PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERNUANSA AGAMA DALAM PERSPEKTIF DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA

SKRIPSI

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi
Syarat-Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum
Program Studi Ilmu Hukum

Oleh:

SHAFWAN HANAFI LUBIS
NPM: 1606200278

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2023

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
https://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan
UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jumat, Tanggal 01 September 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA	**: SHAFWAN HANAFI LUBIS**
NPM	**: 1606200278**
PRODI/BAGIAN	**: HUKUM/HUKUM TATA NEGARA**
JUDUL SKRIPSI	**: PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERNUANSA AGAMA DALAM PERSPEKTIF DESENTRALISASI ASIMETRI DI INDONESIA**
Dinyatakan	**: (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Baik**
	( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
	( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

PANITIA UJIAN

Ketua

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

Sekretaris

Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. **RACMAD ABDUH, S.H., M.H** 1. _____
2. **Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum** 2. _____
3. **BENITO ASHDIE KODIYAT MS, S.H., M.H** 3. _____

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
https://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بسم الله الرحمن الرحيم

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA	**: SHAFWAN HANAFI LUBIS**
NPM	**: 1606200278**
PRODI/BAGIAN	**: HUKUM/HUKUM TATA NEGARA**
JUDUL SKRIPSI	**: PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERNUANSA AGAMA DALAM PERSPEKTIF DESENTRALISASI ASIMETRI DI INDONESIA**
PENDAFTARAN	**: 29 Agustus 2023**

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

PEMBIMBING

BENITO ASHDIE KODIYAT MS, S.H., M.H
NIDN. 0110128801

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
https://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan
UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA	**: SHAFWAN HANAFI LUBIS**
NPM	**: 1606200278**
PRODI/BAGIAN	**: HUKUM/HUKUM TATA NEGARA**
JUDUL SKRIPSI	**: PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERNUANSA AGAMA DALAM PERSPEKTIF DESENTRALISASI ASIMETRI DI INDONESIA**

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 06 Juni 2023

DOSEN PEMBIMBING

BENITO ASHDIE KODIYAT MS, S.H., M.H
NIDN. 0110128801

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
http://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : SHAFWAN HANAFI LUBIS
NPM : 1606200278
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERNUANSA AGAMA DALAM PERSPEKTIF DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA
Pembimbing : Benito Asdhie Kodiyat MS, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
22/09/2022	Penyerahan Skripsi	
25/09/2022	Perbaikan Latar Belakang & rumusan masalah	
27/09/2022	Penyerahan Skripsi	
10/10/2022	Perbaikan BAB III	
18/03/2023	Penyerahan Skripsi	
25/03/2023	Perbaikan Simpulan & Saran & pembahasan	
07/03/2023	Penyerahan Skripsi	
08/06/2023	Acc disidangkan	

Diketahui,
a.n. DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, SH., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(Benito Asdhie Kodiyat MS, S.H., M.H)

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
https://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan
UMSU Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama	: **SHAFWAN HANAFI LUBIS**
NPM	: **1606200278**
Program	: Strata – I
Fakultas	: Hukum
Program Studi	: Ilmu Hukum
Bagian	: Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: **PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERNUANSA AGAMA DALAM PERSPEKTIF DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 18 Agustus 2023

Saya yang menyatakan

SHAFWAN HANAFI LUBIS

ABSTRAK

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERNUANSA AGAMA DALAM PERSPEKTIF DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA

Oleh:

SHAFWAN HANAFI LUBIS

Desentralisasi asimetris pada dasarnya adalah pembagian kewenangan mengenai hak dan kewajiban daerah yang mendapatkan status asimetris untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan kekhususan yang berbeda secara lebih spesifik dibandingkan dengan daerah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan penelitian dalam skripsi ini adalah untuk mengetahui pembentukan peraturan daerah bernuansa dari ajaran agama, untuk mengetahui konsep peraturan daerah yang bernuansa agama dalam perspektif desentralisasi asimetris, untuk mengetahui akibat hukum pembentukan peraturan daerah yang bernuansa agama di Indonesia

Penulisan skripsi ini menggunakan metode telaah pustaka *(library research)* untuk mentelaah data-data sekunder. Jenis data penelitian ini adalah data sekunder. Bahan hukum primer dan sekunder disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif.

Kesimpulan dari pembahasan adalah pembentukan Peraturan Daerah bernuansa dari ajaran agama oleh pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki kewenangan membentuk peraturan daerah, terutama terkait urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang memang diamanatkan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang. Materi muatan yang bernuansa syariah tetap dapat diatur dalam Peraturan Daerah sepanjang mengangkat kearifan lokal yang memang telah mengakar di daerah tersebut, atau untuk melaksanakan urusan wajib seperti urusan ketentraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat, serta terkait urusan sosial Konsep Peraturan Daerah yang bernuansa agama dalam perspektif desentralisasi asimetris dalam sistem hukum ketatanegaraan terdapat dalam UU Pemerintahan Daerah yang secara tegas memberikan adanya desentralisasi asimetris. Akibat hukum pembentukan peraturan daerah yang bernuansa agama di Indonesia telah menimbulkan sebuah implikasi bagi masyrakat di daerah. Peraturan daerah berperspektif agama memeberikan potensi pelanggaran terhadap hak asasi manusia, hal tersebut diantaranya implementasi hak-hak sipil di Indonesia yang diatur baik didalam Undang-undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945 dan secara khusus dalam Undang-Undang.

Kata Kunci : Peraturan Daerah, Agama, Desentralisasi Asimetris.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarkatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadirat Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudulkan "Pembentukan Peraturan Daerah Bernuansa Agama Dalam Perspektif Desentralisasi Asimetris Di Indonesia".

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada Ayahanda dan Ibunda yang telah mengasih dan mendidik dengan curahan kasih sayang. Perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H..

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Benito Asdhie Kodiyat MS, S.H., M.H, selaku dosen

pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan perannya, dan untuk itu disampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Akhir kata dengan segala kerendahan hati Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna sebagaimana layaknya karya manusia yang daif. Akan tetapi, Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat untuk menambah pengetahuan dan wawasan berfikir bagi setiap orang yang membacanya.

Medan, September 2022
Penulis

SHAFWAN HANAFI LUBIS
NPM: 1606200278

DAFTAR ISI

ABSTRAK ..... **i**

KATA PENGANTAR ..... **ii**

DAFTAR ISI ..... **iv**

BAB I : PENDAHULUAN **1**

A. Latar Belakang 1

1. Rumusan Masalah 5

2. Faedah Penelitian 5

B. Tujuan Penelitian 6

C. Definisi Operasional 6

D. Keaslian Penelitian 7

E. Metode Penelitian 9

1. Jenis dan pendekatan penelitian 9

2. Sifat penelitian 10

3. Sumber data 10

4. Alat pengumpulan data 11

5. Analisis data 11

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA **12**

A. Pengertian Peraturan Daerah 12

B. Peraturan Daerah Bernuansa Agama 19

C. Desentralisasi Asimetris 24

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN 31

A. Pembentukan Peraturan Daerah Bernuansa Dari Ajaran Agama 31

B. Konsep Peraturan Daerah Yang Bernuansa Agama Dalam Perspektif Desentralisasi Asimetris 48

C. Akibat Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Yang Bernuansa Agama Di Indonesia 62

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN 75

A. Kesimpulan 75

B. Saran 76

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak reformasi digulirkan pada tahun 1998, secara subtansial dan signifikan terjadi perubahan tatanan kehidupan di bidang politik pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Salah satu perubahannya adalah mengenai hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah yang mengalami pergeseran kewenangan pemerintah pusat dari sentralistik-otoritarian menjadi kewenangan desentralistik otonom. Hal tersebut nampak pada Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih menempatkan keleluasaan pemerintah lokal/daerah untuk mengelola urusan rumah tangganya sendiri setelah pemerintah pusat melimpahkan kewenangannya kepada daerah.

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi arah politik hukum dalam hubungan kekuasaan pusat dan daerah pasca reformasi yang meskipun kedaulatan aslinya berada pada pemerintah pusat, tetapi peluang adanya ketidakseragaman kebijakan antara pusat dan daerah merupakan suatu keniscayaan dalam pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dengan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal yang ditentukan secara tegas sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Konsekuensi adanya desentralisasi politik melalui otonomi luas ternyata direspon sangat beragam dan berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya, sehingga mendorong Pemerintah Daerah melakukan improvisasi, kreasi, inovasi

dan berlomba- lomba untuk merumuskan berbagai Peraturan Daerah (Perda) yang sesuai dengan keunikan daerah masing-masing, termasuk keunikan keberagamaannya. Semangat otonomi yang berlebihan ini memberi peluang terhadap beberapa daerah yang mengklaim memiliki basis Islam kuat untuk menerbitkan Perda bermuatan agama atau lebih dikenal dengan Perda Syariah.

Lahirnya peraturan daerah bernuansa syari'ah tidak terlepas dari adanya konsep desentralisasi yang merupakan konsekuensi logis dari demokratisasi. Demokratisasi adalah proses perubahan dari struktur dan tatanan pemerintahan yang otoriter ke arah struktur dan tatanan pemerintahan yang demokratis. Demokratisasi merupakan proses dilakukannya diversifikasi kekuasaan untuk meniadakan kesenjangan hak-hak politik warga negara serta memperluas hak warga Negara untuk bersuara dan berpendapat sehingga "setiap keputusan harus dibicarakan bersama dan pelaksanaan atas keputusan itu didesentralisasikan" menjadi elemen penting dalam proses demokratisasi.

Desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan.[1]

Adanya kebijakan desentralisasi sebagai konsekuensi logis dari demokratisasi, maka konsep otonomi daerah yang merupakan aktualisasi dari adanya kebijakan desentralisasi tersebut dapat terselenggara. Otonomi daerah tidak mungkin terselenggara tanpa adanya desentralisasi dan desentralisasi di Indonesia hanya dapat dilakukan melalui penyelenggaraan otonomi daerah.

---

[1] Jimly Asshiddiqie. 2017. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 295.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dan dari konsep inilah maka lahir deerah otonom dan daerah otonom itu memiliki otonomi daerah.[2]

Sejak bergulirnya otonomi daerah telah memberikan dorongan yang sangat kuat bagi daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah. Pemberlakuan otonomi daerah merupakan wujud dari paradigma yang dianut pada era reformasi yang sangat berbeda dengan paradigma di masa Orde Baru yang melahirkan patronase dengan sistemnya yang sentralistik dengan penekanan pada aspek stabilitas, integrasi, dan pengendalian secara sentralisitik melalui perencanaan terpusat, sehingga menimbulkan kebijakan penyeragaman dan patronase politik yang mematikan kreativitas daerah.

