



Implementasi Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariat Islam Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Ergina Faralita

Fakultas Syariah
Universitas Islam Negeri Antasari
Jalan Ahmad Yani Km. 4.5 Banjarmasin, Kalimantan Selatan

Article Info

Article history:

Received July 12th, 2020
Revised Aug 20th, 2020
Accepted Oct 15th, 2020

Keyword:

Peraturan;
Implementasi;
Pemerintah;
Syariat Islam.

Abstract: Clear regulation is needed regarding the arrangement in term of authority and the process of establishing regional regulations based on Islamic sharia. This is aimed at avoiding contradictions with the legislation established by the central government. Islamic sharia- based on regional regulation are made in order to implementation freedom of regulation in religion as guaranteed on 1945 constitution Article 29. So that regional regulations are able to make a positive contribution to the development of national law in Indonesia.

Abstrak: Diperlukan pengaturan yang jelas tentang tatanan dari segi kewenangan dan proses pembentukan Peraturan daerah yang berbasis syariat Islam. Hal ini bertujuan untuk menghindari pertentangan dengan aturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah pusat. Perda yang berbasis syariat Islam dibuat dalam rangka untuk mengimplementasikan kebebasan pengaturan dalam beragama sebagaimana yang telah dijamin dalam Pasal 29 UUD 1945. Sehingga Perda tersebut mampu memberikan kontribusi yang positif bagi pembangunan hukum nasional di Indonesia.



© 2020 The Authors. Published by Fakultas Syariah UIN Antasari.
This is an open access article under the CC BY license
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>)

Corresponding Author: Email: ergienafaralita@gmail.com

Pendahuluan

Perkembangan konstitusi di Indonesia telah mengalami perubahan mengikuti perkembangan zaman. Konstitusi adalah Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan peraturan-peraturan yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara. Perubahan UUD 1945 berlangsung sebanyak empat kali, yaitu perubahan pertama (1999) sampai perubahan keempat (2002). Konstitusionalisme yang terkandung dalam UUD 1945 setelah perubahan berdampak pada bentuk negara kesatuan sebagai bentuk final yang tidak dapat diubah dan menganut sistem pemerintahan presidensiil. Bentuk negara kesatuan ini bersumber dari kesadaran "Founding Father" Negara Indonesia akan

kemajemukan di setiap daerah dalam wilayah Republik Indonesia. Berdasarkan sejarah, Indonesia pernah menganut bentuk negara federal.

Pemerintahan Daerah sebagai Institusi yang merepresentasikan Daerah Otonom, memiliki hak untuk membentuk Peraturan Daerah dalam melaksanakan otonomi daerahnya. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka setiap pembentukan peraturan daerah mempunyai dasar hukum dan pedoman yang jelas.

Pentingnya pemahaman mengenai *legal drafting* tidak bisa diindahkan, mengingat Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Maka apapun hal yang ada di Indonesia, haruslah berdasarkan atau dilandasi oleh aturan. Oleh karena itu sebuah peraturan yang baik, dapat dibuat dengan pemahaman dan proses *legal drafting* yang baik. Fungsi *legal drafting* dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan sangat penting karena hal ini sangat membantu dalam pembuatang produk hukum yang dilahirkan. *Legal Drafting* merupakan konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi tentang naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundangundangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.¹

Formalisasi dan pemberlakuan syariat Islam dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia memang tidak semudah pengucapannya, sebab pada tataran konsep, proses, dan konsekuensi hukum maupun politik masih harus dicarikan titik persamaan pandang terlebih dahulu. Secara konsepsional, idiom tentang "syariat Islam" masih terus diperdebatkan, apakah mengikuti pola pandang inklusif, eksklusif, atau sekuler. Demikian juga proses dan konsekuensi dari formalisasi syariat Islampun mengalami pasang dan surut dalam pembaharuan sistem ketatanegaraan Indonesia. Hingga saat ini, perjuangan untukmemberlakukan syariat islam dengan cara mengamandemen Pasal 29 UUD 1945 dapat dikatakan "belum berhasil," karena sebagian besar fraksi di MPR-RI sepakat untuk tidak merubah pasal tersebut. Demikian juga komentar pro-kontra mengenai masalah ini terus bergulir di masyarakat.

Maksud dari pembuatan Perda berbasis syariat Islam di sini adalah sesuai dengan prinsip-prinsip pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik dan demokratis. Pada sisi yang lain proses pembuatannya (mulai dari tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, substansi, pengundangan, dan evaluasinya) mampu mengakomodasi nilai-nilai syariat Islam.

Penyelenggaraan pemerintahan didaerah dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk penghargaan terhadap kemajemukan di daerah. Setiap daerah

¹Hestu Cipto Handoyo, 2011, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting*, Jakarta, Danendra, hlm.11

provinsi/kabupaten/kota memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda satu sama lain, untuk itu seharusnya pembangunan berbasis di daerah masing-masing. Pemerintah di daerah menyelenggarakan pembangunan dengan memperhatikan ciri dan karakteristik daerahnya oleh negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah diperlukan pembagian urusan pemerintahan agar tidak terjadi tumpang tindih. Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintahan pusat dan daerah telah diatur secara rigid di Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan pusat (pemerintah) mempunyai kewenangan absolut (mutlak) dan kewenangan bersama dengan pemerintah daerah (*concurrent*). Bidang agama sebagaimana diatur UU tersebut adalah termasuk kewenangan absolut pemerintah, artinya pemerintah daerah tidak berhak mencampuri urusan yang menyangkut agama tertentu, termasuk membuat peraturan atau regulasi aturan yang mengatur tentang agama.

