Tentang Pelaksanaan Wirid Remaja, Didikan Subuh dan anti Togel/Narkoba serta Berpakaian Muslim/Muslimah bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/MA di Kota Padang.

1. Program Wirid Remaja dan Didikan Subuh

Program Wirid Remaja adalah kegiatan pendidikan keagamaan yang bersifat non formal yang dilaksanakan oleh dan untuk para remaja di Masjid/Mushalla di mana mereka berdomisili dengan secara terencana, terarah dan bertanggung jawab untuk membekali remaja dengan pengetahuan agama yang memadai agar tumbuh dan berkembangnya kesadaran religius, terbentuknya perilaku Islami serta terbangunnya ukhuwah Islamiyah di kalangan remaja. Sementara itu yang dimaksud dengan Program Didikan Subuh adalah suatu proses belajar mengajar (pendidikan Islam fungsional praktis) yang dilaksanakan pada waktu subuh di Masjid/Mushalla yang bertujuan



untuk membina dan mendidik anak-anak SD/MI serta para remaja untuk mempelajari dan mendalami pendidikan agama serta latihan untuk mengaplikasikannya dalam kehidupan nyata.

Kedua program di atas memiliki tujuan yang sama dengan Program Pesantren Ramadhan yang telah diuraikan pada paragraf sebelumnya. Pada intinya, program ini bertujuan untuk melakukan pembinaan keislaman kepada siswa dan pemuda agar memiliki pemahaman keislaman yang baik dan melatih para siswa dan pemuda mengamalkan ilmu agama yang telah dipelajari. Program ini juga bertujuan untuk melahirkan generasi muda Islam yang sesuai dengan visi dan misi Kota Padang yaitu mewujudkan masyarakat madani yang berbasis industri, perdagangan dan jasa yang unggul dan berdaya saing tinggi dalam kehidupan perkotaan yang tertib dan teratur.

2. Pemberantasan Togel/Narkoba

Setelah dilantik pada 18 Februari 2004, Walikota Padang, Fauzi Bahar, langsung melakukan gebrakan dengan memerangi judi toto gelap (togel) yang seperti telah menyebar di Kota Padang. Fauzi Bahar mengatakan bahwa jabatannya akan dipertaruhkan untuk mengikis habis judi togel di Kota Padang. Kegeraman Fauzi Bahar beralasan karena Walikota tersebut telah melakukan survei mengunjungi Lembaga Pemasyarakatan sebanyak 45 kali. Selama kunjungan Walikota menyelidiki mengapa para penghuni LP tersebut terlibat tindak kriminalitas. Jawaban umum dari para penghuni adalah karena mereka adalah sebagian anak-anak putus sekolah. Setelah digali lebih jauh, menurut Fauzi Bahar, penyebab anak-anak tersebut putus sekolah adalah karena orang tua mereka suka berjudi, termasuk judi togel tersebut. Orang tua yang telah keranjingan judi togel biasanya rela menggunakan uang sekolah anaknya untuk bermain togel. Akibatnya orang tua tersebut tidak sadar kalau sudah beberapa bulan tidak



membayar uang sekolah anaknya. Kemudian anak-anak yang belum bayar uang sekolah biasanya tidak mau datang sekolah dan akhirnya memilih berhenti. Jadi, judi, putus sekolah dan kriminalitas adalah satu mata rantai yang terkait. Oleh karena itu kata Fauzi Bahar mata rantai ini harus diputus dari akarnya, yaitu judi.

Selain itu menurut Fauzi Bahar, para penjudi biasanya kalau sudah mendapatkan uang, maka uang itupun dihabiskan untuk hal-hal yang tidak bermanfaat, bahkan merusak seperti mabuk-mabukan dan pergi ke lokasi pelacuran. Dalam banyak kasus kriminalitas, pelaku biasanya dalam keadaan mabuk. Jadi, judi dapat dikatakan akar dari tindak kriminalitas yang terjadi di Kota Padang. Karena itu, Sang Walikota bertekad memerangi judi togel sampai habis. Apalagi jika ditelusuri dari perspektif, ekonomi, judi togel mengganggu perekonomian rakyat kecil yang seharusnya produktif. Judi togel mampu menyedot uang rakyat kecil sebanyak 80 miliar setahun. Artinya, judi togel juga mengganggu program peningkatan ekonomi rakyat kecil.

