



SALAM

Jurnal Sosial dan Budaya Syari-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 8 No. 5 (2021), pp. 1261-1272

DOI: 10.15408/sjsbs.v8i5.22425

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



Kontroversi Perda Berbasis Syariah Dalam Otonomi Daerah di Indonesia*

Mufidah,¹ Djawahir Hejazziy,² Novi Yuspita Sari³

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta



[10.15408/sjsbs.v8i5.22425](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v8i5.22425)

Abstract:

Article 29 paragraph 1 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia states that "the State is based on the One Supreme Godhead." This means that the state has given legitimacy to Islamic law as formal law in the Indonesian constitutional system. Islamic law has a great opportunity to be formalized into regulations, because the majority of Indonesians are Muslims. Perda Syariah itself in its journey has shown significant developments. There have been 433 regional regulations issued in Indonesia since 1998, however, these regional regulations with Islamic nuances have generated pro-contra attitudes from various parties. This study uses a qualitative research method with a literature approach. The results of the study state that there are still some parties who feel that regional regulations were born only as political needs that are less effective in their implementation, and others think that sharia regulations are an effort to regulate people's behavior so that they are in accordance with living norms.

Keywords: Sharia Regional Regulation; Regional Autonomy; Formalization of Islamic Law

Abstrak:

Pasal 29 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa." Artinya negara telah memberikan legitimasi hukum Islam sebagai hukum formal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hukum Islam memiliki peluang yang besar untuk diformalkan menjadi peraturan, karena mayoritas bangsa Indonesia adalah pemeluk agama Islam. Perda Syariah sendiri dalam perjalanannya telah menunjukkan perkembangan yang signifikan. Telah ada 433 Perda lahir di Indonesia sejak tahun 1998, namun Perda-perda bernuansa Islam tersebut menimbulkan sikap pro-kontra dari berbagai pihak. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan literatur. Hasil penelitian menyatakan bahwa masih ada sebagian pihak merasa bahwa Perda lahir hanya sebagai kebutuhan politik yang kurang efektif dalam pelaksanaannya, dan sebagian lain beranggapan bahwa Perda syariah adalah sebuah upaya untuk menertibkan perilaku masyarakat agar sesuai dengan norma-norma yang hidup.

Kata Kunci: Perda Syariah; Otonomi Daerah; Formalisasi Hukum Islam

* Received: May 03, 2021, Revision: May 25, 2021, Published: September 8, 2021.

¹ **Mufidah** adalah dosen Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Jl. Ir. H. Juanda No. 95 Ciputat Tangsel. Email: mufidah@uinjkt.ac.id

² **Djawahir Hejazziy** adalah Guru Besar pada Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Jl. Ir. H. Juanda No. 95 Ciputat Tangsel. Email: djawahirhejazziy@uinjkt.ac.id

³ **Novi Yuspita Sari** adalah peneliti pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Email: noviyuspita09@gmail.com

A. PENDAHULUAN

Sejak rezim orde baru berganti dengan reformasi, sistem pemerintahan di Indonesia berubah totalitas. Hal yang sangat signifikan adalah diamandemennya Undang-undang Dasar NRI yang berdampak secara sistemik terhadap penyesuaian struktur lembaga negara berikut juga sistem pemerintahannya. Sebagaimana diketahui bahwa pola sistem pemerintahan yang semulanya dilaksanakan dengan cara sentralistik pada rezim orde baru juga mengalami perubahan menjadi desentralistik setelah dilakukannya amandemen. Pada era orde baru misalnya diketahui bahwa sistem pemerintahan yang dilaksanakan secara sentralistik melalui perencanaan terpusat menghasilkan kebijakan yang seragam, dan karena penyeragaman tersebut maka tentu hal tersebut menyebabkan matinya kreatifitas daerah.

Setelah berakhirnya rezim Orde Baru pada tahun 1999 disahkannya Peraturan perundang-undangan diantaranya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah memberikan legitimasi yang sangat kuat bagi pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri, sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. UU tersebut menggambarkan paradigma era reformasi yang sangat kontradiksi dengan sistem yang telah dilaksanakan pada era sebelumnya.⁴ Kedua UU tersebut kemudian disempurnakan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Meski begitu, paradigma kedua UU ini secara umum dan mendasar tetap selaras dengan paradigma UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah banyak membawa perubahan besar, serta telah membawa angin segar bagi lahir dan berkembangnya demokrasi di daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara tegas menyatakan bahwa pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan kecuali untuk urusan pemerintahan yang ditentukan UU sebagai kewenangan pemerintah pusat. Wewenang pemerintah pusat yang tidak bisa diberikan kepada pemerintah daerah tersebut adalah urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan agama (Pasal 10 ayat (3)).