Peraturan daerah merupakan sarana mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sejak otonomi daerah diberlakukan, Pemerintahan di daerah (Kepala Daerah dan DPRD) telah menghasilkan banyak perda termasuk perda syariah. Hampir di semua provinsi di Indonesia yang jumlahnya 34 provinsi terdapat perda syariah di level provinsi/kabupaten/kota. Penggunaan frase perda yang berbasis syariat Islam dimaksudkan untuk membedakan dengan istilah perda syariat Islam. Masyarakat umum cenderung mengaitkan perda syariat Islam dengan usaha komunitas tertentu mendirikan negara Islam sebagaimana yang di impikan oleh sebagian kalangan. Boleh jadi mereka menyamakan perda syariat Islam dan sistem hukum Islam, Contohnya: jinayat, qishas, ghonimah dan lain-lain. Berbeda halnya dengan frase perda yang berbasis syariat Islam yang pada dasarnya merujuk pada ajaran syariat Islam tetapi tetap sejalan dengan aturan yang ada di Indonesia.²

Daerah yang didominasi oleh partai berasaskan Islam, memiliki jumlah perda syariah lebih banyak dibanding daerah berbasis partai berasaskan pancasila. Pembahasan perda syariah di DPRD terkadang berjalan dengan rumit karena perbedaan ideologi masing-masing partai. Di tingkat eksekutif, peningkatan jumlah perda syariah berbanding lurus dengan jumlah pembatalan dan pencabutan perda syariah oleh pemerintah oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) melalui peraturan presiden. Perda syariah yang dibatalkan dianggap bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi karena masalah agama adalah domain pemerintah pusat., meskipun masih terjadi perbedaan pendapat tentang pembatalan perda oleh eksekutif.³

Pada tingkat nasional, urusan agama di pemerintahan pusat tidak sepenuhnya mengatur hal-hal yang bersifat syariat Islam. Departemen Agama mempunyai kewenangan di bidang agama demi menjaga kerukunan umat beragama. Selama ini Departemen Agama belum mengakomodir aturan-aturan tentang penanggulangan kemaksiatan, minuman keras atau persoalan busana muslim secara nasional melainkan

² Ka'bah, Rifyal, 2004, *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*, Jakarta, Khairul Bayan, hlm.17

³ *Ibid.*, hlm.27

lebih kepada penyelenggaraan prosesi agama Islam. contohnya: penyelenggaraan Haji, Wakaf, dan Zakat. Tidak salah jika banyak permasalahan terkait agama diatur oleh pemerintah daerah hanya melalui keputusan kepala daerah.

Berdasarkan uraian diatas, adapun permasalahan yang ingin penulis bahas adalah mengenai pembentukan dan eksistensi peraturan daerah yang berbasis syariat Islam dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah serta bagaimana cara meminimalisir hambatan yang muncul dalam pembuatan dan penyusunan pada perda berbasis syariat Islam tersebut.

Metode Penelitian

Metode penulisan yang digunakan pada permasalahan yang dikemukakan dalam tulisan ini dikaji dengan menggunakan tipe penelitian normatif dengan menganalisis berbagai bahan hukum yang ada. adapun pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kepustakaan (*conceptual/library approach*).

Hasil dan Pembahasan

1. Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam teori perundang-undangan dikenal adanya bentuk perundang-undangan tingkat pusat dan tingkat daerah. Menurut Amiroeddin Syarif, ada tiga jenis perundang-undangan di Indonesia saat ini, yaitu:⁴ jenis-jenis yang ditentukan oleh UUD 1945; peraturan pelaksanaan yang terdapat dalam praktek. Contohnya: Keppres, Inpres, Permen, Kepmen, Inmen, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Departemen dan peraturan negara lainnya; dan Peraturan-peraturan tingkat daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Seperti kita ketahui Pemerintah Daerah, baik provinsi, maupun kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk membuat Perda. Pasal 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Perda adalah peraturan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah diatur mengenai sistem, asas, tata cara penyiapan, dan pembahasan tehnik penyusunan maupun pemberlakuan suatu perda. Hal ini dimaksudkan agar terwujudnya suatu tatanan peraturan perundang-undangan yang baik.⁵

Pasal 14 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁴ Amiroeddin Syarif, 1987, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 31.

⁵ Jazim Hamidi, 2005, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan*, Cetakan Pertama, Jakarta, Tata Nusa, hlm 33.

menyatakan “Materi muatan Peraturan daerah Provinsi dan Peraturan daerah Kabupaten/Kota berisi muatan materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembentukan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”. Dengan adanya Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-undang Pemerintah Daerah ini memberikan kesempatan setiap daerah untuk membuat suatu peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan daerah tersebut, namun tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁶

Perda pada era otonomi daerah sangat penting dan menjadi lebih kuat. Hal ini dapat dilihat dari dua hal, yaitu produk perda, tidak lagi memerlukan pengawasan preventif, yang ada hanya pengawasan refresif yang itupun dengan batas waktu tertentu sehingga status perda tidak berlama-lama digantungkan tanpa keputusan. Dan materinya sudah bisa memuat ketentuan pidana, sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan, karena adanya unifikasi Hukum Pidana.⁷ Pasal 15 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menyebutkan bahwa “materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: Undang-Undang, peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupate/kota”, sedangkan dalam Pasal 143 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pembatasan yaitu hanya pada biaya paksaan penegakan hukum, pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan, atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, sekaligus menjalankan fungsi control atau pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah tugas dan wewenang DPRD, yaitu:⁸

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan, Pemerintah Daerah, dan Kerjasama Internasional di Daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;

⁶ Muntoha, 2008, *Otonomi Daerah dan Perkembangan “Peraturan Daerah Bernuansa Syari’ah*, Yogyakarta, Safiria Insania Press, hlm.16

⁷ Moh. Mahfud MD, 2011 *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Kedua, Jakarta, Rajawali Press, hlm 233.

⁸ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, hlm.70

-
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian Internasional di daerah;
 - g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
 - h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepada daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
 - i. Membentuk Panitia Pengawa Pemilihan Kepala Daerah;
 - j. Melakukan pengawan dan meminta laporan KPUD dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah; dan
 - k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah juga diatur mengenai prinsip-prinsip pembentukan Perda, yakni:⁹

- a. Perda ditetapkan Oleh Kepala Derah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- b. Perda dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirri khas masing-masing daerah;
- c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- d. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan;
- e. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka menyiapkan atau pembahasan Raperda;
- f. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya RP. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah);
- g. Peraturan Kepala Daeran dan/atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakn Perda;
- h. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran berita derah;
- i. Perda dapat menunjukkan pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik penyelenggaraan Perda (PPNS Perda); dan
- j. Pengundangan perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Derah dalam Berita Daerah.