Kebijaksanaan otonomi daerah melalui Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten dan kota. Hal itu ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan daerah dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Indonesia yang memiliki kemajemukan baik suku bangsa, ras, etnis, budaya maupun agama, tentu memiliki pengaruh yang sangat besar dalam hal

[2]Rusdianto Sesung. 2013. *Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Refika Aditama, halaman 24.

mengurus urusannya di setiap daerah yang dituangkan dalam setiap peraturan daerahnya masing-masing. Hal yang paling signifikan di era reformasi ini adalah bahwa mayoritas warga negara Indonesia yang beragama Islam memiliki pengaruh kuat di daerah. Pengaruh tersebut dapat dilihat dari adanya fenomena produk hukum di daerah yaitu peraturan daerah bernuansa syari'ah Islam. Peraturan daerah yang bernuansa syariah ternyata menimbulkan pro kontra di kalangan masyarakat, praktisi, bahkan para politisi di negara ini.

Berbagai macam polemik muncul atas pemberlakuan peraturan daerah tersebut di berbagai daerah karena dinilai melanggar amanat konstitusi dan ideologi negara, yaitu Pancasila sebagai dasar fundamental negara Indonesia. Selain itu, Peraturan daerah bernuansa syari'ah juga diindikasikan berpotensi melahirkan pelanggaran hak asasi manusia dan perpecahan bangsa. Peraturan daerah bernuansa syariah ini juga telah diindikasikan berpotensi menimbulkan suatu diskriminasi bagi masyarakat di daerah. Seperti diskriminasi bagi pemeluk agama lain.

Menurut ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa pemerintah pusat memiliki kewenangan absolut yang tidak dapat dibagi oleh Pemerintah daerah, salah satunya adalah urusan agama. Meski demikian, Pemerintah sendiri melalui Kementerian Dalam Negeri tidak melakukan pembatalan terhadap adanya perda syariah ini. Rata-rata perda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri adalah perda yang berhubungan dengan pendapatan daerah seperti, perizinan, investasi, atau retribusi yang tidak perlu. Tindakan Pemerintah Pusat yang tidak tegas

terhadap kebijakan produk daerah bernuansa syariah menunjukkan inkonsistensi dalam menerapkan hubungan desentralisasi antara pemerintah pusat dengan daerah sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berpangkal uraian diatas, maka pembentukan Perda Syariah menjadi fenomenal dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia. Hal ini dikarenakan ada indikasi ketimpangan dalam memahami antara nilai-nilai dan norma hukum yang direfleksikan melalui kehendak politik konstitusi mengenai Indonesia sebagai negara kesatuan yang berdasarkan atas prinsip hukum. Hal tersebut, tentunya akan mempengaruhi materi muatan Perda dan tidak boleh ada pembiaran mengenai pembentukan Perda Syariah di beberapa daerah. Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis memilih judul skripsi tentang "**Pembentukan Peraturan Daerah Bernuansah Agama Dalam Perspektif Desentralisasi Asimetris Di Indonesia**".

1. **Rumusan Masalah.**

   Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

   a. Bagaimana pembentukan peraturan daerah bernuansa dari ajaran agama ?
   b. Bagaimana konsep peraturan daerah yang bernuansa agama dalam perspektif desentralisasi asimetris ?
   c. Bagaimana akibat hukum pembentukan peraturan daerah yang bernuansa agama di Indonesia ?

2. Faedah Penelitian.

Faedah penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

a. Secara teoritis, hasil penelitian ini sebagai pengetahuan dalam hukum Tata Negara, khususnya tentang pembentukan dan pemberlakuan syariat Islam dalam Peraturan Daerah Syariah (Perda Syariah)
b. Secara praktis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan kapada akademisi dan seluruh elemen masyarakat, agar dapat mengetahui pembentukan Peraturan Daerah bernuansa syariah berdasarkan otonomi khusus.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pembentukan peraturan daerah bernuansa dari ajaran agama.
2. Untuk mengetahui konsep peraturan daerah yang bernuansa agama dalam perspektif desentralisasi asimetris.
3. Untuk mengetahui akibat hukum pembentukan peraturan daerah yang bernuansa agama di Indonesia.

C. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Pembentukan adalah proses, cara, perbuatan membentuk.
2. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menampung kondisi khsusu dari daerah yang bersangkutan[3]

[3]Andryan. 2022. *Landasan dan Teknik Peundang-Undangan*, Malang: Setara Press, halaman 60.

3. Syariah adalah hukum-hukum yang diadakan oleh Tuhan untuk hamba-hambaNya yang dibawa oleh salah seorang nabiNya yaitu Muhammad saw baik hukum-hukum tersebut berhubungan dengan cara mengadakan perbuatan yaitu yang disebut sebagai hukum-hukum cabang amalan dan untuknya maka dihimpunlah ilmu fiqh atau berhubungan dengan cara mengadakan kepercayaan yang disebut dengan hukum-hukum pokok dan kepeercayaan da untuknya maka dihimpunlah ilmu kalam. [4]
4. Peraturan Daerah Syariah adalah suatu peraturan yang bermuatan nilai dan atau norma Islam yang bersumber dari Al-qur‟an dan Sunnah yang berlaku disuatu daerah.
5. Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*) adalah pemberlakuan/transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks Indonesia dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI.[5]

D. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh peneliti di perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang “Pembentukan Peraturan Daerah Bernuansa Agama Dalam

[4]Muhammad Yunus Daulay dan Nadlrah Naimi.. 2018. *Studi Islam*, Medan: Ratu Jaya, halaman 4.

[5]Gunawan A. Tauda. 2018. “Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia” *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 1 Edisi 4 November 2018, halaman 415.

Perspektif Desentralisasi Asimetris Di Indonesia" belum pernah dilakukan penelitian. Peneliti mencantumkan karya tulis ilmiah yang temanya hampir sama dengan judul penelitian di atas, tetapi memiliki perbedaan dalam perumusan masalah yang dibahas yaitu:

1. Skripsi Muhammad Irham Roihan, NIM: 10410251, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2016, yang berjudul "Analisis Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah Dalam Tatanan Hukum Di Indonesia". Skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang membahas tentang keberadaan (eksistensi) peraturan daerah bernuansa syari'ah dalam Tata Hukum Indonesia serta apakah peraturan daerah bernuansa syari'ah sesuai dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia.
2. Skripsi Siti Miftahul Hidayatus Solehah, NPM: 1621020331, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung Tahun 2020 dengan judul skripsi: Analisis Hukum Islam Terhadap Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pencabutan Atas Beberapa Peraturan Daerah". Skripsi ini merupakan penelitian yuridis empiris yang lebih menekankan pada faktor-faktor atau hal-hal yang mendasari pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pengawasan dan Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang dengan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 1 Tahun 2017 sebagai Peraturan Daerah yang mencabutnya serta pandangan hukum positif dan hukum Islam

dalam melihat pencabutan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pengawasan dan Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang yang di cabut melalui Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 1 Tahun 2017.

3. Skripsi Esa Mariyani, NIM: 106045201528, mahasiswa Program Studi Jiinayah Siyasah Fakultas Syari'ah Dan Hukum Uin Syarif Hidayatullah Jakarta Tahun 2020 yang berjudul: Perda Keagamaan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kota Solok - Sumatera Barat. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis empiris yang membahas tentang Pemerintah Kota Solok membuat atau menerapkan sejumlah Perda-Perda keagamaan, strategi dan kebijakan Pemerintah Kota Solok dalam mengimplementasikan Perda keagamaan di Kota Solok, dampak dari Perda keagamaan terhadap masyarakat Kota Solok.

Berdasarkan penelitian tersebut di atas, maka pembahasan yang dibahas di dalam skripsi ini berbeda dengan permasalahan di atas. Kajian topik bahasan yang penulis angkat dalam bentuk skripsi ini mengarah kepada aspek pembentukan peraturan daerah bernuansa agama sehingga dikatakan murni hasil pemikiran penulis yang dikaitkan dengan teori-teori hukum yang berlaku maupun doktrin-doktrin yang yang ada, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah atau secara akademik.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan pendekatan penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang disebut juga penelitian hukum doktrinal, dimana hukum

dikonsepkan sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan *(law in books)* dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan ada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.[6]

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.[7]

3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian yang terdiri atas:

a. Data yang bersumber dari kewahyuan yaitu Al-Qurán dan Hadist (Sunah Rasul), Ijma' dan qiyas. Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan.[8]

b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui:

   1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

---

[6]Ida Hanifah dkk. 2018. *Pedoman an Tugas Akhir Mahasiswa.* Medan: FH. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 19.

[7]Bambang Sunggono. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum,* Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 184.

[8] Ida Hanifah dkk. *Op.Cit,* halaman 19

2) Bahan hukum sekunder yaitu berupa buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.
3) Bahan hukum tersier misalnya ensiklopedia, bahan dari internet, bibliografi dan sebagainya.

4. Alat pengumpul data

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dilakukan melalui studi kepustakaan *(library research)* dilakukan dengan mengumpulkan data-data dari internet, jurnal dan ensiklopedia guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian. Studi kepustakaan *(library research)* dilakukan dengan dua cara yaitu:

1) *Offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan *(library research)* secara langsung mengunjungi serta membeli buku, perpustakaan guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.
2) *Online* yaitu studi kepustakaan *(library research)* yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data skunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

5. Analisis data

Data yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dianalisis dengan analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisa yang didasarkan pada paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan dan berhubungan dengan pembentukan Peraturan Daerah bernuansa agama.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Peraturan Daerah

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Definisi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan: "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan". UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia dalam peraturan perundang-undangan, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan Negara.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

TAP MPR merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR atau bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan *(beschikking)*. Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan yang tertuang dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 merupakan bentuk penegasan bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP

MPR masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia.

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

Definisi Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: *"*Undang-undang adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden". Undang-undang merupakan produk bersama dari Presiden dan DPR. Dalam pembentukannya, Undang-Undang ini bisa saja Presiden yang mengajukan RUU yang akan sah menjadi Undang-Undang jika DPR menyetujuinya, begitu pula sebaliknya. Sedangkan definisi "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang" diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa: "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa".

Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dal hal ihwal kegentingan yang memaksa (negara dalam keadaan darurat) dengan ketentuan sebagai berikut:

a. Perpu dibuat oleh Presiden saja, tanpa adanya keterlibatan DPR.
b. Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
c. DPR dapat menerima atau menolak Perppu dengan tidak mengadakan perubahan.

d. Jika ditolak DPR, Perppu tersebut harus dicabut.

4. Peraturan Pemerintah;

Definisi “Peraturan Pemerintah” diatur dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa: “Peraturan Pemerintah adalah peraturang perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Materi muatan peraturan pemerintah adalah materi untuk menjalankan undang-undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa peraturan pemerintah sebagai aturan organik daripada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang.