Perubahan yang merupakan batu loncatan bagi kehidupan berdemokrasi ini menegaskan bahwa lembaga perwakilan rakyat daerah bersama dengan eksekutif daerah berwenang untuk merancang, membuat dan mengesahkan peraturan daerah (Perda). Perda yang dilahirkan adalah bergantung kepada kebutuhan masing-masing daerah, baik dalam rangka pembangunan ekonomi, politik, ataupun kultur sosial. Melihat kenyataan akhir-akhir ini, ada sejumlah daerah yang melahirkan Perda yang bernuansa agama, yang menimbulkan sikap pro dan kontra.

⁴Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 222.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal dalam jenis metode *yuridis normatif*, dengan obyek kajian doktrin-doktrin hukum yang berkaitan dengan nilai keadilan dalam suatu negara lebih khusus meliputi nilai keadilan dalam ideologi juga jaminannya di dalam konstitusi. Menggunakan tehnik *library research*, penelitian ini menggunakan data yang bersumber dari penelusuran literatur, *text book*, surat kabar, majalah hukum, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan sebagainya yang ada relevansinya dengan judul. Penelitian ini bersifat eksploratif-teoritis karena dalam penelitian ini Penulis berusaha untuk menggali akar kontroversi Perda berbasis syariah dalam otonomi daerah di Indonesia. Tidak hanya sekedar menyimpulkan dan menyusun data, Penulis juga menginterpretasi dari data-data yang berhubungan dengan teori-teori juga perundang-undangan yang berkaitan dengan judul penelitian tersebut.

C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Sketsa Historis Formalisasi Hukum Islam

Perjuangan untuk memformalisasikan hukum Islam ke dalam hukum nasional bukanlah sekedar cita-cita dan keinginan baru. Sebagaimana diketahui, sejak masuknya Islam ke Nusantara pada abad I Hijriah dan berdirinya kerajaan-kerajaan Islam, hukum Islamlah yang berlaku sebagai hukum nasional. Sistem peradilan yang dipakai juga merupakan sistem peradilan Islam. Penerapan hukum Islam ini tidak sebatas hanya pada kasus-kasus perdata saja, tetapi juga menyangkut masalah-masalah pidana. Hukum yang berlaku dalam wilayah kerajaan Pasai, kerajaan Banten, Cirebon, Mataram, Kutai, Makassar, Ternate, Tidore adalah hukum Islam.⁵

Secara historis, usaha pemberlakuan syariat sebagai sistem hukum di Indonesia bukanlah hal baru dan mengada-ada, ia sudah mempunyai landasan sejarah yang kuat, melihat hukum Islam yang sudah dijadikan sebagai sumber hukum semenjak Islam masuk ke Indonesia. Tetapi sesudah penjajah Eropa masuk dan menguasai wilayah-wilayah Indonesia, maka alur sejarah itu mereka potong dan hukum syariat mereka hapus. Sebagai penggantinya, mereka paksakan hukum Eropa yang sangat bertentangan dengan akidah Islam. Bahkan bukti-bukti historis tentang pelaksanaan syariat pun mereka lenyapkan.

Jauh sebelum merebaknya isu perda berbasis syariah belakangan ini, upaya untuk memformalisasikan syariat Islam sebagaimana sebelumnya telah mewarnai sejarah pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Saat itu, terjadi perdebatan yang cukup alot antara golongan islamis dan golongan nasionalis dalam menentukan dasar negara. Mahfud MD menuturkan, bahwa dahulu Indonesia diperjuangkan oleh tokoh-tokoh yang berbeda pandangan. Golongan pertama menginginkan terbentuknya Indonesia sebagai negara Islam, dimana Islam dijadikan sebagai dasar negara, yang diperjuangkan oleh Moh. Natsir. Sementara dalam

⁵ Daud Rasyid, *Islam dan Reformasi*, (Jakarta: Usama Press, 2001), hlm. 153.

pandangan yang berbeda, Bung Karno menginginkan agar Indonesia lahir sebagai negara sekuler seperti negara Turki. Agama tidak boleh mencampuri urusan negara, pun sebaliknya negara tidak boleh campur tangan terhadap urusan agama. Bung Karno ingin memperjuangkan Islam dari sisi yang berbeda, dengan tanpa mengesampingkan keyakinannya terhadap agama Islam.⁶

Negara berdasarkan hukum Islam yang diusung kelompok pertama berlandaskan pada keyakinan bahwa negara bukan hanya alat untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, akan tetapi juga harus bisa menjamin pemberlakuan syariah Islam dalam ruang lingkup yang universal. Selain itu, jauh sebelum bangsa portugis menjajah Indonesia, hukum Islam telah dijadikan dasar dalam kehidupan bernegara, terbukti dengan adanya kerajaan-kerajaan Islam yang menjadikan hukum Islam sebagai dasar hukum. Namun setelah dijajah, hukum Islam yang telah mendarah daging itu kemudian dihilangkan oleh Belanda. Maka perjuangan untuk memformalisasikan hukum Islam adalah upaya untuk mengembalikan bangsa Indonesia seperti keadaannya semula yang menjunjung tinggi hukum Islam.