Materi muatan Perda telah disesuaikan dengan kewenangan yang dimiliki daerah sesuai dengan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas setiap daerah. Dalam konteks ini, materi Perda ditafsirkan dan berisi rumusan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Selain itu, materi Perda juga dapat memuat halhal yang terkait dengan ciri khas daerah tersebut. Selain itu materi Perda juga harus memuat beberapa asas dalam pembentukan Perda, yaitu, pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan,

⁹ Bagir manan, *ibid.*, hlm.72

kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Perda memuat ketentuan sanksi pidana dan denda dimana sanksinya lebih ringan daripada sanksi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 143 ayat (1), (2), dan (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai sanksi sebagai berikut:

- 1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.
- 2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
- 3) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Kemudian dalam Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan:

- 1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam;
 - a. Undang-undang;
 - b. Perda Provinsi; dan
 - c. Perda Kabupaten / Kota.
- 2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)
- 3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Sebagai produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Prosuder pembentukan, maupun materi Perda dilakukan melalui evaluasi dan klarifikasi oleh Pemerintah Pusat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 145 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perda yang dianggap melanggar kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat melalui Keputusan Presiden. Selambat-lambatnya setelah tujuh hari sejak dibatalkan, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda tersebut dan selanjutnya DPRD dan Kepala Daerah harus mencabut Perda tersebut. Kepala Daerah dan DPRD yang merasa keberatan atas pembatalan Perda dari Pemerintah Pusat dapat mengajukan keberatan melalui Mahkamah Agung. Jika keberatan tersebut diterima, maka Perda tersebut diberlakukan kembali dengan terlebih dahulu dikeluarkan Keputusan Presiden yang membatalkan Keputusan Presiden sebelumnya yang menyatakan Perda tersebut tidak berlaku. Apabila Pemerintah Pusat tidak mengeluarkan Keputusan Presiden untuk membatalkan Perda tersebut, maka Perda tersebut dengan sendirinya dinyatakan berlaku.

Setelah Perda dibuat dan dilaksanakan, masyarakat memiliki kesempatan untuk melakukan “kontrol” terhadap Perda tersebut dengan melakukan *review*. Ada dua mekanisme yang dapat digunakan publik untuk melakukan *review* terhadap Perda, yaitu melalui Mahkamah Agung (*judicial review*) dan melalui Pemerintah Pusat (*executive review*). *Review* yang diajukan ke Mahkamah Agung menuntut keaktifan dari masyarakat dan terbatas hanya dalam waktu 180 (seratus delapan puluh hari) hari sejak Perda tersebut diundangkan. Sedangkan mekanisme *review* melalui Pemerintah Pusat c.q Departemen Dalam Negeri dilaksanakan sebagai bentuk pengawasan Pemerintah Pusat terhadap produk hukum Pemerintah Daerah.¹⁰

2. Peraturan Daerah Berbasis Syariat Islam Terhadap Peraturan Perundang-undangan

Urusan pemerintahan dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, mengatur urusan pemerintah daerah atas:

- a. Urusan pemerintahan absolute, adalah urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat,
- b. Urusan pemerintahan konkuren, adalah urusan pemerintah yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, urusan pemerintah konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, dan
- c. Urusan pemerintahan umum, adalah pemerintahan yang menjadi wewenang presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan absolut mencakup: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, dan agama. Dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf f Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang disetujui dengan “Agama” yang mengatur hari libur keagamaan yang berlaku nasional, memberikan persetujuan terhadap membahas suatu agama, mengatur kebijakan dalam penyelenggaraan misi keagamaan dan lainnya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan absolut, pemerintah pusat melakukan sendiri, atau melimpahkan wewenang ditunjukkan kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintah yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, kepada lembaga vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggungjawab bantuan pemerintahan umum.

Dari uraian diatas dapat penulis katakan bahwa tentang agama yang mewakili pemerintahan absolut, pada kenyataannya memungkinkan untuk dilimpahkan kewenangannya kepada lembaga vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

¹⁰ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta, UII Press, hlm.34

Adanya Perda berbasis syariah di berbagai daerah di Indonesia satu mata rantai dengan kemunculan Otonomi Daerah. Kewenangan besar yang diberikan kepada daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota dimanfaatkan oleh sebagian daerah untuk membuat Perda dengan maksud melindungi, mempertahankan dan/atau menjaga berbagai karakteristik khas daerahnya. Bagi daerah-daerah yang mayoritas muslim, antara agama Islam dan budaya masyarakat setempat berkembang secara beriringan. Daerah-daerah demikian memprakarsai beberapa Perda berbasis syariah, seperti Perda tentang Kewajiban Khatam Al-Quran bagi anak usia dini dimulai dari sekolah dasar, Perda tentang Ramadhan, Perda tentang Jumat Taqwa dan lain-lain. Perda-perda demikian populer disebut sebagai Perda berbasis syariah Islam.

Walaupun demikian, pembentukan Perda berbasis syariah Islam memerlukan analisis yang lebih dalam dari segi hukum, khususnya Hukum Tata Negara. Sebab Perda merupakan produk hukum yang harus tunduk dan patuh terhadap kaidah-kaidah pembuatan produk hukum dan tertib hukum Indonesia.

Terdapat banyak segi untuk melihat Perda-perda Berbasis Syariah Islam dapat diterima atau tidak atau bahkan bertentangan secara yuridis dilihat dari sudut pandang Hukum Tata Negara Indonesia.¹¹

Dari segi tertib hukum Indonesia, Perda merupakan jenis peraturan yang berada paling bawah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga secara yuridis terdapat konsekuensi secara formil, maupun materiil, bahwa Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana dijelaskan sebelumnya, masalah agama merupakan domain Pemerintah Pusat, bukan Pemerintah Daerah. Seperti yang penulis uraikan diatas yang diatur dipemerintah pusat adalah mengenai hari libur keagamaan, maka hal lain yang menyangkut karakteristik keagamaan disuatu daerah kabupaten/kota dapat di muat dalam suatu perda yang berbasis syariah Islam dengan memperhatikan hal-hal apa saja yang perlu diatur didaerah tersebut tanpa merugikan pihak manapun dengan alasan keagamaan.