5. Peraturan Presiden;

Peraturan presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

6. Peraturan Daerah Provinsi;

Perda provinsi merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Materi muatan Perda Provinsi berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perda kabupaten/kota merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Materi muatan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada era reformasi, asumsi umum yang akan terbangun ketika mendengar adanya otonomi daerah adalah munculnya sistem peraturan hukum baru di Indonesia yakni berupa peraturan daerah di masing-masing wilayah. Sebelum bergulirnya era reformasi, undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku di era orde baru adalah undang-undang nomor 05 Tahun 1974. Di dalam Undang-Undang nomor 05 Tahun 1974 didapatkan istilah keputusan, peraturan, dan peraturan daerah, walaupun di dalam undang-undang tersebut tidak diberikan penjelasan tentang perbedaan antara pengertian keputusan, peraturan, dan peraturan daerah.

Pengertian perundang-undangan berbeda dengan pengertian peraturan perundang-undangan. Perbedaan yang mendasar yaitu perundang-undangan dipahami secara sempit hanya terbatas pada undang-undang saja sedangkan peraturan perundang-undangan dipahami secara lebih luas terhadap beberapa aturan yang tidak terbatas pada undang-undang saja.[9]

[9]Ahmad Redi. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 7

Peraturan daerah yang merupakan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah maka materi (subtansinya) tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (tingkat pusat).[10]

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah. Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah.

Berdasarkan pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang ditetapkan oleh penguasa daerah, berdasarkan hasil kompromi antara kepala daerah dan DPRD, dengan memenuhi syarat-syarat formal agar dapat mempunyai kekuatan hukum yang mengikat untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat

[10] Andryan, *Op.Cit*, halaman 60.

daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah. Jadi peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan (atribusian) untuk mengatur daerahnya dan peraturan daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan. Prinsip dasar penyusunan peraturan daerah adalah :

1. Transparansi/keterbukaan;
2. Partisipasi;
3. Koordinasi dan keterpaduan.

Perturan daerah yang telah disahkan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Untuk peraturan daerah

yang bersifat mengatur, setelah diundangkan dalam lembaran daerah harus didaftarkan kepada pemerintah untuk perda provinsi dan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/ Kota. Pengundangan perda yang telah disahkan dalam lembaran daerah merupakan tugas administratif pemerintah daerah. Pengundangan perda dalam lembaran daerah tersebut menandai perda yang telah sah untuk diberlakukan dan masyarakat berkewajiban untuk melaksanakannya.

Materi muatan Peraturan Daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, tercantum dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan Peraturan Daerah juga dapat memuat sanksi pidana sebagaimana ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain berhak ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang mempunyai maksud bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

Perda merupakan hasil kerja bersama antara DPRD dengan Gubernur/Bupati/Walikota, karena itu tatacara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (RanPerda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk RanPerda atau Perda.

B. Peraturan Daerah Bernuansa Agama

Fenomena yang pernah marak di beberapa wilayah di Indonesia adalah mengenai adanya Peraturan Daerah yang mengatasnamakan agama-agama tertentu di dalamnya. Agama yang dimaksud adalah agama Islam yang mencakup seluruh substansi atau nilai-nilai ajaran agama Islam yang termuat dalam peraturan daerah di beberapa wilayah yang kemudian dinamakan atau diistilahkan sebagai Peraturan Daerah bernuansa syari'ah.

Istilah Perda bernuansa agama sebenarnya tidak dikenal di dalam hukum positif di Indonesia. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak mengenal adanya istilah perda syari'ah, melainkan hanya Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Penggunaan istilah perda syari'ah bisa menyesatkan, karena dapat muncul pemahaman seolah-olah perda tersebut adalah syari'at Islam, melainkan yang dimaksud adalah Perda biasa yang materi muatannya mengandung unsur-unsur atau nilai-nilai agama tertentu. Hal ini harus dibedakan, mengingat perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan negara, sedangkan syari'at merupakan ajaran (hukum) agama.

Dengan demikian istilah perda bernuansa agama tidak dikenal dalam hukum positif di Indonesia. Agar tidak terjadi kesalahan persepsi terkait istilah tersebut, maka penulis menyebutnya dengan istilah Peraturan Daerah bernuansa agama. Selanjutnya yang dimaksud dengan peraturan daerah bernuansa agama adalah peraturan daerah biasa seperti yang sudah dijelaskan diatas, dimana materi muatannya mengandung unsur-unsur atau nilai-nilai agama Islam.

Beberapa produk perda bernuansa syari'ah, pada daerah berstatus otonomi, biasa ditemukan adanya berbagai hal sebagai berikut:

1. Formalisasi pemberlakuan syari'at Islam di Indonesia memiliki landasan historis-yuridis yang sangat kuat sesuai dengan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945;
2. Kebijakan otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi berimplikasi pada adanya peluang bagi daerah-daerah untuk memberlakukan corak hukumnya masing-masing, termasuk pemberlakuan syari'at Islam;

Jenis-jenis perda bermuatan syari'ah yang telah diproduk beberapa pemerintah daerah di Indonesia terdiri dari empat klasifikasi yaitu:

1. Jenis perda yang terkait dengan isu moralitas masyarakat secara umum, anti pelacuran dan perzinaan,salah satunya seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 08 tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran,
2. Jenis perda yang terkait dengan fashion, keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian lainnya di tempat-tempat tertentu, salah satunya seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 16 Tahun 2005 Tentang Busana Muslim.
3. Jenis perda yang terkait dengan keterampilan beragama, keharusan pandai baca tulis Al-Qur'an, salah satunya seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 07 Tahun 2003 tentang Bebas Buta Aksara Al-Qur'an pada Pendidikan Tingkat Dasar dalam Wilayah Kabupaten Gowa.
4. Jenis perda yang terkait dengan pemungutan dana sosial dari masyarakat (zakat, infaq, dan shadaqah) seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bukit Tinggi Nomor 29 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.

Dari berbagai jenis peraturan daerah bernuansa syari'ah pada tabel diatas, dapat dilihat bahwa peraturan daerah bernuansa syari'ah dalam tataran konsep, bisa juga diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu:

1. Peraturan Daerah bernuansa syari'ah dengan status otonomi khusus atau yang sering disebut dengan Qanun.
2. Peraturan Daerah bernuansa syari'ah dengan status otonomi biasa.

Peraturan Daerah bernuansa syari'ah dengan status otonomi khusus (Qanun) jika dilihat dari tingkat konsistensi sistem hukum, jelas mempunyai payung hukum dengan adanya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 dan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 yang kemudian dicabut dan diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dari sisi teori hukum, ketiga Undang-undang tersebut diatas adalah *lex specialis* yaitu aturan hukum khusus yang mengecualikan Aceh dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Berbeda dengan Qanun dengan status otonomi khusus, peraturan daerah bernuansa syari'ah dengan status otonomi biasa relatif bertabrakan dengan Undang-undang pemerintahan daerah sebagaimana disebut diatas (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014). karena menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini, masalah agama tidak dapat diatur oleh pemerintah daerah dan menjadi domain absolut bagi pemerintahan pusat. Namun, perlu penulis paparkan bahwa masalah agama yang dimaksud dalam undang-undang tersebut sebagaimana yang tertuang dalam Penjelasan Pasal 10 Ayat (1) huruf F adalah misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Kemudian daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.

Kedudukan peraturan daerah bernuansa syari'ah dalam hierarki sangat jelas. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan secara eksplisit tidak tercantum istilah peraturan daerah bernuansa syari'ah. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya menegaskan adanya peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Dengan demikian, kedudukan peraturan daerah bernuansa syari'ah dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut penulis harus dianggap sama dengan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, karena peraturan daerah bernuansa syari'ah itu sesungguhnya adalah peraturan daerah biasa yang materi muatannya mengandung unsur-unsur atau nilai-nilai agama tertentu yang dalam hal ini adalah ajaran agama Islam sehingga harus dibedakan bahwa peraturan daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan negara, sedangkan syari'ah merupakan ajaran (hukum) agama.

Apabila dinilai secara tertib hukum formil maka peraturan daerah bernuansa syari'ah tidak dapat langsung dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, meskipun masalah agama merupakan domain pemerintah pusat. Masalah agama yang dimaksud dalam undang-undang tersebut sebagaimana yang tertuang dalam Penjelasan Pasal 10 Ayat (1) huruf F adalah misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan

sebagainya sehingga jika peraturan daerah bernuansa syari'ah mengatur menyangkut hal-hal diatas, meskipun skopnya lokal, maka secara tertib hukum nasional ia dianggap bertentangan dan wajib dinyatakan tidak berlaku.

C. Desentralisasi Asimetris

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur secara garis besar mengenai konsep otonomi daerah di Indonesia. Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Artinya diaturnya hal ini dalam UUD NRI Tahun 1945 mendukung eksistensi pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa (baik provinsi, kabupaten kota, maupun desa). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus untuk mengatur rumah tangga dan urusan masing-masing sesuai kebutuhan dari masing-masing daerahnya. Undang-Undang Khusus daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi yaitu memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah local untuk mengatur dan mengurus

urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.[11] Deentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagvrhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Dengan perkataan lain, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara vertical maupun horizontal. Pemencaran secara vertical biasa terdiri atas eksekutif, legislatif dan yudikatif, meskipun pembagian itu tidak selalu sempurna karena kadang satu sama lain tidak benar-benar terpisah bahkan saling mempengaruhi. Hubungan antar lembaga kekuasaan tersebut diatur dengan mekanisme *check and balance*, sedangkan pemencaran kekuasaan vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Desentralisasi dan otonomi ini memberikan jaminan yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan. Menurut Ni'matul Huda desentralisasi merupakan cara sebuah rezim atau negara untuk menghadirkan suatu system yang lebih mencerminkan nilai-nilai demokratis karena sebagian kewenangan telah diserahkan kepada pemerintah local (daerah) untuk terlibat aktif dalam merespon hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan rakyat di daerah.[12]

Pemerintahan system menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, sekonomi dan politik suatu negara atau bagia-bagiannya.[13] Dengan demikian pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna

---

[11]Ni'Matul Huda. 2016. *Huum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Peersada, halaman 329.

[1212]Ni'Matul Huda. 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media, halaman 43.

[13]Sudarsono, 2015. *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 345.

memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain dan di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainya

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuanya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan, sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.

Secara umum, otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi kekuasaan, dimaknai sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat baik pada negara kesatuan maupun pada negara serikat. Di dalam negara kesatuan, otonomi daerah lebih terbatas dari otonomi

daerah pada negara serikat. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan, kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat.