Menurut Fauzi Bahar, yang lebih mendasar lagi, judi togel juga mendorong masyarakat berlaku “syirik” karena untuk menemukan nomor yang sesuai kadang mereka percaya kepada ramalan-ramalan yang tidak masuk akal jika dikaji. Untuk itulah, Fauzi Bahar pernah mengultimaturnya para cukong judi togel agar hengkang dari Kota Padang jika masih menjalankan bisnis haram tersebut atau mengganti usaha yang lain dan Pemko Padang akan membantu perizinannya dengan cepat.

Di samping itu, Pemko Padang juga melakukan kampanye anti narkoba karena narkoba juga telah beredar di Padang sehingga mengkhawatirkan masyarakat Kota Padang. Karena itulah dengan bekerja sama dengan pihak kepolisian, Pemko Padang sering melakukan razia narkoba di tempat-tempat yang disinyalir menjadi tempat transaksi narkoba.



3. Berpakaian Muslim/Muslimah

Di dalam Instruksi Walikota tersebut disebutkan bahwa bagi siswa SD/MI, SLTA/MTs, SLTA/MA se-Kota Padang diwajibkan menggunakan busana muslim dan muslimah. Menurut Walikota Padang, Fauzi Bahar, Minangkabau perlu dikembalikan ciri dan karakter asalnya sebagai masyarakat yang religius sesuai dengan postulat adat yang dimiliki. Dalam tradisi masyarakat Minang, dahulu kaum wanita memang menggunakan baju kurung dan selendang. Namun demikian, pada saat ini baju kurung model lama tentu dianggap tidak sesuai sehingga diganti model busana muslimah yang beragam dan penutup jilbab yang lebih praktis.

Menurut Fauzi Bahar, pemakaian busana muslimah di Kota Padang ternyata juga membawa implikasi positif diantaranya:

1. berkurangnya budaya pamer perhiasan yang biasanya terjadi di kalangan wanita.
2. angka penjambretan juga menurun
3. angka pemerkosaan juga menurun
4. angka demam berdarah juga menurun karena orang yang berbusana muslimah relatif aman dari gigitan nyamuk di siang hari.

e. Kajian terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Larangan, Pengawasan, Penertiban, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol; Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq, dan Shadaqah dalam Kabupaten Bulukumba; Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba; dan Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Pandai Bacar al-Quran Bagi Siswa dan Calon Pengantin dalam Kabupaten



Bulukumba.

Kabupaten Bulukumba merupakan kabupaten yang terletak di bagian Selatan Sulawesi Selatan. Dan Kabupaten Bulukumba seringkali menjadi sorotan di kalangan pemerintah daerah lain, peneliti, pakar hukum dan politisi, sorotan yang datang menjurus pada dua hal yaitu sepakat dengan langkah pemerintah Bulukumba membuat suatu Peraturan Daerah yang disebut Perda Keagamaan dan sorotan yang lain adalah mencekam langkah pemerintah Bulukumba membuat suatu Peraturan Daerah yang berbau syariah dan atau Perda Keagamaan. Adapun alasan yang sering dilontarkan oleh orang yang tidak sepakat adalah Perda Keagamaan Kabupaten Bulukumba bertentangan dengan Pasal 10 ayat (3) huruf c yaitu urusan Keagamaan menjadi urusan Pemerintah Pusat. Hingga saat ini pro kontra Perda Keagamaan Kabupaten Bulukumba tersebut terus menjadi bahan diskusi khususnya dikalangan akademisi.