Dari segi materi muatan Perda. Materi atau muatan yang diatur oleh Perda-perda berbasis syariah Islam akan menentukan bertentangan atau tidaknya Perda tersebut secara yuridis. Materi Perda yang memuat persoalan agama perlu pertimbangan dan pengkajian yang rumit untuk menelaah apakah perda tersebut bertentangan dengan tertib hukum nasional, sebab bukan merupakan wewenang Pemerintah Daerah untuk mengaturnya. Seperti Perda Kabupaten Banjar tentang Kewajiban Khatam Al Qur'an masih mengandung perdebatan, apakah kewajiban Khatam Al-Qur'an merupakan ranah agama atau dapat ditarik menjadi ranah pendidikan. Di Kalimantan Selatan terdapat kultur pendidikan, dimana anak-anak usia dini berkewajiban untuk mengkhataamkan Al-Quran. Hal ini terkait dengan budaya dan tradisi masyarakat Banjar yang dekat dengan

¹¹ Hayatun Na'imah, 2018, *Jurnal: Sinkronisasi Materi Muatan Perda Bebasis Syari'ah*, hlm.9.

budaya baca (termasuk tulis) Al-Quran.¹² Jika Perda demikian muatannya didekati dari sisi pendidikan, maka Perda demikian tidaklah bertentangan secara yuridis. Dapat dikatakan hal tersebut berbeda dengan Perda berbasis syariah yang murni mengatur tentang persoalan agama dan bersifat privat, seperti Perda Jum'at *Khusu* Perda ini memuat tentang larangan membuat "keributan" pada saat sholat Jum'at dilaksanakan dengan tujuan agar orang yang melaksanakan sholat Jum'at dapat dengan *khusu'* melaksanakan ibadahnya. Persoalan *khusu'* adalah persoalan keagamaan dan sifatnya sangat privat. Hanya sang individu yang dapat merasakan *khusu'* atau tidaknya pada saat ia beribadah. Sangat aneh, jika persoalan *khusu'* ini ditarik oleh Pemerintah Daerah menjadi kewenangannya. Dari perspektif ini, materi Perda yang merupakan wilayah agama dan bersifat privat dapat dinyatakan bertentangan secara yuridis. Terlebih hukum (hukum positif) bertujuan untuk mengatur hubungan manusia dengan manusia semata, hubungan manusia dengan Tuhan tidak menjadi domain hukum positif.¹³

Dari segi *legal drafting*, adanya pencantuman sumber hukum Perda berupa Al-Quran dan As-Sunnah tidak sejajar dengan produk hukum Indonesia yang bukan negara agama. Pencantuman kedua sumber hukum tersebut membuat Perda yang berbasis syariat Islam dapat dikatakan "cacat" dilihat dari sisi tata cara penyusunan produk hukum (*legal drafting*), termasuk Perda.¹⁴ dan apabila ditelusuri dari segi penerapan sanksi, sebuah Perda hanya diperkenankan menerapkan sanksi administratif dan sanksi pidana, serta denda dalam batasan tertentu. Sanksi pidana misalnya tidak boleh melebihi 6 (enam) bulan penjara, sedangkan sanksi berupa denda maksimal sebesar Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) sebagaimana dijelaskan di atas. Jika terdapat Perda yang menerapkan sanksi di luar sanksi tersebut, termasuk sanksi-sanksi yang terdapat dalam hukum Islam untuk perbuatan tertentu.

Kemudian dilihat dari segi etika dan moral hukum (*law in ethic*), pembuatan Perda berbasis syariat Islam harus dilihat secara proporsional, terutama latar belakang dan kondisi pada saat Perda dibuat. Di beberapa daerah ada Perda yang mendesak untuk dibuat justru di kesampingkan dan mendahulukan pembuatan Perda berbasis syariat Islam, terlihat pada banyak situasi di daerah, pembuatan Perda berbasis syariat Islam dibuat pada saat menjelang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Pembuatan Perda berbasis syariah dapat dimaknai sebagai cara untuk menarik simpati khalayak ramai terhadap penguasa dan diharapkan dari adanya simpati tersebut akan mendapatkan dukungan kembali untuk menjadikan penguasa (*incumbent*) duduk kembali di kursi kekuasaannya. Dalam konteks ini, kekuasaan cenderung disalahgunakan untuk kepentingan jangka pendek penguasa (*power tends to corrupts, absolute power corrupts absolutely*).

Munculnya peraturan yang identik dengan kepentingan kalangan tertentu, yang nantinya akan menimbulkan sikap sentimentil dari kalangan lain. Di Indonesia

¹² [Http://Rifqi.Wordpress.Com/2019/06/12/Tinjauan Terhadap Peraturan-Daerah Peraturan Daerah Syari'ah di Kalimantan-Selatan/](http://Rifqi.Wordpress.Com/2019/06/12/Tinjauan%20Terhadap%20Peraturan-Daerah%20Peraturan%20Daerah%20Syari'ah%20di%20Kalimantan-Selatan/)

¹³ Hayatun Na'imah, *Ibid.*, hlm.10.

¹⁴ Hayatun Na'imah, *Ibid.*, hlm.10-11.

antusiasme sebagian daerah yang mayoritas penduduknya muslim untuk membentuk Perda-perda berbasis syariah akan menimbulkan sentimen dari kalangan non-muslim untuk membentuk peraturan serupa di daerah-daerah yang menjadi basisnya.¹⁵ Jika fenomena ini terus berlanjut, maka kedepan yang menonjol adalah peraturan-peraturan berbasis kepentingan kelompok tertentu, sehingga peraturan yang menjunjung tinggi persamaan di depan hukum lambat laun akan tersingkirkan. Hal ini bukan tidak mungkin akan menimbulkan disintegrasi hukum nasional yang merupakan awal mula lahirnya disintergrasi bangsa.