Lebih lanjut, mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

> (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
> (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Frasa "dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah" dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini sebenarnya mengindikasikan bahwa konstitusi menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam. Hal ini semakin diperkuat dengan adanya Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

> (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
> (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Politik hukum (*legal policy*) tentang desentralisasi yang digariskan UUD NRI Tahun 1945 mengisyaratkan keniscayaan penerapan "desentralisasi asimetris" yang menekankan kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Konteks hukum pemerintahan daerah, desentralisasi asimetris merupakan kontra konsep dari desentralisasi simetris (*symmetrical decentralisation*) yang berlaku di 29 daerah provinsi di Indonesia. Konsep desentralisasi simetris (desentralisasi yang seragam) menekankan pada pelimpahan kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kepada keseluruhan daerah-daerah dalam negara secara uniformistik. Dalam tatanan praktik ketatanegaraan, Republik Indonesia saat ini menerapkan kedua konsep ini secara bersamaan .

Desentralisasi asimetris mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, namun tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan.

Desentralisasi asimetris didasari akan kebutuhan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Menurut Ni'matul Huda bahwa pembeda inti antara desentralisasi (biasa) dan desentraslisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian *(conformity),* dan keumuman *(commonality)* pada hubungan suatu level pemerintahan (negera bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/ daerah. Pola simetris ini ditandai oleh "*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system yo both the system as a whole and to the component* unit" di sini, hubungan pusat simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.[14]

[14] Ni'matul Huda. 2017. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan dan Otonomi Khusus, Op.Cit*, halaman 59.

Konsep tersebut sebenarnya sudah dijalankan dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu dengan adanya beberapa daerah yang berstatus istimewa/berotonomi khusus seperti Provinsi Papua & Papua Barat, Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kelima provinsi ini secara legal formal sudah memperoleh pengakuan dari negara. Inti desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di luar ketentuan umum dan khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Sebagai misal, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, sebagian materi muatannya tidak diterapkan epenuhnya/dikesampingkan berdasarkan prinsip *lex specialist derugat legi generalist,* dalam hal pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di lima provinsi di atas.

Terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia yaitu:

1. Alasan konflik dan tuntutan separatisme. Tidak dapat dipungkiri, dua daerah (tiga Provinsi) yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan

Provinsi Papua Barat mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya. Jika diringkas, otsus untuk Aceh dan Papua secara prinsipil terdiri dari: Pertama, dana Otonomi Khusus sebagai kompensasi ketiga provinsi masih dapat bergabung di Republik Indonesia.

2. Pengakuan terhadap identitas lokal yang terwujud dalam institusi politik. Di Aceh proses ini ditandai dengan adanya lembaga baru yang merepresentasikan adat dan agama. Di Papua, wewenang diberikan kepada adat dan gereja.
3. Pengakuan terhadap simbol-simbol lokal seperti bendera, bahasa dan lain sebagainya.
4. Partai politik lokal. Aceh memanfaatkan momentum partai lokal dengan tumbuhnya partai lokal dan memenangkan pemilu, sedangkan di Papua belum ada walaupun ruang untuk hal tersebut telah ada.
5. Adanya *afirmatif action* untuk menjadi pemimpin lokal. Di Aceh wujudnya dengan dapat membaca Al Quran, di Papua pemimpinnya harus orang asli papua yang disyahkan oleh Majelis Rakyat Papua.
6. Pengaturan terkait sumber daya. Selain dana otsus yang jumlahnya sangat besar, pengelolaah sumberdaya daerah adalah isu yang spesifik. Aceh memiliki beberapa kekhususan spesifik terkait dengan pengelolaan sumber daya, misalnya pertanahan, hutan dan eksploitasi minyak. [15]

[15]Gunawan A. Tauda. 2018. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Adminitrative Law & Governance Journal*, Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018, halaman 416.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pembentukan Peraturan Daerah Bernuansa Dari Ajaran Agama

Penyelenggaraan pemerintahan dalam organisasi negara dilakukan pertama-tama menurut asas sentralisasi di mana segala pembuatan dan pelaksaan kebijakan berlangsung sepenuhnya di tataran nasional, baik secara tepusat atau pun melalui instansi *(field administration, local state government)* di derah yang memperoleh pelimpahan wewenang dan membentuk relasi kewenangan intraorganisasi dalam rangka asas dekonsentrasi yaitu pelimphan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.[16]

Pengelolaan organisasi negara (terutama yang berukuran besar, memiliki masalah yang kompleks, dan lain-lain) mulai melibatkan pemerintahan lokal di mana Pemerintahan Pusat hanya menetapkan pokok kebijakan (makro), sementara jabaran (kebijakan mikro) dan implementasi diserahkan ke pemerintah lokal sebagai institusi Daerah Otonom. Pelibatan pemerintahan daerah dan penyerahan wewenang kepadanya oleh Pemerintahan merupakan inti desentralisasi.[17]

Desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah local untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.[18] Dengan penerapan desentralisasi kewenangan ini, keberagaman lokal (daerah/masyarakat) yang terlihat pada aspirasi politik, struktur sosial, dan potensi ekonomi diperhatikan dalam pengelolaan negara

[16] Ni'matul Huda. 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia. Op.Cit*, halaman 332.
[17] Gunawan A. Tauda. *Op.Cit*, halaman 417.
[18] Ni'matul Huda, *Op.Cit*, halaman 329.

melalui pelimpahan kewenangan pembuatan kebijakan (mengatur) dan penerapanya (mengurus) ke unit-unit pemerintahan lokal yang lebih mengenal daerah masyarakat.

Desentralisasi merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Karena luas wilayah dan karakter daerah yang luas, disamping keterbatasan pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan yang menjamin pelayanan publik, maka beberapa urusan diserahkan ke pemerintahan daerah. Jadi, desentralisasi pada dasarnya adalah pola relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Di dalam pola relasi tersebut mengatur hubungan yang berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan control.[19]

Kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu dalam Pasal 236 ayat (1), yang diperjelas dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 180 tahun 2018. Sedangkan mengenai proses dan prosedur serta materi muatan Perda diatur secara umum dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kewenangan dalam perspektif desentralisasi/otonomi daerah memiliki makna sentral pula dalam bangunan konsep dan kebijakan otonomi (khususnya pembagian urusan pusat dan daerah) sekaligus merupakan masalah krusial dalam

[19] Rahmi Hayati dan Muhammad Noor Ifansyah. 2019. "Praktik Desentralisasi Asimetris di Indonesia". *Jurnal Ilmu Administrasi Publik & Bisnis*, Vol. 3, No. 2, September 2019, halaman 134.

penerapannya. Kewenangan dan hubungan wewenang dalam organisasi negara, setidaknya berlangsung antar organ-organ negara (nasional) dan antar organ-organ pemerintahan, khususnya secara hirarkis antar Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Dalam negara hukum wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.[20]

Kewenangan dan hubungan wewenang yang dimaksud tentu saja antar Pusat dan Daerah dalam rangka pelaksanaan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di negara unitaris. Point yang perlu dipahami terlebih dahulu adalah berkenan sumber kewenangan. Sebagaimana paham negara kesatuan, kewenangan pemerintah adalah bersumber dari pemerintah dan organorgan pemerintahan daerah berada di bawah Presiden selaku Pemerintah, sementara materi muatan kewenangannya hanya sebatas kompetensi pemerintah (eksekutif), bukan legislatif kaitan dengan perihal sumber kewenangan, setelah membentuk daerah otonom, Pemerintah Pusat sebagai sumber kewenangan lalu melakukan penyerahan wewenang keapda daerah terbentuk, baik secara bersama-sama dengan daerah lain maupun secara sendiri.

Pada konsep desentralisasi, materi wewenang yang diserahkan melingkup wewenang menetapkan kebijakan (*policy making*) maupun melaksanakan (*policy implementation*). Sementara pada dekonsentrasi (penghalusan sentralisasi), yang terjadi adalah proses pelimpahan wewenang dengan lingkup materinya sebatas wewenang melaksanakan kebijakan (*administrative*) dalam hal konsekuensinya, kalua pada desentralisasi, wewenang yang diserahkan lalu menjadi wewenang dan

[20]Ridwan HR. 2016. *Hukum Administasi Negara,* Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 103.

tanggung jawab daerah sepenuhnya, wewenang yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentralisasi tetaplah menjadi tanggung jawab Pemerintahan Pusat ataupun yudikatif.[21]

Prinsip yang harus ditaati dalam pembentukan Perda dinyatakan dalam Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yaitu bahwa:

(1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
(2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
(3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
(4) Pembentukan Perda dilakukan secara efektif dan efisien.[22]

Sejak diterapkannya otonomi daerah yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan diganti dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti lagi terakhir dengan Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hampir di setiap daerah (provinsi dan kabupaten/kota) muncul *euphoria*, karena merasa mendapat kewenangan yang sangat besar, untuk mengatur dan mengelola kepentingan daerahnya masing-masing. Bentuk *euphoria* terhadap kewenangan besar yang diberikan oleh kebijakan otonomi daerah itu cukup beragam.

[21] *Ibid.*
[22] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 237.

Otonomi daerah yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untu memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatkan kesejahteraan rakyat. Perumusan kebijakan daerah tersebut diantaranya adalah melalui Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian posisi Perda menjadi sangat penting sebagai bingkai legal dari kebijakan daerah.[23]

Fungsi peraturan daerah harus diluruskan sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yaitu menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum, menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengaturan mengenai batas kewenangan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya secara tegas diatur dalam Pasal 9 dan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih spesifik dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-undang tersebut menyatakan bahwa terdapat enam urusan absolut yang tidak di desentralisasikan ke pemerintah daerah, meliputi:

---

[23]Putera Astomo. 2019, *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik Di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada , halaman 69.

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan Fiskal Nasional;
6. Agama.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka prinsip untuk menjalankan pemerintahan daerah mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, UUD 1945 beserta perubahannyan telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia diantara ketentuan tersebut antara lain:

1. Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.
2. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya.
4. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.
5. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu.
6. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.
7. Prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
8. Prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.
9. Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.[24]

[24]Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 4, Desember 2017, halaman 848

Salah satu kewenangan yang tidak didesentralisasikan kepada daerah untuk mengaturnya adalah mengenai masalah agama. Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.

Tidak didesentralisasikannya masalah agama kepada daerah berdasarkan undang-undang di atas merupakan suatu pengaturan yang sangat baik, namun dari sini kemudian muncul celah hukum yang tetap dapat dimanfaatkan oleh masyarakat daerah dalam membentuk peraturan daerah sesuai dengan aspirasi di daerahnya. Berdasarkan UUD 1945, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah, perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah baik provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung

kondisi khusus daerah, serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan rumusan di atas, jelas bahwa masing-masing daerah tetap dapat menyusun perda yang materi muatannya selain dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, juga menampung kondisi khusus daerah tertentu atau ciri khas masing-masing daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu dalam Pasal 236 ayat (1), yang diperjelas dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 180 tahun 2018. Sedangkan mengenai proses dan prosedur serta materi muatan Perda diatur secara umum dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[25]

Kedudukan perda, baik provinsi maupun perda kabupaten/kota, dari segi pembuatannya dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Dari segi konten/isinya sudah semestinya mengacu kepada prinsip utama yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi. Kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku lebih sempit sehingga mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku lebih luas.