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa, Perda Bernuansa Syariah (di Kabupaten Bulukumba disebut Perda Keagamaan) selalu menarik untuk dibahas dalam konteks ke-Indonesia-an mengingat bangsa Indonesia mayoritas beragama Islam. Begitu halnya dengan kabupaten Bulukumba yang mayoritas penduduknya beragama Islam juga terinspirasi untuk membuat suatu peraturan daerah yang bernuansa Syariah yang saat ini disebut Perda Keagamaan karena Perda Keagamaan tersebut juga merupakan sebagai wujud pelaksanaan visi Kabupaten Bulukumba yaitu “Mewujudkan Bulukumba sebagai Pusat Pelayanan di Bagian Selatan Sulawesi Selatan yang Berbasis pada Sumber Daya Lokal yang Bernafaskan Keagamaan”, sehingga dengan visi tersebut Pemerintah Kabupaten Bulukumba merinci dalam suatu Crash Program Keagamaan Kabupaten Bulukumba yaitu:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Larangan Pengawasan, Penertiban, Peredaran dan



Penjualan Minuman Beralkohol.

2. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq dan Shadaqah dalam Kabupaten Bulukumba
3. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 05 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba
4. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Al, Quran Bagi Siswa dan Calon Pengantin dalam Kabupaten Bulukumba.

Kelahiran empat Perda tersebut di atas bukan lahir tanpa alasan dan tuntutan tetapi kelahiran Perda tersebut tidak terlepas dari kondisi dan peran masyarakat Bulukumba pada waktu itu, ada beberapa faktor yang melatarbelakangi kelahiran Perda tersebut diantaranya adalah:

1. Terjadinya perang antar kelompok khususnya masyarakat Perkotaan yaitu Kampung Pao dan anak Nipa yang berkepanjangan.
2. Semakin maraknya penjualan minuman keras dan semakin meningkatnya peminum/pemabuk yang berdampak negatif terhadap kehidupan bermasyarakat.
3. Meningkatnya jumlah anak-anak Islam yang tidak pandai baca tulis Al' Quran
4. Adanya tuntutan dari masyarakat yang diawali dari kelompok pengajian Majelis Ta'lim.

Dalam proses pembuatan Perda Keagamaan tersebut tentunya tidak terlepas dari rintangan dan tantangan orang-orang atau kelompok yang tidak sepakat dengan Perda tersebut. Dari keempat Perda tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Larangan Pengawasan, Penertiban, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol yang paling lama dibahas oleh di DPRD Kabupaten Bulukumba, karena adanya Aliansi Pemilik Cafe



yang melakukan demonstrasi dan menolak Perda tersebut hingga akhirnya Bupati Bulukumba pada waktu itu, H. Andi Patabai Pabokori, mengundang seluruh Aliansi Pemilik Cafe untuk makan malam bersama sekaligus melobinya. Akhirnya sepakat bahwa mereka disuruh beralih profesi dan diberikan dana kredit dari Pemerintah Bulukumba.

Adapun mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 05 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba dan Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Al'Quran Bagi Siswa dan Calon Pengantin dalam Kabupaten Bulukumba tidak mendapat sorotan layaknya Perda Minuman Keras, karena memang Perda ini hanya dikhususkan bagi orang Islam, dan menurut hasil wawancara langsung yang dilakukan bahwa Perda ini hanya bersifat imbauan/anjuran artinya bukan suatu paksaan dalam proses pelaksanaannya dilapangan tetapi berbeda halnya dengan apa yang tertulis di dalam Perda Berpakaian Muslim dan Muslimah Pasal 5 “Setiap Karyawan/Karyawati, Mahasiswa/Mahasiswi dan siswa lanjutan Tingkat atas (SLTA) atau Madrasah Aliyah (MA) serta pelajar Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau Madrasah Tsanawiyah (MTS) yang bergama Islam diwajibkan berbusana Muslim Muslimah, sedangkan bagi warga masyarakat umum yang beragama Islam adalah bersifat himbauan. Namun hingga saat ini belum pernah ada suatu kasus seseorang tidak naik tingkat/kelas karena tidak tahu mengaji, belum pernah ada orang tidak jadi menikah karena tidak tahu mengaji, dan orang tidak menjadi pegawai karena tidak tahu mengaji tetapi orang ditahan SK kepegawaiannya karena tidak tahu mengaji pernah terjadi. dan perlu diingat bahwa bagi orang yang mengajukan kenaikan pangkat akan dites mengaji terlebih dahulu sebelum dinaikkan pangkatnya.