Dari uraian diatas dapat penulis simpulkan terdapat pro dan kontra dengan adanya penyusunan perda yang berbasis syariat Islam terkait yang berhubungan dengan urusan keagamaan yang merupakan ranah pemerintah pusat berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perda secara hierarki berada dibawah Undang-Undang, sehingga perda tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang (Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

3. Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariat Islam dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Hans Kelsen (1881-1973) mengemukakan suatu teori, bahwa dasar berlakunya suatu peraturan hukum adalah berjenjang dari yang rendah mendapat keabsahan berlakunya pada peraturan yang lebih tinggi, kemudian peraturan yang lebih tinggi tersebut memperoleh keabsahan berlakunya dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi dan seterusnya. Jadi berjenjang, menurun dari norma positif tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah.¹⁶

Menurut Hardjono dalam perkembangan ilmu hukum kini telah sampai pada konsep bahwa aturan hukum pada hakikatnya tersusun secara hierarkis. Konsep ini dengan kuat diterima dikalangan keilmuan hukum sehingga ada kecenderungan bahwa ada tidaknya hierarkis, perjenjangan atau tata urutan peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai tolak ukur tentang ada tidaknya unsur negara hukum.¹⁷

Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 yang kemudian dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, dan dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tata urutan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945,
- b. Undang-Undang/Perpu,
- c. Peraturan Pemerintah,
- d. Keputusan Presiden, dan

¹⁵Abdurrahman, Wahid, et.al., 1993, *Kontroversi Pemikiran Islam di Indonesia*. cet. II, Bandung, Remaja Rosdakarya, hlm.45

¹⁶ Satjipto Rahardjo, 1999, *ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm.276.

¹⁷ Harjono, 1999, *Politik Hukum Perjanjian Internasional*, Surabaya, PT Bina Ilmu, hlm.99.

e. Peraturan Daerah.

Substansi perda berbasis syariat Islam sangat beragam, masing-masing daerah yang penduduknya mayoritas beragama Islam membuat perda dalam rangka penertiban masyarakatnya. Perda berbasis syariat Islam atau yang lebih dikenal dengan perda syariah adalah istilah untuk peraturan daerah di Indonesia yang berlandaskan hukum Agama Islam. Peraturan ini dihasilkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD di tingkat provinsi, kabupaten dan kota. Kemunculannya dilatarbelakangi oleh Undang-undang Otonomi Daerah yang mengizinkan pemerintah daerah mengeluarkan peraturan Daerah selama tidak bertentangan dengan Undang-undang yang lebih tinggi.

Tidak terdapat definisi yang baku mengenai perda berbasis syariat Islam. Perda inipun tidak mengatur mengenai hukum pidana. Perda berbasis syariat Islam marak diperbincangkan sejak diberlakukannya otonomi daerah. Para Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Wali Kota) dianggap mendorong lahirnya pertauran berlandaskan agama demi kepentingan politik. Hal ini merupakan akibat pemilihan kepala daerah secara langsung, alih-alih terkait ideologi partai. Menurut guru besar ilmu politik Universitas Illinois Michael Buehler, justru politisi yang berafiliasi dengan partai sekuler dan mempunyai karir panjang di birokrasi, seperti Golkar dan PDI Perjuangan yang dominan merancang, mengadopsi, dan menerapkan perda-perda syariah.¹⁸

Kegagalan dalam upaya memasukkan tujuh kata dalam amandemen UUD 1945 tidak menyurutkan berbagai kalangan guna memasukkan syariat Islam sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Beberapa daerah justru sukses menyusun perda anti kemaksiatan yang oleh berbagai kalangan dianggap bernuansa syariat Islam, dengan dukungan yang hampir bulat dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan seluruh masyarakat setempat. Perda-perda semacam itu, antara lain, perda tentang larangan pelacuran di Kota Tangerang dan Palembang.¹⁹ Di Provinsi Gorontalo, Sumatera Selatan, dan beberapa daerah lain ada perda tentang pencegahan kemaksiatan. Di Kabupaten Garut ada perda tentang kesusilaan. Di Kabupaten Enrekang, Bulukumba, dan beberapa daerah lain ada perda tentang busana Muslim. Di Kabupaten Maros, Tasikmalaya, Kota Bengkulu dan beberapa daerah lain ada aturan tentang peningkatan kualitas keimanan dan ketakwaan. Sementara di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), ada raperda tentang busana wajib jilbab, di Banjarmasin ada raperda tentang larangan mandi di kali.

Dalam Pasal 7 UU Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Perda berada dalam urutan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan hanya berlaku di Provinsi, kabupaten/kota, atau desa yang mengeluarkannya. Namun, jika semua daerah membuat Perda anti maksiat,

¹⁸Kusnu Goesniadhi, 2006, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundangundangan*, Cetakan Pertama, Surabaya, JP Books

¹⁹Acmad, Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta, Rangkang Education.

maka beberapa kalangan melihatnya sama saja dengan mengubah hukum nasional, sesuai dengan syariat Islam.

Terdapat kritik yang substansial terhadap perda-perda di atas, seperti diulas oleh Sri Palupi (*Ketua Institute for Ecosoc Rights*). Menurutnya, perda-perda itu masih mengutamakan kesusilaan daripada persoalan yang lebih mendasar, seperti kemiskinan, kelaparan, dan sebagainya, justru terjadi di daerah-daerah yang menerbitkan perda tadi. Dikaitkan dengan pemikiran Lukman Hakim Sifuddin mengenai kategorisasi syariat Islam, seperti yang diulas diawal tulisan, perda itu belum mendukung pemasyarakatan syariat Islam sebagai penebar kasih sayang kepada seluruh alam (*rahmatan lil al-`alamin*) melalui upaya pengentasan kemiskinan, pemberantasan korupsi, peningkatan transparansi penyelenggaraan negara dan lain sebagainya.²⁰

Penggunaan frase perda yang bernuansa syariat Islam dimaksudkan untuk membedakan dengan istilah perda syariat Islam. Masyarakat umum cenderung mengaitkan perda syariat Islam dengan usaha komunitas tertentu mendirikan negara Islam sebagaimana yang di impikan oleh sebagian kalangan. Boleh jadi mereka menyamakan perda syariat Islam dan sistem hukum Islam, contohnya: jinayat, qishas, ghonimah dan sebagainya. Berbeda halnya dengan frase perda yang bernuansa syariat Islam yang pada dasarnya merujuk pada ajaran syariat Islam tetapi tetap sejalan dengan aturan yang ada di Indonesia.²¹

Hanya saja, urusan agama di pemerintahan pusat tidak sepenuhnya mengatur hal-hal yang bersifat syariat Islam. Kementerian Agama mempunyai kewenangan di bidang agama demi menjaga kerukunan umat beragama. Selama ini Departemen Agama belum mengakomodir aturan-aturan tentang penanggulangan kemaksiatan, minuman keras atau persoalan busana muslim secara nasional melainkan lebih kepada penyelenggaraan prosesi agama Islam, misalnya, penyelenggaraan Haji, Wakaf, dan Zakat.