---

[25]Aditya Wisnuwardhana Djajaatmadja, "Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Di Kabupaten Cianjur Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Ilmu Hukum, Vol.1 Nomor 1 Thn 2017, halaman 7.

Prinsip yang harus ditaati dalam pembentukan Perda dinyatakan dalam Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu bahwa:

1. Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan.
3. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
4. Pembentukan Perda dilakukan secara efektif dan efisien.[26]

Proses pembentukan peraturan daerah yang berbasis Syariah pemerintah daerah juga harus bersifat parsitipatif. Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan presepsi yang berguna dari masyarakat yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok berkepentingan yaitu tokoh pemuka agama, tokoh masyarakat, sehingga para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian dituangkannya ke dalam satu konsep.

Peraturan Daerah bernuansa agama tentu saja tergantung pada daerah masing-masing. Apabila di suatu daerah dalam memberlakukan sebuah produk hukum bernama peraturan daerah bernuansa syari'ah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku, konsideran perda tetap mengacu pada Pancasila, UUD 1945, maka

[26] *Ibid,* halaman 8.

peraturan daerah bernuansa syari'ah tersebut tentu telah sesuai dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah. Sebaliknya, jika di suatu daerah dalam produk hukumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku, konsideran perda tidak mengacu pada Pancasila, UUD 1945, maka peraturan daerah bernuansa syari'ah tersebut jelas tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah.

Berbicara tentang sejarah terbentuknya peraturan daerah yang bersifat umum maupun yang bernuansa agama di Indonesia tidak akan terlepas dari apa yang disebut dengan otonomi daerah. Sejarah kebijaksanaan desentralisasi telah mengalami perjalanan yang sangat panjang, tidak hanya semenjak lahirnya republik ini, akan tetapi sejak masa pemerintahan kolonial. Dalam rangka mewujudkan kepentingan pemerintah kolonial maka pemerintah daerah dibentuk. Untuk itu sejarah terbentuknya peraturan daerah dapat di klasifikasikan menjadi tiga gelombang.

1. Pada Masa Kolonial

Pada tahun 1903 pemerintah kolonial mengeluarkan *Decenralisatiewet* yang memberi peluang dibentuknya satuan pemerintahan yang mempunyai keuangan sendiri. Pemerintahan diserahkan pada sebuah *"Raad"* atau "dewan" di masing-masing daerah. *Decenralisatiewet* ini kemudian diperkuat dengan *Decenralisatiebesluit* dan *locale radenordonantie* yang menajadi dasar "*Locale Resort"* dan "*Locale Raad".* Pengawasan terhadap pemerintah setempat dilaksanakan sepenuhnya oleh *Gouvernour General* Hindia Belanda yang berkedudukan di Batavia.

Kemudian pada tahun 1922 pemerintah kolonial mengeluarkan sebuah undang-undang baru *"Wet Op The Bestuurshervorminn"*. Dengan ketentuan baru ini maka dibentuk sejumlah *"Provincie"*, *"Regentschap", "Stadsgemeente",* dan *"Groepmeneenschap"* yang semuanya menggantikan *"Locale Resort"* pembentukan sejumlah daerah dilakukan dengan dikeluarkannya *"Ordonantie"*, seperti *Ordonantie* pembentukan *Province Jawa-Madura*, *Province West Java*, *Regentschap Batavia*. Sementara pulau-pulau diluar jawa dan Madura dibentuk melalui *"Groepsemeenschaps Ordonantie"*. Pemerintahan sehari-hari di daerah dijalankan oleh *Gouvernour* untuk di *Provincie*, *Regent* di *Regentschap,* dan *Burgermeester* di *Gemeente*.

Selain administrasi pemerintahan kolonial, pada masa itu terdapat pula administrasi pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan kerajaan yang sudah ada sebelum kedatangan kolonial. Pemerintah kerajaan tersebut satu persatu diikat oleh pemerintah kolonial dengan sejumlah perjanjian atau kontrak politik baik yang bersifat kontrak panjang atau *"Lange Verklaring",* dan kontrak pendek atau *"Korte Verklaring"*. Dengan demikian dalam masa pemerintahan kolonial, warga masyarakat berhadapan dengan dua administrasi pemerintahan, yaitu yang pertama, kepada pemerintah kolonial yang dipimpin oleh seorang Gubernur Jendral yang merupakan wakil dari pemerintahan Kerajaan Belanda dan yang kedua kepada pemerintahan asli dibawah pemerintahan Kerajaan, yang membawahi sejumlah Bupati yang kemudian terdapat sejumlah Wedana dan Assisten Wedana.

2. Pada masa pasca kolonial

Masa pasca kekuasaan pemerintahan kolonial di Indonesia dapat dibagi ke dalam dua periode penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948. Kedua Undang-undang tersebut merupakan hasil dari proses politik pada masa peralihan dari kekuasaan pemerintahan kolonial kepada pemerintahan Indonesia.

Ada beberapa hal yang perlu dicatat mengenai sistem pemerintahan yaitu:

a. Penegasan atas sistem pemerintahan yang bertingkat di mana pemerintah yang lebih tinggi berhak melakukan pengawasan atas satuan pemerintahan yang lebih rendah.
b. Semangat penyelenggaraan pemerintahan daerah masih merupakan warisan pemerintah kolonial.
c. Terdapat dualisme dalam pemerintahan daerah, di satu pihak kepala daerah yang memimpin sebuah badan eksekutif dan juga BPRD (Badan Perwakilan Rakyat Daerah) yang memiliki badan eksekutif yang mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan sekalipun yang menjadi ketua dari badan tersebut adalah kepala daerah.

3. Masa Reformasi

Euforia pada masa ini terhadap jatuhnya pemerintahan orde baru terlihat sangat antusias. Hal ini disebabkan karena adanya perubahan sosial dan politik yang drastis sejak reformasi politik 1998 tersebut. Tidak dapat dijadikan alasan untuk melepaskan konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia dari kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi

daerah. Sejak dibentuk dan disahkannya Undang-undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 hingga diubah lagi menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 meskipun dianggap sebagai perubahan yang fundamental dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, tetapi rumusan intinya tetap mengacu pada konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ada sebagian pandangan yang menyatakan konsepsi tersebut terasa mengukuhkan sifat sentralistik dalam kebijakan pemerintahan daerah dan otonomi daerah. Pandangan yang demikian tentu sangat keliru karena konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah prinsip yang relevan dijadikan sebagai landasan bagi daerah untuk berkiprah di dalam lingkungan Negara. Secara esensial sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani pemerintah tertentu yang diserahkan.

Menghindari pembentukan undang-undang yang memiliki kecenderungan memihan dan menguntungkan pihak/kelompok berkuasa dan untuk menghindari pembentukan undang-undang yang represif dan mengancam kebebasan warga negara serta untukk menjamin efektifnya berlakunya suatu undang-undang maka pembentuk undang-undang harus memperhatikan dan mempedomani prinsip-prinsip atau asas-asas tertentu dalam membentuk undang-undang.[27]

[27] Putera Astomo, *Op.Cit*, halaman 90.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu:

1. Kejelasan tujuan.
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan.
4. Dapat dilaksanakan.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
6. Kejelasan rumusan.
7. Keterbukaan.[28]

Dilihat dari fase legislasi ketatanegaraan, maraknya Perda syari'at Islam adalah fase atau tahapan ketiga upaya formalisasi syariat Islam. Tiga fase tersebut adalah sebagai berikut :

1. Fase pertama adalah fase konstitusionalisasi syari'at Islam. Fase ini terjadi dalam tiga kali proses pembuatan konstitusi di tahun 1945, 1946-1959 dan 1999-2002 dimana masalah relasi Islam dan Negara selalu menjadi perdebatan yang tidak kunjung selesai. Tahun 1945, konstitusionalisasi syari'at Islam menghasilkan Piagam Jakarta yang terkenal dengan tujuh katanya, "dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluknya". Tujuh kata Piagam Jakarta ini yang awalnya merupakan bagian dari Pembukaan UUD, akhirnya dihilangkan dengan prakarsa dari Muhammad Hatta.Kemudian di tahun 1956-1959, upaya untuk kembali menjadikan Islam sebagai dasar Negara dan memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta ke dalam konstitusi yang dibuat konstituante kembali tidak tercapai setelah Presiden Soekarno

[28] *Ibid*, halaman 96.

mengintervensinya dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Akhirnya, di tahun 1999-2002, upaya untuk kembali memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta tertolak karena kurangnya dukungan politik di MPR,maupun dukungan sosiologis dari masyarakat.

2. Fase kedua adalah formalisasi syari'at Islam ditingkat Undang-undang, terutama dengan lahirnya Undang-undang nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, yang pada prinsipnya tidak sedikit mengadopsi nilai-nilai hukum Islam. Pamungkas "Undang-undangisasi" syari'at Islam adalah ditetapkannya UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Darussalam yang telah diubah menjadi UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam undang-undang tentang Aceh inilah diperkuat aturan hukum sekaligus pintu pertama dan utama bagi secara resmi diberlakukannya syari'at Islam di salah satu provinsi di bumi pertiwi.
3. Fase ketiga yaitu pengadopsian syari'at Islam ke dalam Peraturan Daerah (Perda). "Perdaisasi" syari'at Islam ini menjamur setelah proses reformasi bergulir sejak tahun 1999 dan semakin marak. Secara legal-formal pintu perdaisasi syari'at Islam itu terbuka lebih lebar ketika konsep desentralisasi diakui dengan ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Interpretasi otonomi yang luas berdasarkan UU tersebut diartikan beragam oleh daerah, salah satunya adalah dengan mereinkarnasi identitas-

identitas lokal yang dirasa pernah diberangus oleh praktik sentralisasi orde baru.[29]

Ketiga fase formalisasi syari'at Islam diatas menunjukkan adanya perubahan wilayah hukum perjuangan syari'at Islam dari semula diperjuangkan di tingkat konstitusi menjadi kemudian diperjuangkan di tingkat peraturan di bawah UUD, khususnya pada level Undang-undang dan Perda. Dari ketiga fase tersebut juga dapat dilihat bahwa sejarah munculnya peraturan daerah bernuansa syari'ah sangat erat kaitannya dengan formalisasi syari'at Islam di Indonesia.