Sementara itu bagi kelompok nasionalis, keinginan itu hanya sebatas utopia yang tak mungkin dapat diwujudkan, melihat realitas pluralitas kondisi sosio-religius masyarakat Indonesia. Meskipun Islam adalah agama mayoritas di Indonesia, tak dapat dipungkiri juga bahwa agama yang berkembang di Indonesia tidak hanya Islam. Kemajemukan sosio-religius inilah yang membuat golongan kedua bersikukuh bahwa negara Indonesia harus didirikan atas landasan nasionalisme.

Klimaks dari ketegangan perdebatan tentang dasar negara ini bermuara pada pencantuman tujuh kata syariat pada ideologi negara, Pancasila. Namun pada akhirnya, demi kompromi agar Indonesia merdeka, ketegangan ini berakhir dengan menggabungkan kedua konsep (negara Islam dan negara sekuler). Indonesia disepakati terlahir sebagai RELIGIOUS NATION STATE, yaitu negara kebangsaan yang berketuhanan. Artinya, negara tidak memberlakukan agama sebagai hukum. Namun tetap melindungi siapa saja yang ingin menjalankan ajaran agama yang diyakininya.⁷ Kompromi dari kedua belah pihak ini pada hakikatnya adalah sikap mundur selangkah dari kelompok Islam di BPUPKI.⁸

Kemudian pada masa orde baru, perdebatan tentang konteks agama ini mulai menurun, dikarenakan posisi negara yang sangat kuat dan sebaliknya posisi masyarakat sangat lemah. Negara mempunyai kekuatan yang cukup besar untuk menekan munculnya kelompok-kelompok keagamaan yang radikal. Semangat untuk membahas persoalan keagamaan —khususnya yang berhubungan dengan semangat menjadikannya sebagai dasar negara— mulai hilang dan digantikan semangat

⁶ Mahfud MD, "Islam dan Konstitusi; Implementasi Ajaran Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional di Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, pada 22 November 2018.

⁷ Mahfud MD, "Islam dan Konstitusi; Implementasi Ajaran Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia"

⁸Daud Rasyid, *Islam dan Reformasi*, hlm. 145-146.

pembangunan. Isu ini kemudian perlahan-lahan membuat masyarakat melupakan isu-isu keagamaan. Semangat ini kemudian mulai tumbuh kembali ketika rezim orde baru digantikan rezim reformasi, dimana pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri. Hal ini dimulai sejak disahkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya diamandemen oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah diberi kewenangan untuk merumuskan dan menetapkan peraturan daerah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakatnya. Memakai istilah Jimly Asshiddiqie, peraturan daerah disebut sebagai 'undang-undang lokal' atau *local legislation*, yaitu peraturan yang dibentuk oleh lembaga legislatif lokal dengan kekuatan yang hanya berlaku dalam ruang lingkup wilayah satuan pemerintah lokal.⁹

Penyelenggaraan otonomi daerah terbatas hanya pada persoalan yang ditentukan Undang-Undang. Selain tentang pembangunan ekonomi, politik, ataupun kultur sosial, diantara peraturan daerah yang dilahirkan pemerintah daerah juga ada yang berkaitan dengan agama. Hal ini kemudian menimbulkan kontroversi dan sikap pro-kontra dari berbagai pihak. Di satu sisi, peraturan daerah yang menyangkut urusan keagamaan, telah sesuai dengan kondisi sosio-religius masyarakat Indonesia yang mayoritas adalah pemeluk agama Islam. Selain itu, ajaran Islam yang *rahmatan lil 'alamin* dirasa cocok dengan kepribadian masyarakat Indonesia yang ramah dan kental dengan sopan santun. Namun di sisi lain, otonomi daerah seolah menjadi kesempatan besar bagi pemerintah daerah untuk melegitimasi hukum Islam pada kehidupan masyarakat di daerah. Padahal, barangkali penganut agama lain juga ingin aturan agamanya diformulasikan ke dalam peraturan daerah.