Perda-perda yang sering diasosiasikan sebagai Perda Syariat Islam sesungguhnya hanyalah pelaksanaan urusan pemerintah dan kewenangan daerah yang masih dalam lingkup UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan bukan merupakan Perda Syariat Islam. Perda-perda ini sesungguhnya terkait dengan pelaksanaan urusan pemerintahan, yakni penanggulangan masalah sosial sebagaimana Pasal 14 ayat 1 huruf g UU No 32 Tahun 2004, tetapi seolah Perda ini Perda syariah demikian pula Perda-perda lainnya, misalnya Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat; Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Larangan, Pengawasan, Penertiban, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol; dan Qanun Provinsi Naggroe Aceh Darussalam Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian).

Perda Syariat Islam atau Qanun adalah Pemerintahan Aceh dan Pemkab/kota di wilayah Aceh sebagai wujud dari pelaksanaan Syariat Islam yang berlaku bagi masyarakat Aceh dan diatur dalam Qanun (Perda). Yang perlu menjadi perhatian, adalah penerapan syariat Islam tersebut dilakukan sesuai UU yang berlaku dan merupakan tindak lanjut Pasal 18B ayat 2 UUD 1945, dan merupakan pelaksanaan yang sejalan dengan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan lainnya.**



BAB

5

RINGKASAN



1. Penerapan prinsip-prinsip syariah Islam ke dalam perda dilakukan dengan tujuan untuk menciptakan ketertiban dan keamanan. Sedangkan konflik yuridis muncul dikarenakan permasalahan legalitas dan yuridikitas pemda dalam hal kewenangan menetapkan perda-perda tersebut, mengingat kewenangan urusan agama adalah domain kewenangan pemerintah pusat.
2. Kewenangan yang dimiliki daerah sudah digunakan sangat proporsional, misalnya di NAD melalui kewenangan otonomi khusus bidang syariah, maka ketika NAD menetapkan Qanun tidaklah bertentangan dengan prinsip yuridis legal formal. Demikian pula untuk Kota Padang dan Kabupaten Bulukumba, memasukkan prinsip syariah Islam ke dalam perda adalah sebagai upaya untuk mengatur hal-hal yang bersifat khusus di Kota Padang dan Kabupaten Bulukumba.



3. Konflik politik muncul dikarenakan oleh alasan ekonomi, dan alasan pelanggaran HAM. Peran elit agama dan elit politik pada akhirnya dapat meredam meluasnya konflik politik, dengan diambil jalan tengah bahwa di Kota Padang dan Kabupaten Bulukumba tidak menggunakan nama Perda Syariah melainkan perda keagamaan; perda-perda tersebut hanya berlaku bagi umat Islam, umat yang lain tidak terikat pada perda tersebut;
4. Elit Politik dan Elit Agama dalam proses sosialisasi, kompromi dan mediasi bagi masyarakat dan pihak-pihak yang kontra terhadap diberlakukannya perda syariah.
5. Landasan filosofi perda yang memuat syariah Islam, di tiga wilayah, yakni di NAD, Kota Padang, dan Kabupaten Bulukumba sebagian besar penduduknya beragama Islam sejak masa ratusan tahun silam, sehingga hukum Islam sudah diresepsi ke dalam hukum adat istiadat masyarakat setempat,
6. Landasan sosiologis, maka perda-perda tersebut sangat *legitimate* dalam arti mendapat dukungan dan pengakuan dari masyarakatnya, mengingat justeru inisiatif awal penyusunan perda yang bermuatan atau menerapkan prinsip syariah Islam berasal dari masyarakat, yang menginginkan kembali adat istiadatnya dihidupkan kembali, melalui perda-perda tersebut.
7. Secara ilmu perundang-undangan Qanun sebagai pelaksana UU No. 18 tahun 2001 tidak bertentangan dengan sistem perundang-undangan nasional, karena delegasi (kuasa) pengaturan menyebutkan secara tegas atau konkrit bentuk peraturan perundang-undangan delegasi.



DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Moh. Daud, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada, 2000.
- Al-Mawardi, Imam, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, Jakarta: Dar al-Hadits, 2006.
- An-Nabhani, Taqiyuddin, Ad-Daulah al-Islamiyah, Beirut: Dal al-Ummah, 2000.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Tata Negara FH UI, Jakarta, 2004.
- Attamimi, Hamid S. A., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Desertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Azhary, Muhammad Tahir, *Negara - Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, Penerbit Prenada Media, Jakarta, 2003.



- Graves E. *Asal Usul Elite Minang-kabau Modern: Respon Terhadap Kolonial Belanda Abad XIX/XX*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Kamali, Mohammad Hashim, *Principles of Islamic Jurisprudence*, Second Revised Edition, Ilmiah Publishers, Kuala Lumpur, 2000.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Rusell, New York, 1973.
- Koesoemahatmadja, R.D.H., *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: Alumni, 1984.
- Koopmans, T., *Beginnselen van wetgeving*, Vuga, 1980.
- Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, IND-Hill. Co., Jakarta, 1992.
- Munir, Ernawati, *Eksistensi Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-Undangan dan Dalam Mekanisme Ketatanegaraan Indonesia 1960-2000*, Desertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 2000.
- Ruiter, D.W.P, *Bestuurrechtelijke Wetgevingsleer, Assen/Maastricht*, van Gorcum, 1987.
- Zaidan, Abdul Karim, *Al-Madkhal lidirasat ash-Shariah al-Islamiyah*, Beirut: Muassasat ar-Risalah, 1996.

SITUS

Mensesneg: Perda Syariat Islam itu Tak Ada, <https://www.antara-news.com/berita/38687/mensesneg-perda-syariat-islam-itu-tak-ada>, diunduh pada tgl 15 November 2014.

KORAN

Padang Ekspres, 18 Februari 2008.

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan



Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

PERATURAN DAERAH PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat.

Peraturan Daerah Nomor 33 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Syariat Islam.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan dan Kewenangan Kabupaten/Kota dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 3 Tahun 2003



tentang Susunan Kedudukan dan Kewenangan Pemerintahan Kecamatan dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 5 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Gampong dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 9 Tahun 2003 tentang Hubungan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama dengan Eksekutif, Legislatif dan Instansi Lainnya.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian).

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Mesum).

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Adat Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2004 tentang Tugas Fungsional Kepolisian Daerah Nanggroe Aceh Darussalam.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 12 Tahun 2004 tentang Kebudayaan Aceh.

PERATURAN DAERAH KOTA PADANG

Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang

.....



Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Qur'an Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah.

Instruksi Walikota Nomor 451.422/Binsos-ii/2005 Tentang Pelaksanaan Wirid Remaja, Didikan Subuh dan anti Togel/Narkoba serta Berpakaian Muslim/Muslimah bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/MA di Kota Padang.

Instruksi Walikota Padang Nomor 18 Tahun 451.3022/Binsos/IX/2004 Tentang Pelaksanaan Pesantren Ramadhan 1425 H bagi siswa SD/MI, SLTP/MTs/SLTA/MA di Kota Padang.

PERATURAN DAERAH KABUPATEN BULUKUMBA

Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Larangan, Pengawasan, Penertiban, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.

Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq, dan Shadaqah dalam Kabupaten Bulukumba.

Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba.

Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 03 Tahun 2002 tentang Pandai Bacar al-Quran Bagi Siswa dan Calon Pengantin dalam Kabupaten Bulukumba.