Setelah melihat dari fase legislasi ketatanegaraan, sisi lain secara yuridis juga dapat dilihat atas kemunculan peraturan daerah bernuansa syari'ah. Banyak kalangan ahli tata Negara berpendapat bahwa kemunculan peraturan daerah bernuansa syari'ah secara yuridis tidak terlepas dari hadirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang dirubah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Perda-perda bernuansa syari'ah ini tumbuh subur di Indonesia antara lain karena inisiatif yang dibuat di kabupaten bulukumba, Sulawesi selatan yakni Pasal 6 Perda Nomor 6 Tahun 2003 kabupaten bulukumba, yang isinya memuat aturan : "Setiap pasangan calon pengantin yang akan melaksanakan pernikahan wajib mampu membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar."[30]

Lahirnya perda bernuansa agama di beberapa daerah juga dapat dilihat dari aspek sosiologis yakni karena sangat dipengaruhi oleh jumlah mayoritas penduduk di daerah tersebut yang menginginkan sebuah aturan sosial yang di dalamnya terkandung nilai ajaran agama Islam. Hal ini disebabkan karena mereka

[29] Aditya Wisnuwardhana Djajaatmadja, *Op.Cit*, halaman 9.
[30] *Ibid*, halaman 10.

meyakini bahwa ajaran agama Islam merupakan ajaran yang universal dan mampu menjadi *rahmatan lil-'alamin.*[31]

Landasan politis juga sangat terlihat di dalamnya bahwa ada sebagian kalangan yang mengatakan awal kemunculan dari perda bernuansa syari'ah tidak terlepas dari dinamika pro dan kontra tentang "Piagam Jakarta" yang muatannya sangat berkaitan erat dengan masalah formalisasi syari'at Islam di Indonesia.

Bagi kalangan yang sepakat dengan penerapan syari'at Islam secara formal setidaknya memiliki problematika yang cukup serius yaitu:

1. Menyangkut problem historis.
2. Menyangkut problem ideologis.
3. Menyangkut problem teknis-praktis. [32]

Ketiga problem tersebut merupakan tantangan utama bagi para pengusul formalisasi syari'at Islam. Belum lagi adanya resistensi berbagai kalangan yang belum bisa menerima ide tersebut untuk diterapkan secara politik. Kalangan yang belum bisa menerima ide tersebut tentu memiliki argumentasi tersendiri. Argumentasi yang dibangun adalah bahwa Indonesia bukan Negara agama, tetapi juga bukan Negara sekuler. Penekanan kelompok ini lebih pada penerapan syari'at yang substantif bukan syari'at formal, karena ide-ide agama akan selalu bergerak untuk menemukan titik *equilibrium*-nya di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bahkan tanpa harus melalui jalan formalisasi agama dalam kehidupan politik.

---

[31] *Ibid*, halaman 11.

[32] Ahmad Muhtadi Anshor, "Implementasi Dan Pengawasan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Di Tulungagung Dan Blitar", *Jurnal Ahkam,* Volume 8, Nomor 2, November 2020, halaman 351

Kalangan yang jelas menolak secara tegas masuknya “Piagam Jakarta” dalam konstitusi, setidaknya ada tiga alasan:

1. Pencantuman piagam ini akan membuka kemungkinan campur tangan Negara dalam wilayah agama yang akan mengakibatkan kemudharatan baik agama itu sendiri maupun pada Negara sebagai wilayah publik. Pelaksanaan syari’at yang diatur oleh Negara pun akan menimbulkan bahaya hipokrisi, karena ketaatan pada syari’at yang disebabkan oleh paksaan Negara hanyalah merupakan ketaatan semu belaka. Agama pada intinya harus menjadi wilayah otonom dari Negara.
2. Usulan tersebut akan membangkitkan kembali prasangka-prasangka lama dari kalangan luar Islam mengenai “Negara Islam” di Indonesia. Prasangka ini jika dibiarkan, akan dapat mengganggu hubungan-hubungan antar kelompok yang pada akhirnya akan menimbulkan ancaman disintegrasi.
3. Tujuh kata Piagam Jakarta berlawanan dengan visi Negara nasional yang memperlakukan semua kelompok di negeri ini secara sederajat. Jika kewajiban melaksanakan syari’at Islam menjadi suatu ketetapan dalam konstitusi, maka hal itu akan menimbulkan tuntutan yang sama pada kelompok-kelompok agama lainnya. Oleh karena itu, kedudukan agama, termasuk Islam dalam negeri ini adalah sebagai inspirasi, bukan aspirasi, bagi pembentukan etika publik secara luas.[33]

Kemunculan peraturan daerah bernuansa agama di Indonesia juga berawal dari tuntutan mayoritas masyarakat muslim Indonesia tentang Piagam Jakarta dalam rangka formalisasi syari’at Islam menjadi *Input* bagi para elit politik dan birokrat pemerintah, kemudian dibawa menuju meja persidangan politik dengan tahap-tahap *proses* didalamnya, akhirnya melahirkan sebuah *output* dari proses tersebut. Kemunculan perda bernuansa syari’ah di daerah mayoritas muslim merupakan efek dari sebuah teori proses yang didalamnya terdapat unsur *theologis* dan politis.

B. Konsep Peraturan Daerah Yang Bernuansa Agama Dalam Perspektif Desentralisasi Asimetris

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur secara garis besar mengenai konsep otonomi daerah di Indonesia yaitu

[33] *Ibid*, halaman 352.

didalam Pasal 18 ayat (2) dan (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menerangkan bahwa " Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan asas pembantuan" dan juga didalam ayat (5) kembali dipertegas yaitu "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat" hal tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah adalah sebagai perwujudan penerapan desentralisasi kekuasaan.

Desentralisasi menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah "penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi". Asas otonomi yang dimaksud disini yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Dan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.[34]

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah juga di atur didalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa

[34] Nur Ika Fatmawati. "Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia". *Madani Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* Vol 10 No 3 Desember 2018.

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.
(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

Dengan demikian desentralisasi yang sudah diatur didalam UUD NRI Tahun 1945 terjadi perubahan dengan menerapkan desentralisasi asimetris yang menekankan pada kekhususan, keistimewaan, dan keberagaman dari tiap-tiap daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional yang kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Desentralisasi asimetris juga mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah, desentralisasi asimetris sudah diterapkan dalam ketatanegaraan di beberapa daerah di Indonesia. Penerapan desentralisasi asimetris diharapkan menjadi strategi akselerasi pencapaian kesejahteraan rakyat melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien sesuai dengan potensi dan karakter masing-masing daerah, dan daerah masing-masing yang memiliki kekhususan dapat bergerak bebas dalam mengimplementasi dan mengembangkan keistimewaannya diluar ketentuan yang telah diatur didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ataupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Konsep pemberlakuan hukum dalam hukum ketatanegaraan Indonesia menganut teori berjenjang yang mengandung ajaran sebagai berikut:

1. Dasar berlakunya dan legalitas suatu norma terletak pada norma yang ada diatasnya, dalam sistem hukum Indonesia dikenal dengan hirarki

peraturan perundang-undangan (Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).
2. Suatu norma menjadi dasar berlakunya legalitas norma yang ada dibawahnya (dari atas kebawah),
3. Secara acak diambil dari dua norma saja, bisa dari atas kebawah atau dari bawah ke atas.[35]

Penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sesuatu yang sangat penting demi keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan negara. Berkenaan dengan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan, bahwa perundang-undangan mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat derah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan- peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan- peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.[36]

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan ketentuan lainnya.

Peraturan Daerah adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pada pokoknya, kewenangannya mengatur bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk Undang-Undang. Akan tetapi, dalam hal-hal tertentu, peraturan daerah juga dapat mengatur sendiri hal-hal yang meskipun tidak didelegasikan secara eksplisit kewenangannya oleh Undang-Undang, tetapi

[35] Putera Astomo, *Op.Cit*, halaman 94.
[36] *Ibid*, halaman 95.

dianggap perlu diatur oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Dengan perkataan lain, disamping untuk melaksanakan ketentuan undang-undang, peraturan daerah juga dapat dibentuk untuk melaksanakan ketentuan undang-undang, ataupun untuk menjabarkan ebih lanjut materi etentuan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan ditasnya dan peraturan daerah lainnya. Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam konteks pengawasan represif, Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum, atau dapat dibatalkan.

Sepanjang Peraturan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Repbulik Indonesia Tahun 1945, Ketetapam Majelis Permusyawaratan dan Undang-Undang, akan batal demi hukum atau mesti dibatalkan. Apabila peraturan perundang-undangan di bawah undang-udang ternyata mengatur hal-hal di bidang otonomi dan tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, peraturan itulah yang harus dibatalkan, bukan Peraturan Daerah dengan alasan mengatur tanpa wewenang.

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Tolak ukur kepentingan umum disini dapat diartikan:

1. Dibutuhkan oleh orang banyak;
2. Setiap orang dapat menikmati dan memperoleh manfaat tanpa ada pembatasan karena kondisi individual seseorang;
3. Harus dalam rangka kesejahteraan umum, baik dalam arti materil maupun spiritual.[37]

Pengertian "bertentangan dengan kepentingan umum" dalam hal ini dapat diartikan juga sebagai kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antarwarga negara, terganggunya ketentraman/keteratiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Penjelasan Pasal 136 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan, yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah lainnya dan yang dimaksud dengan peraturan daerah lainnya adalah: Perda dalam lingkungan daerah yang sama, Peraturan Daerah pada pemerintah daerah lain yang sederajat, dan Peraturan Daerah daerah kabupaten/kota terhadap Peraturan Daerah Provinsi dalam wilayah yang sama.

Pada dasarnya, memang tidak boleh ada pertentangan antar Peraturan Daerah dalam pemerintahan daerah yang sama. Apabila terjadi dapat diselesaikan dengan prinsip "ketentuan sederajat atau lebih tinggi dan yang baru mengesampingkan ketentuan-ketentuan sederajat lebih rendah atau yang lama". Apabila ketentuan baru yang lebih rendah bertentangan dengan ketentuan lama

[37] *Ibid*, halaman 17.

yang lebih tinggi, ketentuan baru harus dikesampingkan dengan memperhatikan lingkungan wewenang masing-masing.

Ketentuan di atas dapat dipandang sebagai kerangka pembatas atau koridor dalam pembentukan Peraturan Daerah. Kerangka pembatas tau koridor ini penting artinya untuk menunjukkan bahwa meskipun daerah mempunyai hak atau wewenang mengatur urusan rumah tangganya sendiri yang dituangkan ke dalam bentuk keputusan hukum berupa Peraturan Daerah, kewenangan itu tidak dalam artian sebagai satuan pemerintahan yang merdeka dan berdaulat, melainkan tetap dalam bingkai Negara Republik Indonesia dan sistem peraturan perundang-undangan secara nasional.