Kegagalan masa lalu untuk menjadikan hukum Islam sebagai dasar negara seolah tidak menyurutkan niat untuk memformalisasikan hukum-hukum Islam ke dalam aturan negara. Bedanya, dahulu cakupannya lebih luas yaitu cakupan kenegaraan. Sedangkan sekarang, formalisasi hukum Islam yang ingin dicapai adalah dalam cakupan daerah-daerah. Sudah ada beberapa daerah yang melahirkan perda-perda berbasis hukum Islam. Perda-perda bernuansa hukum Islam ini kemudian sering diistilahkan dengan 'Perda Syariah'. Padahal, pada kenyataannya term 'perda syariah' ini tidak ditemukan dalam literatur ataupun istilah hukum positif. Yang ada hanyalah perda provinsi atau perda kabupaten. Dalam tatanan hukum positif, penggunaan istilah perda syariah bisa menyesatkan karena dapat muncul pemahaman seolah perda tersebut adalah syariat Islam. Namun istilah ini sudah melekat digunakan untuk perda-perda yang bernuansa hukum Islam. Penulis sendiri lebih cenderung untuk menggunakan istilah perda berbasis hukum Islam.

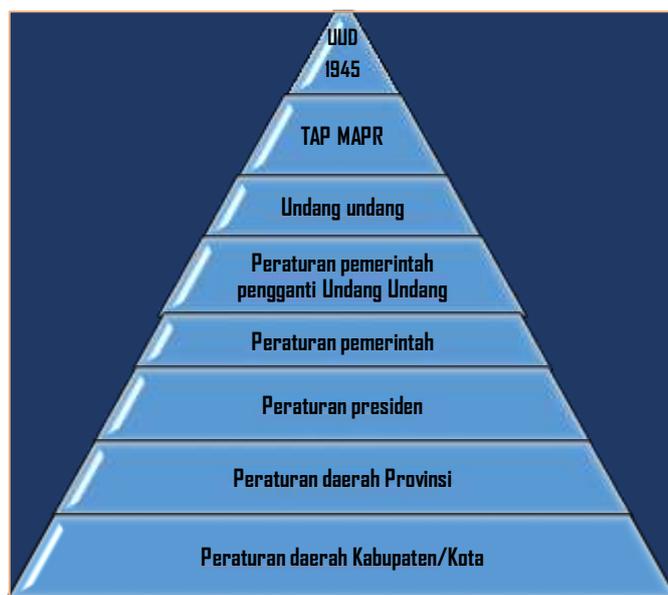
2. Hierarkis Hukum Indonesia

Berbicara mengenai perda berbasis syariah selain menyangkut pembahasan mengenai konteks agama, juga tidak bisa terlepas dari pembahasan sistem hukum yang berlaku di Indonesia pada umumnya. Sistem hukum di Indonesia merupakan

⁹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 24.

perpaduan dari hukum adat, hukum agama, dan hukum warisan kolonial Belanda. Menurut Harjono, dalam perkembangan kajian ilmu hukum terkini, telah sampai pada konsep bahwa pada hakikatnya, aturan hukum adalah yang tersusun secara hierarkis. Ini berarti bahwa ada tidaknya hierarkis dijadikan sebagai tolok ukur adanya unsur negara hukum. Menurut Harjono, hal itu adalah wajar, karena pada hakikatnya adanya hierarkis ini sebagai pembatasan dalam merumuskan suatu aturan hukum.¹⁰

Di Indonesia, tata urutan peraturan perundang-undangan telah tiga kali ditetapkan. Ketetapan terakhir adalah Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia mempunyai rangkaian susunan sebagai berikut:¹¹



Peraturan daerah terbagi menjadi dua bagian yaitu Perda daerah provinsi dan kabupaten/kota. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 1 angka 7, Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Adapun dalam pasal 1 angka 8, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Maka, dapat disimpulkan bahwa Perda harus mencakup dua unsur pembentuk, yaitu badan legislatif (DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota) dan eksekutif (Gubernur atau Bupati/Walikota).¹²

¹⁰ Harjono, *Politik Hukum Perjanjian Internasional*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1999), hlm. 99.

¹¹ Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda terdiri dari: a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh DPRD provinsi bersama dengan Gubernur; b. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama bupati/ walikota; c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya, bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

¹² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Indonesia sebagai negara hukum menganut teori hukum berjenjang (*stufen theory*) Hans Kelsen, dimana dasar berlakunya suatu aturan hukum adalah merujuk kepada aturan yang lebih tinggi. Teori ini kemudian melahirkan asas hukum *superiori derogat lex inferiori* (hukum yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang ada di atasnya). Bila bertentangan, maka demi hukum, aturan itu dapat dibatalkan.¹³ Begitu pula halnya dengan peraturan daerah yang meski ia diakui keberadaannya oleh Undang-Undang, rumusan hukum yang dilahirkan dari peraturan daerah ini tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum di atasnya.