Pembatalan perda oleh Menteri Dalam Negeri terhadap perda berbasis syariat islam, terkadang mengabaikan substansi perda itu sendiri. Jika dicermati lebih jauh, ada perda syariat Islam yang tidak bersinggungan dengan syariat melainkan hanya bernuansa syariat seperti perda tentang larangan minuman keras. Seperti kita ketahui bahwa perbuatan meminum minuman keras dan maksiat merupakan perbuatan negatif dan bisa berdampak buruk bagi keamanan dan ketertiban. Adapun perda syariah yang bersumber dari ajaran Islam seperti perda tentang busana muslim, perda baca tulis Al-Quran dan perda berbasis syariat Islam lainnya perlu dipersoalkan esensi pengaturannya. Akan tetapi, apabila dikembalikan kepada maksud dan tujuan perbuatan perda syariah, maka perda syariah seyogyanya dilihat dari sudut pandang kemanfaatannya yaitu menjaga ketertiban di masyarakat. Faktanya, beberapa kabupaten

²⁰ Ka'bah, Rifyal, 2004, *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*, Jakarta, Khairul Bayan

²¹ Achmad Ali, 1996, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta

terbukti mampu menurunkan tingkat perbuatan negatif masyarakatnya dan memperbaiki Sumber Daya manusia melalui perda syariah.²²

Pengaturan mengenai perda bernuansa syariat Islam sangat penting diatur dalam suatu daerah kabupaten/kota karena bagaimanapun juga suatu perda harus disesuaikan dengan kondisi nyata dalam daerah tersebut. Setiap daerah mempunyai karakteristik masyarakat yang berbeda satu sama lainnya sehingga partisipasi masyarakat sangat penting dalam pembuatan suatu perda khususnya perda bernuansa syariat Islam agar konflik tidak terjadi.

Jadi menurut penulis diperlukan pengaturan yang lebih bijaksana dalam rangka mengakomodir perda berbasis syariat Islam. Kebutuhan akan ketertiban dan keamanan masyarakat di daerah semakin diharapkan, sementara produk hukum perda yang terkait syariah dibatasi oleh peraturan yang lebih tinggi. Seiring dengan kemajuan zaman yang menuntut adanya perubahan setiap waktunya, menjadi keharusan bagi penentu kebijakan untuk menyikapi lebih bijaksana lagi. Caranya bisa dalam bentuk perubahan aturan, pembuatan regulasi aturan, atau diskresi seperti yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan.

4. Upaya Untuk Mengatasi Hambatan Dalam Penyusunan Materi Muatan Perda Syariah

Peraturan perundang-undangan bukanlah merupakan suatu opini atau artikel akademis yang dibuat berdasarkan pendapat atau teori semata, peraturan perundang-undangan merupakan dokumen hukum yang memiliki konsekuensi sanksi bagi pihak yang diatur. Peraturan perundang-undangan juga merupakan dokumen politik yang mengandung kepentingan dari berbagai pihak. Peraturan Daerah merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten merupakan peraturan tertulis yang dibentuk dan ditetapkan oleh Bupati untuk mengatur tingkah laku manusia yang mengikat secara umum.

Peraturan daerah haruslah disusun dengan berpedoman pada legal drafting. Karena legal drafting merupakan petunjuk teknis penyusunan peraturan daerah, mulai dari proses penelitian terhadap masalah sosial yang terjadi dimasyarakat, kemudian teknik penyusunan mulai dari pembukaan, batang tubuh dan penutup.

Menurut Akmal Malik, pelaksana tugas Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri, menyatakan bahwa ada empat hal yang mendorong dibuatnya suatu perda. Pertama, karena perintah perundang-undangan yang lebih tinggi. Kedua, dalam rangka melaksanakan kebijakan perencanaan daerah. Ketiga, dalam rangka melaksanakan urusan daerah yang menjadi kewenangan daerah. Dan yang keempat, perda lahir karena adanya kebutuhan dan kondisi lokalitas daerah. Berdasarkan pernyataan tersebut, menurut hemat penulis perda berbasis syariat Islam ini hadir karena alasan keempat, yaitu berdasarkan kebutuhan daerah.

²²Moh. Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Kedua, Jakarta, Rajawali Press

Tidak dapat dipungkiri dalam pembentukan perda berbasis syariat Islam ini, memunculkan beberapa hambatan. Salah satunya, kurangnya pemahaman si pembuat perda tentang isi muatan dari perda syariat Islam itu sendiri, tujuan dibuatnya perda berbasis Syariat Islam (apakah benar kebutuhan daerah atau malah kebutuhan politik semata), kurangnya pengetahuan dalam menyusun perda yang baik terlebih perda syariat Islam yang tentu isinya akan lebih rumit, karena harus ditelaah dari semua aspek agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam penyusunan Peraturan Daerah yang berbasis syariat Islam, maka perlu adanya upaya untuk mencegah permasalahan yang muncul, yaitu sebagai berikut:

1) Peningkatan Pendidikan dan Pelatihan keahlian Merancang Perda Berbasis Syariat Islam

Bahasa dalam peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum, baik dalam perumusan maupun cara penulisannya. Oleh karena itu diperlukan keahlian khusus bagi perancang peraturan daerah agar *out put* yang dihasilkan sesuai dengan yang diinginkan sehingga tidak perlu mengalami banyak perbaikan pada saat pembahasan dalam rapat paripurna.

Berdasarkan temuan kurangnya kemampuan sumber daya manusia dalam merancang peraturan daerah terutama yang bersifat Islami, memahami bentuk perda syariah yang akan diterapkan tanpa ada unsur politik, dan dapat berguna bagi masyarakat di tiap-tiap kabupaten/kota, maka penulis menilai perlu diadakannya pendidikan dan pelatihan bagi perancang Peraturan Daerah.