Berkaitan dengan perda syariah, ada persoalan yang timbul dari pihak kontra. Karena dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sendiri disebutkan bahwa agama merupakan wewenang pemerintah pusat yang tidak bisa diberikan kepada pemerintah daerah. Artinya bila pemerintah daerah tetap melahirkan aturan yang bernuansa hukum Islam, berarti aturan hierarkis peraturan perundang-undangan telah dilanggar. Sementara dari pihak pro muncul pembelaan, bahwa sebenarnya apa yang dimaksud dengan 'agama' dalam UU tersebut telah dijelaskan. Pemerintah pusat memang tidak memberikan kewenangan menyangkut agama kepada pemerintah daerah, namun hal itu hanya untuk yang menyangkut penetapan hari libur keagamaan berskala nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya, dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.¹⁴

Konstitusi Republik Indonesia telah memberikan legitimasi yuridis bagi formalisasi hukum Islam untuk terintegrasi secara transformatif dalam sistem politik dan hukum ketatanegaraan Indonesia. Argumentasi ini dibangun atas ketentuan normatif-yuridis dalam Pasal 29 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "*Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa*". Artinya pengakuan secara limitatif bahwa hukum Islam masuk sebagai sub-sistem hukum nasional Negara Republik Indonesia.¹⁵ Selain itu, formalisasi hukum Islam merupakan konkritisasi sila pertama Pancasila. Maka untuk penerapannya juga harus memperhatikan asas-asas Pancasila yang lain, yaitu asas semangat kerukunan, asas kepatutan dan asas keselarasan. Dalam konteks penerapan hukum Islam ke dalam peraturan daerah, harus memperhatikan keharmonisan sistem hukum nasional yang merujuk kepada Pancasila dan UUD 1945.

Sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang bukan berdasarkan agama tertentu, tetapi memberi tempat kepada agama-agama yang dianut oleh rakyat untuk menjadi sumber hukum atau memberi bahan terhadap produk hukum nasional. Mahfud MD menjelaskan bahwa hukum agama sebagai sumber hukum diartikan sebagai sumber hukum materiil (sumber bahan hukum) dan bukan harus menjadi sumber hukum formal (dalam bentuk tertentu) menurut peraturan

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 70.

¹⁴ Landasan Pemikiran, Bagian 3, Penjelasan atas UU Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

¹⁵ Rahmatunnair, *Jurnal Ahkam*, "Paradigma Formalisasi Hukum Islam di Indonesia", Vol. XII No. 1 Januari Tahun 2012, hlm. 45.

perundang-undangan.¹⁶ Menurutnya, Pancasila sebagai dasar ideologi negara sebenarnya sudah sangat tepat untuk negara kebangsaan Indonesia yang multi ras, multi kultur, multi etnis, multi agama, dan daerahnya sangat luas. Namun karena kurang baik dalam menjelaskan dan dijelaskan oleh rezim Orde Baru yang korup, dalam pelaksanaannya maka Pancasila yang sejatinya merupakan modus vivendi (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia pernah dipelesetkan sebagai ideologi yang bukan-bukan.

3. Makna Hukum Islam

Pembahasan mengenai perda berbasis hukum Islam (perda syariah) tak bisa terlepas dari pemaknaan hukum Islam itu sendiri. Dalam perkembangannya, setidaknya ada dua istilah yang digunakan untuk mencitrakan hukum Islam, yaitu 'syariah' dan 'fikih'. Sedangkan term 'hukum Islam' sendiri adalah terjemahan dari *islamic law* dari literatur Barat. Dalam istilah Islam, yang ada hanyalah 'hukum' yang memiliki pengertian yang mencakup syariah dan fikih yang akan dijelaskan berikut ini.

a. Syariah

Sebagai hukum Tuhan, syariah menempati posisi paling penting dalam masyarakat Islam. Secara etimologi, syariah berasal dari bahasa arab *syara'a* yang berarti jalan lalunya air. Sedangkan secara terminologi, syariah didefenisikan sebagai hukum-hukum dan tata aturan yang disyariatkan Allah kepada hamba-Nya untuk diikuti. Defenisi ini adalah yang dikemukakan M. Syahrur yang kemudian dikutip oleh Hasbi Ash-Shiddiqy.¹⁷ Sementara Manna' al-Qatthaan mendefenisikannya dengan defenisi yang lebih tegas, yaitu segala ketentuan Allah yang disyariatkan kepada hamba-hamba-Nya baik berhubungan dengan akidah, ibadah, akhlak, ataupun muamalah.¹⁸ Artinya, syariah mempunyai cakupan yang luas yaitu menyangkut segala aspek, tidak hanya segi fikih saja. Berbeda dengan pandangan kebanyakan kaum muslim, yang mengartikan dan mengklasifikasikan syariah dengan hukum-hukum yang menyangkut persoalan fikih saja, yaitu ibadah dan muamalah.

Berbeda dengan pendapat Manna' al-Qatthan yang mendefenisikan syariah dengan cakupan yang umum, Muhammad Said al-Asymawi mendefenisikannya dengan ruh yang melaksanakan kandungan kaidah, penerapan, dan tafsir. Bukan kaidah, penerapan, atau tafsir atas syariah itu sendiri.¹⁹ Pendapat al-Asymawi yang berbeda ini lahir karena syariah yang seringkali dipahami sebagai hukum perundang-undangan yang harus diberlakukan di suatu negara. Padahal menurutnya, syariah

¹⁶ Mahfud MD, "Politik Hukum dalam Perda Berbasis Syariah", dalam *Jurnal Hukum*, No. 1, Vol. 14, 2007, hlm. 9.

¹⁷ Muhammad Hasbi Ash-Shiddiqy, *Falsafah Hukum Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1993), hlm. 31.

¹⁸ Manna' al-Qathan, *al-Tasyri' wa al-Fiqh fi al-Islam*, (Beirut: Muassasah al-Risalah, t.th.), hlm. 14.

¹⁹ Muhammad Said Al-Asymawi, *Ushul Al-Syari'ah*, (Kairo: Maktabah Madbuli Al-Shagir, 1996), hlm. 178-179.

tidak mengandung makna hukum perundang-undangan (*qanun*), melainkan hanya berupa jalan, metode, cara, atau makna serupa.²⁰

Meskipun al-Asymawi mengartikan syariah dengan makna yang lebih luas, pemaknaan yang banyak digunakan ulama bahwa syariat terbatas kepada ketentuan-ketentuan hukum yang secara nyata, jelas dan tegas disebutkan di dalam nas. Hukum-hukum kategori syariat terekam dalam Alquran dan sunnah. Singkatnya, pengertian syariah lebih merujuk kepada hukum yang ditetapkan Allah dan Rasul-Nya.

b. Fikih

Secara bahasa, fikih berarti paham, sedangkan menurut istilah, Abu Zahrah mengartikan fikih dengan mengetahui hukum-hukum syarak yang bersifat '*amaliyah* yang dikaji dari dalil-dalilnya secara terperinci.²¹ Sementara menurut al-Amidi, fikih adalah ilmu tentang seperangkat hukum syarak yang bersifat *furu'iyah* yang didapatkan melalui penalaran dan ijtihad.²² Dari defenisi fikih menurut istilah ini, dapat disimpulkan bahwa fikih merupakan interpretasi terhadap hukum Tuhan yang bersifat *zhanni* yang kesimpulan hukumnya bergantung kepada situasi dan kondisi sosial masyarakat yang dihadapi. Fikih bukanlah nas, tetapi penafsiran terhadap nas yang dilakukan mujtahid, yang berpeluang besar melahirkan kongklusi hukum yang berbeda-beda, karena kebutuhan sosio-kultur yang mereka hadapi juga berbeda-beda. Karena itulah, fikih dapat dengan mudahnya berubah seiring perubahan sosio-kultural masyarakat. Ringkasnya, fikih adalah dugaan kuat yang dicapai mujtahid dalam usahanya menemukan hukum Tuhan.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa syariat adalah hukum yang secara tegas dinyatakan dalam nas, yang bersifat baku dan tidak berubah. Sementara fikih adalah produk hukum yang dilahirkan mujtahid dalam upaya menemukan hukum Tuhan, yang mana hukum fikih lebih bersifat dinamis dan fleksibel tergantung kepada situasi dan kondisi. Sedangkan hukum Islam lebih umum, mencakup syariah dan fikih.

Lalu bila dikaitkan dengan perda syariah, maka harus ditentukan dahulu, perda kategori manakah yang dimaksud. Setidaknya ada tiga kategori perda syariah di Indonesia, sebagaimana yang dikemukakan Rumadi. *Pertama*, perda-perda yang terkait dengan moralitas masyarakat secara umum, yang sebenarnya merupakan ajaran seluruh agama. Seperti perda yang melarang minuman keras, prostitusi, atau perjudian. *Kedua*, perda-perda yang terkait dengan mode pakaian, seperti keharusan memakai jilbab atau pakaian tertentu. *Ketiga*, perda-perda yang terkait dengan keterampilan beragama, seperti keharusan untuk bisa baca-tulis Alquran.²³

²⁰Muhammad Said Al-Asymawi, *al-Islam al-Siyasi*, (Kairo: 'Arabiyah li al-Tibaah wa al-Nasyr, 1987), hlm. 186.

²¹Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqh*, (Kairo: Darul Fikri al-Arabi, t.th.), hlm. 6.

²²Fathurrahman Djamil, *Filsafat Hukum Islam*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), hlm. 8.