Dengan adanya pendidikan dan pelatihan keahlian dalam merancang peraturan daerah, maka diharapkan suatu perda yang dihasilkan memang benar-benar berkualitas mulai dari penyusunan pembukaan yaitu frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan tim pembentuk peraturan daerah, menyusun butir konsiderans, menyusun dasar hukum dan diktum. Kemudian menyusun kata-kata dalam batang tubuh atau isi peraturan daerah yang terdiri dari ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana (jika ada), dan ketentuan penutup yang terdiri dari penjelasan dan lampiran (jika diperlukan).

Dalam menyusun peraturan daerah, tim perancang perancang dituntut juga untuk memahami dengan betul penggunaan tanda baca, seperti koma, titik, titik dua, titik koma dan tanda baca lainnya. Berdasarkan keterangan yang peneliti dapatkan dari salah satu tim ahli bahwa dalam pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan keahlian dalam merancang suatu peraturan daerah, menurut Sukamto Sutoto ada beberapa pengetahuan dan keterampilan yang harus diketahui antara lain adalah sebagai berikut:²³

a. Mengetahui teori peraturan daerah adalah memahami dasar-dasar penyusunan peraturan daerah yaitu asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan, jenis

²³ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UU 1945*, Jakarta, Pustakan Sinar Harapan, hlm.25

-
- dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta materi muatan peraturan perundang-undangan,
- b. Mengetahui proses pembuatan peraturan daerah (perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan),
 - c. Mengetahui hal-hal khusus, yaitu pendelegasian wewenang, penyidikan, pencabutan, dan perubahan, dan
 - d. Mengetahui hal-hal umum yaitu naskah akademik, penyebarluasan, dan penggunaan bahasa.

Seperti yang telah dijelaskan pada kerangka teori bahwa Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan efektivitas dan efisiensi kejelasan rumusan dan keterbukaan. Sementara, hirarki peraturan perundang-undangan dari yang tertinggi sampai terendah adalah UUD Tahun 1945, TAP MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Mengetahui hierarki ini sangat penting bagi perancang peraturan daerah, ini berfungsi untuk menghindarkan peraturan daerah yang disusun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (Hartati, 2017)

Materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Setiap jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki tersebut di atas memiliki muatan masing-masing sesuai dengan porsinya. Kemudian, pendidikan dan pelatihan selanjutnya dalam perancang peraturan daerah adalah materi mengetahui proses pembuatan peraturan daerah, yaitu perencanaan. Perencanaan merupakan tahap awal dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Dalam perencanaan diinventarisasi masalah yang ingin diselesaikan beserta latar belakang dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan. Masalah yang ingin diselesaikan setelah melalui pengkajian dan penyelarasan, dituangkan dalam naskah akademik. Sebelum membuat rancangan peraturan daerah, terlebih dahulu dituntut untuk memahami gejala dan masalah sosial yang terjadi dikalangan masyarakat dengan cara melalui penelitian. Kemudian hasil kajian penelitian inilah yang kemudian dijadikan naskah akademik, yaitu latar belakang disusunnya sebuah perda.

Kemudian perancang peraturan daerah perlu mendapatkan materi teknik penyusunan peraturan daerah, yakni pengetahuan mengenai tata cara pembuatan judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan, dan lampiran. Kemudian pengetahuan tentang pembahasan, bahwa pembahasan peraturan daerah merupakan pembicaraan mengenai substansi peraturan daerah diantara pihak terkait yaitu DPRD dan Bupati yang dibahas dalam rapat paripurna. Untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang baik, selain hal-hal tersebut di atas perlu juga diketahui hal-hal khusus, seperti tata cara pendelegasian wewenang, pengaturan penyidikan, pencabutan, dan perubahan peraturan perundang-undangan.

Mengetahui hal-hal umum dalam penyusunan peraturan daerah merupakan materi yang tidak kalah penting dari materi-materi yang telah diuraikan sebelumnya. Dalam hal-hal umum pengetahuan yang harus difahami oleh perancang peraturan daerah adalah naskah akademik, peyebarluasan dan penggunaan bahasa. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa naskah akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Sementara peyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat. Setelah peraturan daerah ditetapkan, biasanya disebarluaskan baik dengan fotokopi salinan peraturan perundang-undangan instansi terkait maupun melalui *website* ke masyarakat.

Terakhir pengetahuan tentang menggunakan bahasa bahwa dalam menyusun peraturan daerah, penggunaan bahasa amatlah penting. Apabila bahasa yang digunakan dalam peraturan daerah dapat dimengerti oleh masyarakat, maka dapat diharapkan peraturan daerah akan dapat dilaksanakan. Namun sebaliknya, apabila bahasa tidak dapat dimengerti maka akan sulit mengharapkan tujuan dari peraturan daerah akan tercapai, terlebih terdapat banyak istilah dalam Al-Quran dan As-Sunah sebagai pedoman untuk mempertimbangkan materi muatan perda syariah yang sesuai dengan aturan yang baik.

2) Meningkatkan Kemampuan Teknik Menyusunan Rancangan Perda

Kesulitan yang dihadapi dalam merancang perda berbasis syariat Islam dapat diatasi dengan banyak berlatih dan terus berusaha agar menghasilkan peraturan yang benar-benar dapat dipertanggungjawabkan dan dapat dipatuhi oleh kelompok yang menjadi sasaran dari diberlakukannya suatu peraturan daerah. Tingkatan tersulit dalam menyusun peraturan daerah terdapat pada materi pokok. Karena pasal demi pasal pada materi pokok inilah yang menjadi sorotan dan menuai banyak interupsi saat pembasahan pada rapat paripurna. Dalam materi pokok diatur hal-hal yang menyangkut suatu permasalahan. Oleh karena itu, dalam menyusun materi pokok ini perancang peraturan daerah benar-benar harus meningkatkan kemampuan, konsentersasi dalam menyusun kata demi kata, karena satu kesalahan dalam menyusun sebuah kalimat bisa ditafsirkan secara berbeda yang menimbulkan banyak pendapat pada saat pembahasan.