²³Rumadi, "Perda Syariaat Islam: Jalan Menuju Negara Islam", dalam *Jurnal Tashwirul Afkar*, 2006.

Secara umum menurut penulis, tidak menjadi masalah bila yang dimaksud dengan hukum Islam yang terkandung pada peraturan daerah adalah hukum-hukum syariah dan yang menyangkut dengan moralitas. Karena sejatinya prinsip dasar moralitas tersebut masih bersifat umum dan selaras dengan ajaran seluruh agama. Meskipun demikian, penulis tidak setuju dengan penyebutan istilah 'perda syariah' terhadap aturan-aturan seperti ini. Karena sejatinya aturan hukum tersebut dapat diperjuangkan di bawah payung Pancasila. Penisbatan suatu peraturan kepada istilah agama tertentu hanya akan menimbulkan konflik atau kecemburuan dari pihak non-muslim.

Hendaknya disadari bahwa Indonesia bukanlah negara agama. Namun begitu, nilai-nilai Islam tetap bisa diperjuangkan untuk dimasukkan ke dalam aturan hukum Indonesia, khususnya peraturan daerah. Apa pentingnya suatu istilah bila esensinya sama. Mengutip perkataan Jimly Asshiddiqie, bahwa perdebatan yang banyak terjadi di Indonesia, disebabkan masing-masing pihak berebut istilah dan merk, bahkan sampai kepada diksi-diksi yang tidak nyambung, lalu kemudian melupakan esensi yang seharusnya dikaji. Bila semua yang diperdebatkan dan ingin diperjuangkan itu memiliki substansi yang sama, tidak perlu lagi ganti merk. Seandainya pada abad ke-13 Islam tidak runtuh dan tetap berjaya, tidak akan ada merk-merk "Islam", "Syariah", dll. Merk-merk seperti ini muncul hanya karena persoalan identitas.²⁴

Berbeda halnya bila yang diinginkan adalah formalisasi fikih, dan juga berkaitan dengan peraturan daerah kategori kedua dan ketiga, seperti aturan tentang mode pakaian tertentu dan keharusan bisa baca-tulis Alquran, maka untuk melegalisasikan aturan tersebut, haruslah selaras dengan keinginan masyarakat daerah. Jangan sampai peraturan yang ditetapkan mendiskriminasi kelompok tertentu. Pemerintah harus bisa menjamin kesepakatan seluruh masyarakat daerah. Selain menyangkut hak beragama kelompok non-muslim, dalam internal fikih sendiri ada banyak mazhab yang bisa dijadikan pedoman. Masing-masing mazhab itupun, dari internalnya juga terdapat banyak pendapat. Sementara Islam sendiri tidak mengikat seorang muslim untuk harus mengikuti satu pendapat saja. Ketika pemerintah daerah menetapkan suatu hukum fikih dalam peraturan daerah, berarti pemerintah daerah telah mengikat dan membatasi masyarakat dalam satu pendapat saja, dan telah memangkas kebebasan mereka untuk meyakini dan memilih pendapat yang mereka inginkan.

D. KESIMPULAN

Lahirnya perda-perda berbasis syariah merupakan efek tak terhindarkan dari program desentralisasi besar-besaran yang dilakukan pemerintah pasca jatuhnya rezim Orde Baru di tahun 1998. Program desentralisasi tersebut memberi ruang yang lebih bagi pemerintah daerah untuk menelurkan perda dan peraturan lokal lainnya,

²⁴Jimly Asshiddiqie, "Islam dan Konstitusi; Implementasi Ajaran Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional di Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, pada 22 November 2018.

termasuk perda yang bernuansa Islam. Usaha formalisasi hukum Islam dalam peraturan daerah ini bukanlah hal baru. Ia memiliki landasan historis yang kuat bahwa dahulu hukum Islam pernah dijadikan sebagai sumber hukum formil. Secara sosiologis, perda berbasis syariah ini sudah sesuai dengan masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam. Namun begitu, peraturan daerah yang dibuat harus menyertakan aspirasi masyarakat. Jangan sampai peraturan yang dirumuskan mendiskriminasi golongan tertentu. Sementara dari sisi yuridis, perda berbasis syariah ini mempunyai landasan hukum, dimana perda syariah adalah upaya untuk merealisasikan ideologi Ketuhanan Yang Maha Esa, dimana setiap orang mempunyai kebebasan menjalankan sesuatu sesuai keyakinannya.

Perlu digarisbawahi, bahwa hukum Islam yang penulis maksud disini lebih kepada sisi moralitas yang pada hakikatnya sesuai dengan ajaran agama manapun. Adapun untuk hal-hal yang menyangkut selain moralitas, ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan. *Pertama*, para pengambil kebijakan perlu menghindari peraturan-peraturan daerah yang bersifat diskriminatif. Pembuatan kebijakan yang diskriminatif hanya akan menumbuhkan potensi konflik serta melahirkan ketegangan di tengah masyarakat. *Kedua*, perda syariah harus dibuat dan disusun atas dasar kajian yang mendalam untuk melihat seberapa besar kebutuhan masyarakat setempat terhadap perda yang diusulkan. Selain itu, masyarakat perlu diberi kesempatan yang cukup untuk memberi masukan sebelum perda tersebut disahkan oleh pejabat yang berwenang. Kajian atas rencana perda juga harus mencakup soal efektivitas dan efisiensi perda tersebut. Kajian ini penting agar nantinya sebuah perda dapat diimplementasikan secara lebih efektif dan efisien, dan tidak sekadar menjadi "pajangan" yang tidak bermakna. *Ketiga*, terkait dengan poin kedua, pengambil kebijakan perlu memperhatikan kesiapan pelaksana kebijakan dalam menerapkan perda-perda yang telah disahkan. Sebuah perda tidak akan dapat diterapkan secara optimal manakala pemerintah tidak memiliki kesiapan infrastruktur yang memadai, anggaran yang cukup, serta dukungan penuh dari stakeholders terkait. Karena itu, pembuatan perda yang baik tidak hanya berhenti pada tahap persiapan dan penyusunan, namun juga pada tahap sosialisasi dan implementasi dari perda tersebut. Bila tiga hal ini mendapat perhatian dalam merumuskan peraturan daerah, penulis yakin akan lahir peraturan-peraturan daerah yang akomodatif, efektif dan efisien.

Selain itu, polemik tentang perda bernuansa syariat Islam tentunya tak boleh dibiarkan berlarut-larut. Di samping menguras energi, polemik itu disadari atau tidak akan menimbulkan konflik yang justru merugikan keutuhan bangsa. Kita harus meletakkan signifikansi perda bernuansa syariat Islam secara proporsional. Dengan kata lain, keberadaan perda bernuansa syariat Islam harus dipandang dalam koridor sejauh mana mampu mewujudkan kemaslahatan dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan cara pandang demikian, dapat ditarik benang merah bahwa perda bernuansa syariat Islam pada dasarnya adalah sebuah upaya yang ditempuh untuk turut serta menata kehidupan bernegara yang lebih baik dengan menjadikan Islam sebagai ruhnya. Ajaran Islam yang mengandung nilai-nilai universal sejatinya tidak hanya berlaku bagi pemeluknya, tetapi juga seluruh manusia. Di sinilah posisi Islam sebagai *rahmatan lil alamin* menemukan relevansinya.

REFERENSI:

- Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung*. Jakarta: Raja Grafinda Persada. 2005.
- Abu Zahrah, Muhammad. *Ushul Fiqh*. Kairo: Darul Fikri al-Arabi. t.th.
- Al-Asymawi, Muhammad Said. *Ushul Al-Syari'ah*. Kairo: Maktabah Madbuli Al-Shagir. 1996.
- Al-Asymawi, Muhammad Said. *al-Islam al-Siyasi*. Kairo: 'Arabiyah li al-Tibaah wa al-Nasyr. 1987.
- Al-Qathan, Manna'. *al-Tasyri' wa al-Fiqh fi al-Islam*. Beirut: Muassasah al-Risalah. t.th.
- Asshiddiqie, Jimly. "Islam dan Konstitusi; Implementasi Ajaran Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional di Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, pada 22 November 2018.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press. 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006.
- Ash-Shiddiqy, Muhammad Hasbi. *Falsafah Hukum Islam*. Jakarta: Bulan Bintang. 1993.
- Djamil, Fathurrahman. *Filsafat Hukum Islam*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu. 1997.
- Harjono. *Politik Hukum Perjanjian Internasional*. Surabaya: PT Bina Ilmu. 1999.
- MD, Moh. Mahfud. "Islam dan Konstitusi; Implementasi Ajaran Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional di Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, pada 22 November 2018.
- MD, Moh. Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada. 2010.
- MD, Moh. Mahfud. "Politik Hukum dalam Perda Berbasis Syariah", dalam *Jurnal Hukum*, No. 1, Vol. 14, 2007
- Rahmatunnair. *Jurnal Ahkam*. "Paradigma Formalisasi Hukum Islam di Indonesia", Vol. XII No. 1 Januari Tahun 2012.
- Rasyid, Daud. *Islam dan Reformasi*. Jakarta: Usama Press. 2001.
- Rumadi. "Perda Syariaat Islam: Jalan Menuju Negara Islam", dalam *Jurnal Tashwirul Afkar*, 2006.