Kemampuan mengimplementasikan *legal drafting* dalam menyusun sebuah peraturan daerah diharapkan akan mampu menciptakan produk hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, kepentingan pemerintahan ke depan dan terwujudnya sistem hukum yang baik dan pada akhirnya mampu menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Tanpa pengetahuan tentang kemampuan teknik menyusun peraturan daerah yang cukup, pembentuk peraturan daerah dikhawatirkan akan mengalami banyak kesulitan dan hambatan untuk merancang peraturan yang sesuai

dengan asas-asas hukum dan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan. Produk hukum yang dihasilkanpun akan kurang melindungi hak-hak masyarakat tetapi malah represi dan mengorbankan hak-hak rakyat.

3) Mencantumkan Naskah Akademik

Naskah Akademik merupakan prasyarat untuk menyusun rancangan peraturan daerah. Seperti yang peneliti uraikan sebelumnya bahwa Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan peraturan daerah. Dengan demikian, Naskah Akademik merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah yang dikaji secara teoritis dan sosiologis. Secara teoritik dikaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam suatu peraturan.

Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur ditengah-tengah masyarakat, misalnya nilai etika, adat, agama dan lainnya. Naskah Akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan daerah yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Dengan demikian Naskah Akademik memegang peranan yang sangat penting dalam pembentukan peraturan daerah karena di dalamnya terdapat kajian yang mendalam mengenai substansi masalah yang akan diatur.

Pentingnya naskah akademik ini dilatarbelakangi oleh dua alasan, yaitu alasan substantif dan alasan teknis. Alasan substantif dimaksudkan untuk memperoleh rancangan peraturan daerah baik, aplikatif, dan futuristik. Sedangkan alasan teknisnya dimaksudkan untuk membatasi daftar prioritas yang terlalu banyak namun tidak didukung dengan dokumen yang memadai.

Dalam konteks otonomi daerah, amandemen UUD 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah daerah juga menentukan keleluasaan yang besar bagi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial bersama sehingga produk perundangundangan daerah yang dihasilkan adalah produk perundang-undangan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Disinilah dibutuhkan kerjasama antara Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat dalam membuat peraturan perundang-undangan di daerah dengan menyusun naskah akademik sebelum merancang peraturan daerah. Hambatan yuridis

dengan tidak adanya dasar hukum yang mengharuskan pembuatan Naskah Akademik dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, bukanlah dasar penghalang untuk dibuatnya Naskah Akademik tersebut.

Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas dapat penulis tarik kesimpulan bahwa perda yang berbasis syariat Islam dibuat dalam rangka untuk mengimplementasikan kebebasan pengaturan dalam beragama sebagaimana yang telah dijamin dalam Pasal 29 UUD 1945. Dapat dikatakan pula bahwa perda berbasis syariat Islam ini merupakan manifestasi dan pluralisme sistem hukum di Indonesia. Implementasi perda berbasis syariat Islam secara khusus ditujukan kepada pemeluk agama islam dan tidak merugikan agama lain serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian perda tersebut diyakini mampu memberikan kontribusi dalam pembangunan hukum nasioanl.

Pengaturan mengenai perda yang berbasis syariat Islam sangat penting diatur dalam suatu daerah kabupaten/kota karena bagaimanapun juga suatu perda harus disesuaikan dengan kondisi nyata dalam daerah tersebut. Setiap daerah mempunyai karakteristik masyarakat yang berbeda satu sama lainnya sehingga partisipasi masyarakat sangat penting dalam pembuatan suatu perda khususnya perda yang berbasis syariat Islam agar konflik tidak terjadi.

Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam penyusunan materi muatan perda syariah yaitu dengan cara meningkatkan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan keahlian marancang Peraturan Daerah, meningkatkan kemampuan teknik menyusun Rancangan Peraturan Daerah dan Mencamtumkan Naskah Akademik.

2. Saran

Adapun yang menjadi saran dalam penulisan ini adalah hendaknya dalam membuat perda yang bermuatan syariat Islam disusun dan dirancang sedemikian rupa, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat disuatu daerah kabupaten/kota sesuai dengan keunikan masing-masing daerah menyangkut hal keagamaan, tanpa adanya unsur politik yang mengikuti perda tersebut. Dan hendaknya ada sanksi yang lebih tegas selain hanya denda, mengingat perda syariah tidak dapat di jatuhkan sanksi pidana, tetapi juga akan sulit untuk menjalankan sanksi sesuai agama Islam. Sehingga sebenarnya perlu pengkajian lebih dalam lagi apabila ingin membuat perda yang berbasis syariat Islam, agar tidak merugikan masyarakat pada umumnya, dan perlu diperjelas tujuan dari pembuatan perda syariah itu sendiri, apakah benar-benar diperlukan pada suatu daerah atau hanya sebagai dorongan politik yang bersifat sementara.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Ali, Achmad, 1996, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta.
- Cipto Handoyo, Hestu, 2011, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting*, Danendra, Jakarta.
- Goesniadhi, Kusnu 2006, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundangundangan*, Cetakan Pertama, JP Books, Surabaya.
- Hamidi, Jazim, 2005, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan*, Cetakan Pertama, Tata Nusa, Jakarta.
- Harjono, 1999, *Politik Hukum Perjanjian Internasional*, PT Bina Ilmu, Surabaya.
- Huda, Ni'matul, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta.
- Khuzaifah, Dimiyati, 2009, *Teorisasi Hukum (Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990)*, Genta Publishing, Bandung.
- Mahfud MD, Moh, 2011, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Kedua, Rajawali Press, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UU 1945*, Pustakan Sinar Harapan, Jakarta.
- , 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1999, *ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rifyal, Ka'bah, 2004, *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*, Khairul Bayan, Jakarta.
- Ruslan, Achmad, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta.
- Syarif, Amiroeddin, 1987, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta.
- Wahid, Abdurrahman. et.al.,1993, *Kontroversi Pemikiran Islam di Indonesia*, cetakan II, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Na'imah, Hayatun, 2018, *Jurnal: Sinkronisasi Materi Muatan Perda Bebasis Syari'ah*
- [Http://rifqi.Wordpress.Com/2019/06/12/Tinjauan Terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Syari'ah di-Kalimantan-Selatan/](http://rifqi.wordpress.com/2019/06/12/tinjauan-terhadap-peraturan-daerah-dan-peraturan-daerah-syari'ah-di-kalimantan-selatan/).