Kemudian salah satu prinsip pokok yang tidak kalah pentingnya yang harus menjadi paradigma setiap peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah dasar negara Pancasila. Sudah seharusnya kelima sila Pancasila itu tercermin dalam setiap materi peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, hukum Indonesia benar-benar akan mencerminkan nilai-nilai pancasila. Bagaimanapun, hukum yang berparadigma Pancasila itulah seharusnya kita bangun dan kembangkan di negara yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Hukum positif/peraturan perundang-undangan terkait/mengatur tenang desentralisasi asimetris berikut ini:

1. Pasal 18 ayat (1), 18A ayat (1), & 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus Bagi Provinsi Papua.
5. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang.
6. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
7. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
8. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perda bernuansa agama adalah suatu peraturan yang bermuatan nilai dan atau norma Islam yang bersumber dari Al-qur‟an dan Sunnah yang berlaku disuatu daerah. Dalam kajian hukum Islam istilah syariah dibedakan antara syari‟ah arti sempit dan syari‟ah arti luas. Syari‟ah dalam arti sempit berarti teks-

teks wahyu atau hadis yang menyangkut masalah hukum normatif. Sedang dalam arti luas adalah teks-teks wahyu atau hadis yang menyangkut aqidah (keyakinan) hukum dan akhlak. Perda Syari‟ah yang digunakan dalam tulisan ini adalah syari‟ah dalam arti sempit, yaitu teks wahyu atau hadis yang tidak ada intervensi manusia. Hal ini berarti bersifat sempit ritual yang mencakup juga perjudian, maksiat, pelacuran, larangan wanita keluar malam dan sebagainya.[38]

Keberadaan Perda Syariah apabila ditinjau dari segi hukum tata negara dalam arti formil, berarti hanya menyangkut peraturan perundang-undangan yang tertulis. Secara normatif, kewenangan otonom Pemerintahan Daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah itu harus berdasarkan keunikan dan ciri khas masing-masing daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.[39]

Prinsip kekhususan daerah menjadi faktor penting dalam penyusunan Perda karena otonomi yang riil atau nyata itu ditentukan oleh berbagai keadaan khusus oleh masing-masing daerah untuk mewujudkan cita-cita otonomi masyarakat daerah yang demokratis dan sejahtera. Namun, dalam tataran

[38] Aditya Wisnuwardhana Djajaatmadja, *Op.Cit*, halaman 46.
[39] *Ibid*, halaman 47.

implementatif, Peraturan Daerah diasumsikan sebagai produk politik yang didominasi oleh kekuatan politik terbesar melalui kehendak para pemimpin daerahnya yang merupakan representasi keinginan rakyat, sehingga setiap daerah seakan merasa perlu dan memiliki kewenangan tanpa batas dalam menerapkan beragam regulasi yang diinginkan, termasuk menerapkan syari‟at Islam di daerahnya karena dianggap dapat mengembalikan identitas masyarakat daerah yang religius seperti masa lalu.[40] Hal ini merupakan konsekuensi logis adanya otonomi daerah yang menjadi wewenang kepala daerah dalam membahas, merumuskan dan menetapkan Perda setelah mendapat persetujuan DPRD sebagaimana diatur secara tegas dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Perda syariah yang sama pembentukannya dengan perda biasa telah berimplikasi terhadap tuntutan di beberapa daerah di Indonesia untuk ditegakkannya syariat Islam berdasar atas kewenangan Pemerintahan Daerah dan faktor kekhususan yang dimiliki daerah tersebut, misalnya pada Provinsi Aceh. Melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh., maka daerah provinsi Aceh diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Kemudian diikuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Aceh yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. [41]

[40] Ahmad Muhtadi Anshor, *Op.Cit*, halaman 11.
[41] Muhammad Ridwansyah, *Op.Cit*, halaman 22.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, bahwa syari‟at Islam diizinkan dan diakui keberadaannya dalam hukum nasional. Meski perlu dicatat untuk pelaksanaan syariat Islam tingkat undang-undang secara ekpilisit baru dinyatakan secara tegas berlaku di Aceh dan tidak belum berlaku didaerah lain. Itu artinya secara eksplisit, syariat Islam yang berdasarkan level hukum undang-undang baru eksis dan berlaku secara terbatas di Aceh. Sehingga, dari sisi teori hukum berlaku asas hukum, lex spesialis yaitu aturan hukum khusus yang mengecualikan aceh dari Undang-undang Pemerintahan Daerah. [42]

Pengadopsian syariat Islam ke dalam Peraturan Daerah di beberapa daerah. Bersamaan dengan diberikannya hak otonomi khusus Aceh dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah maka pengadopsian bentuk Perda semakin marak dan menjamur setelah proses reformasi 1999. Pemberlakuan Perda yang mengandung muatan syariah Islam adalah berkaitan dengan urusan agama yang seharusnya termasuk kewenangan absolut Pemerintah Pusat dan tidak dapat dibagi oleh pemerintah daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 10 ayat 1 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan absolut meliputi: politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fisikal nasional serta agama. Selain itu, di ayat (2) juga menegaskan bahwa urusan pemerintahan absolut dapat dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat dan melalui asas dekonsentrasi. Hal ini berarti urusan agama ditempatkan sebagai urusan absolut Pemerintah Pusat yang tidak dapat dibagi dengan daerah kabupaten dan semestinya daerah-daerah itu tunduk terhadap undang-undang Pemerintahan Daerah. [43]

---

[42] Ahmad Muhtadi Anshor, *Op.Cit*, halaman 12.
[43] Muhammad Ridwansyah, *Op.Cit*, halaman 23.

Selain itu, pembentukan peraturan daerah tersebut tentunya harus menjamin dan menghormati nilai-nilai HAM. Hal ini berarti dalam prosesnya terdapat penyusunan yang taat prosedural sesuai kewenangan dan ketentuan yang disepakati, serta memberikan kesempatan secara adil kepada setiap anggota masyarakat secara transparan dan partisipatif. Apabila pembentukan Perda syariah sama dengan perda biasa, maka perlu dipertanyakan lagi terkait adanya prinsip keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, dan pembahasan pembentukan Perda. Pelibatan masyarakat yang tanpa diskriminasi dan berpartisipasi dalam perumusan pembentukan peraturan serta isu-isu kelompok rentan dan minoritas harus menjadi prioritas utama dalam pembuatan perda. Namun, dalam tataran implementatifnya, pembentukan perda syariah melahirkan perdebatan dan fenomenal ketika dalam proses penyusunannya tidak melibatkan masyarakat, seperti misalnya Perda Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran.[44]

Keberpihakan perda itu terhadap perempuan tidak berimbang, sehingga terdapat indikasi tidak melibatkan perempuan dalam pembentukan aturan itu. Di salah satu pasalnya yaitu Pasal 4 ayat (1) yakni, setiap orang yang bersikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat liburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong atau tempat-tempat lain di daerah. Rumusan ketentuan kata

[44] *Ibid*, halaman 23.

“mencurigakan” menjadi salah satu klausula yang mengandung multitafsir dan mengarah kepada ketidakpastian hukum karena tidak memenuhi unsur objektif dalam suatu kaidah pelarangan dan kecurigaan itu lebih mengarah kepada pihak perempuan. [45]

Apabila dikaitkan dengan hierarki norma dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka jelas nyatalah bahwa Perda yang bermuatan syariah yang kedudukannya berada di bawah undang-undang dan jenisnya adalah produk hukum yang dibuat oleh legislasi dan pemerintah di tingkat lokal. Sehingga, dapat dikatakan cacat yuridis karena dalam berlaku asas hukum *lex superior derogate legi inferior.* Artinya peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.

Selain itu, Perda Syariah apabila ditinjau dari substansi materi muatan Peraturan Perundang-undangan sangat rentan menimbulkan diskriminasi bagi sebagian kelompok masyarakat, misalnya penulis ambil contoh pembentukan Perda Kota Malang No 8 Tahun 2005 tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan terkait substansi materi muatan Perda menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, antara lain asas pengayoman, kemanusiaan, kekeluargaan keadilan dan kesamaan.[46]

---

[45] Muhammad Ridwansyah, *Op.Cit*, halaman 26.
[46] *Ibid*, halaman 27.

Asas pengayoman merupakan asas di mana materi muatan perundang-undangan berfungsi memberikan perlindungan terhadap kelompok yang marginal dan minoritas. Dengan dibentuknya Perda ini, sebagian kelompok masyarakat khususnya perempuan yang memiliki aktivitas dan bekerja, khususnya di malam hari mengalami diskriminasi Karena ada beberapa pasal yang menegaskan tentang larangan berjalan mondar mandir ditempat penginanpan dan berjalan di tempat umum pada malam hari. Sedangkan asas kemanusiaan menegaskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia. Namun, penerapan perda ini berpotensi menuduh perempuan atas dasar kecurigaan bukan atas dasar hukum yang jelas.

Asas kekeluargaan merupakan asas di mana materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Setiap Perda yang dibuat oleh Pemerintah Daerah harus melibatkan partisipasi masyarakat, khususnya kelompok perempuan yang perlu dilibatkan dalam pembentukan perda sehingga materi/substansi perda lebih berkeadilan gender. Sedangkan asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Prinsip keadilan dalam perda ini lebih menekankan apada aspek moralitas agama tertentu yang diformalkan, sehingga materi muatannya lebih banyak menyudutkan perempuan sebagai objek yang sangat buruk dalam Perda ini. [47]

[47] *Ibid*, halaman 28.

Implikasinya, Perda ini juga membatasi hak-hak perempuan untuk mendapatkan penghidupan layak yang dijamin dalam konstitusi. Selanjutnya, asas kesamaan berarti kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Oleh karena itu, prinsip kesetaraan harus dijamin dan dilindungi dalam Peraturan Daerah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan.

C. Akibat Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Yang Bernuansa Agama Di Indonesia

Pembentukan daerah otonom secara simultan merupakan kelahiran status otonomi yang didasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat di daerah atau wilayah tertentu. Esensi pemerintahan di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya, dimana kewenangan pemerintah daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan terpola dalam sistem pemerintahan negara kesatuan. Sistem negara kesatuan terpola menjadi dua struktur utama yaitu pemerintahan pusat,dan pemerintahan daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota).

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) terdapat dasar pokok desentralisasi yang melandasi hubungan pusat dan daerah yaitu dasar-dasar permusyawaratan pemerintahan yang menjadi faktor pembagian fungsi dasar antara pusat dan daerah yaitu:

1. Fungsi yang berskala nasional dan berkaitan dengan eksistensi negara sebagai kesatuan politik diserahkan kepada pemerintah pusat;
2. Fungsi yang menyangkut pelayanan masyarakat yang perlu disediakan secara standar untuk seluruh daerah diserahkan kepada pemerintah daerah;
3. Fungsi pelayanan yang bersifat local yang mana melibatkan masyarakat luas dan tidak memerlukan tingkat pelayanan yang standar.[48]

Ketiga fungsi ini memiliki standar masing-masing dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga pemerintah daerah dapat menyesuaikan pelayanan dengan kevutuhan serta kemampuan daerah masing-masing. Pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi secara tegas sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan keberadaan pemerintah daerah dalam sistem hukum di Negara Republik Indonesia maka pemerintah daerah membuat peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Lembaga pemerintahan di tingkat daerah yang berupa peraturan daerah.

Peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah melihat pada prinsip-prinsip dasar atau asas-asas yang terdapat dalam sistem hukum nasional. Sebagaimana Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi sumber hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia maka haruslah semua peraturan daerah tunduk kepada kedua sumber tersebut sedangkan isi dan tata cara pembentukan peraturan daerah harus sesuai dengan asas-asas yang terdapat dalam Pancasila sebagai cerminan kepribadian bangsa Indonesia.[49]

---

[48] Zahlul Pasha Karim. 2021. "Legalitas Dan Pengawasan Perda Bernuansa Syari'ah Di Indonesia" *Jurnal HAM dan Ilmu Hukum (Jurisprudentia),* Vol. 1 No. 1, Juli 2021, halaman 22.

[49] Putera Astomo, *Op.Cit*, halaman 50.

Peraturan Daerah sama dengan undang-undang local atau *locale* wet *(local legislation)* yaitu peraturan yang dibentuk oleh lembaga *legislative local* dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah satuan pemerintah lokal. Dengan kata lain peraturan daerah yang dibuat ideal dengan melihat kondisi suatu daerah, gaya hidup serta tata masyarakat tertentu yang mengandung unsur-unsur moral. Kondisi suatu daerah kerap melatarbelakangi dibentuknya suatu peraturan daerah seperti halnya dalam pembentukan peraturan daerah yang bernuansa syari'ah di berbagai daerah di Indonesia. Peraturan daerah tersebut mengandung norma agama yang bersumber dari yang mahakuasa dan disetujui masyarakat sebagai kewajiban, larangan-larangan, dan anjuran-anjuran yang harus ditaati atau dipatuhi seperti yang tercantum dalam kitab suci.[50]

Pemberian otonomi yang tidak seragam (asimetris) ke beberapa daerah, belum dapat dijadikan indikasi iktikad baik pemerintah nasional untuk memberikan otonomi yang tidak seragam bagi daerah-daerah lain secara lebih luas. Di samping itu, karena persoalan yang terjadi sangat kompleks, daerah-daerah khusus/istimewa ini masih seperti objek uji coba sistem otonomi daerah yang probabilitasnya bisa berhasil atau sebaliknya, gagal dan memisahkan diri dari NKRI.

Bergulirnya era reformasi telah membawa perubahan dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi melalui otonomi daerah (Otoda). Semangat dalam Otda adalah tumbuhnya kreativitas daerah otonom untuk mendorong dan mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam membangun daerahnya demi

[50] Zahlul Pasha Karim, *Op.Cit*, halaman 23.

kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hal ini, masyarakat dapat berinisiatif menentukan cara mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. "Masyarakat ataupun pemerintah inisiatif tersebut bisa dengan cara menjadikan syariat Islam sebagai rujukan masyarakat melalui kreativitas pemerintah dalam kebijakan-kebijakannya. Otoda dipandang sebagai pintu masuk untuk melak-sanakan syariat Islam pada level daerah melalui instrumen Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah lainnya, seperti keputusan, surat edaran dan instruksi kepala daerah."

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik."[51] Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang."[52] Kedua pasal dalam UUD NRI tahun 1945 tersebut merupakan landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa: "Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia."[53] Pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri sebagaimana Negara bagian dalam sistem federal.

[51] Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[52] *Ibid*.Pasal 18 ayat (1),
[53] Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah adalah *depent and sub ordinat,* sedangkan hubungan negara bagian dengan negara federal/pusat dalam negara federal adalah *independent* dan ko-ordinat. Berdasarkan konsepsi demikian, pada dasarnya kewenangan pemerintah, baik politik maupun administrasi dimiliki secara tunggal oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah pada hakikatnya tidak mempunyai kewenangan pemerintahan. Pemerintah daerah baru mempunyai kewenangan pemerintahan setelah memperoleh penyerahan dari pemerintah pusat.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa: "Pemerintahan daerah, baik provinsi, kabupaten, dan kota, diberi hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan."[54] Selanjutnya, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa: "Untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah, dan peraturan-peraturan lainnya.[55]

Sistem hukum Indonesia mengenal Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 236 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa: "Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-

[54] Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara khusus, implementasi ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tentang Daerah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[55] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (6).

undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”.[56]

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka untuk melakukan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa: “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”[57]

Peraturan daerah memiliki fungsi sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah, dan juga tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagai peraturan pelaksanaannya. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk kepada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan, antara lain, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, dan penyalur aspirasi masyarakat di daerah, serta sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah, peraturan daerah harus tetap dalam bingkai atau koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

[56] Undang-Undang No. 23 tahun 2014, Pasal 236 ayat (2).
[57] Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 6.

Selain membentuk perda-perda yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah, ada sebagian daerah yang pemerintahan daerahnya memandang perlu untuk membentuk peraturan daerah yang mengatur masalah moralitas warga melalui peraturan daerah yang bermuatan syari'at agama, khususnya syari'at Islam.

Peraturan daerah bernuansa syari'ah banyak bermunculan pada tahun 2004 (Jati, 2018), landasan hukum yang diguanakan dalam pembentukan peraturan daerah berbasis Syariah ini adalah Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sekarang ini terdapat beberapa daerah yang membuat peraturan daerah bernuansa syari'ah seperti wilayah Nangroe Aceh Darussalam, Sumatera Barat, Lampung, Banten, Jawa Barat, Kalimantan Selatan, dan Nusa Tenggara Barat (Alwibik, 2013). Hal tersebut diperbolehkan selama tidak bertentangan dengan sumber hukum negara kesatuan republic Indonesia yaitru Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah terdiri dari peraturan daerah dan peraturan atau keputusan kepala daerah yang mempunyai sifat mengatur. Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketentuan ini sesuai dengan rumusan pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan demikian dalam Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang pemerintahan daerah menyebutkan bahwa kepala daerah menetapkan peraturan daerah setelah mendapat persetujuan Bersama dari DPRD, tidak berarti kewenangan membuat peraturan daerah ada pada kepala daerah tetapi DPRD juga memiliki kekuasaan juga dalam pembentukan peraturan daerah.[58]

Hadirnya berbagai Peraturan Daerah (Perda) bernuansa agama sejak demokratisasi dan desentralisasi Indonesia pada orde baru telah menarik perhatian banyak kalangan. Sebagian besar mengkhawatir-kan bahwa fenomena ini akan menjadi titik balik bagi demokratisasi, yaitu munculnya benih-benih diskriminasi dan pengabaian kesetaraan semua warga negara di depan hukum dalam Indonesia yang menganut negara hukum, bahkan hendak mengubah Indonesia menjadi negara yang berdasarkan agama (Islam).[59]

Upaya pembuatan Perda syariat khususnya di daerah mayoritas muslim berawal dari kegagalan upaya pelaksanaan syariat pada level nasional yang menghadapi berbagai hambatan struktural. Ula mengemukakan, ada dua cara formal untuk menerapkan syariat Islam di Indonesia, melalui amandemen konstitusi dan legislasi. Cara yang pertama diakui ula lebih sulit mencapainya, sebagaimana pengalaman upaya memasukkan kembali "tujuh kata" dalam Piagam Jakarta ke dalam pembukaan UUD 1945 selalu mendapat perlawanan kuat. Oleh karena itu, upaya pelaksanaan syariat melalui proses di legislatif dalam bentuk Perda lebih mudah dilakukan. Upaya tersebut menunjukkan adanya perubahan strategi upaya pelaksanaan syariat di Indonesia, dari proses *top-down* melalui

[58] Putera Astomo, *Op.Cit*, halaman 52.
[59] Aditya Wisnuwardhana Djajaatmadja, *Op.Cit*, halaman 34.

Islamisasi konstitusi diubah dengan proses *buttom-up* melalui pembuatan Perda syariat pada level daerah.

Merebaknya Perda syariat mengundang tanggapan pro dan kontra. Kontroversi tersebut menjadi polemik yang tidak pernah berakhir. Polemik tidak hanya terjadi di media massa melainkan juga terjadinya konfrontasi fisik antara kelompok pendukung dan penentang Perda syariat. Kelompok kontra mengkritik para pencetus dan pendukung Perda syariat yang hanya melihat per-soalan sosial dari kulit luarnya saja. Misalnya persoalan prostitusi dan hiburan malam pada Bulan Ramadhan yang dibuatkan Perda syariatnya. Pihak yang menyatakan bahwa syariat Islam harus diterapkan hanya bisa melarang prostitusi dan hiburan malam di bulan Ramadhan. Tetapi, persoalan mendasarnya tak pernah disentuh, bagaimana nasib para pekerja seks.[60]

Kalangan yang setuju terhadap keberadaan peraturan daerah berbasis syariah berpendapat, bahwa menerapkan syariah melalui peraturan daerah dianggap sebagai perintah agama. Dalam pandangan mereka, peraturan daerah berbasis syariah diharapkan dapat menjadi solusi berbagai masalah yang membelit bangsa pada saat ini. Sementara itu, pihak yang tidak setuju terhadap penerapan peraturan daerah berbasis syariah, menilai bahwa peraturan daerah semacam ini akan mengganggu kerukunan umat beragama, tidak memberikan keadilan, tidak mencerminkan sikap toleransi, dan mendiskriminasi warga masyarakat yang beragama selain Islam.

---

[60] *Ibid*, halaman 35.

Kelompok yang pro berpendapat bahwa perda syariat adalah amanah UUD 1945, karena berdasarkan Tap MPRS No. XX/MPRS/ 1966 yang telah dikukuhkan oleh tap MPR No. V/ MPR/ 1973, menetapkan Dekrit 5 Juli 1959 sebagai sumber hukum. Padahal Dekrit 5 Juli 1959 tersebut menyatakan bahwa Piagam Jakarta menjiwai UUD 1945 dan merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan UUD 1945.

Kelompok pro juga beragumentasi bahwa Perda syariat di samping tidak bertentangan dengan konstitusi juga membuat masyarakat merasa aman dan senang karena dengan perda tersebut kehidupan sosial mereka menjadi lebih baik. di samping itu, alasan penolakan Perda syariat yang menganggap Perda tersebut inkonstitusional, membahayakan NKRI, melanggar HAM dan kebhinekaan, hanyalah dalih yang dicari-cari belaka dan sama sekali tidak di-dasarkan atas argumentasi yang valid.

Kelompok kontra juga memandang Perda syariat yang merupakan bagian bentuk penerapan syariat Islam, apabila diterapkan secara terburu-buru hanya akan memunculkan paradoks dan konflik di antara kaum muslim dan juga masyarakat Indonesia secara umum. Pemaksaan penerapannya, tanpa mempertimbangkan visibilitas dan viabilitasnya hanya akan menjadikan syariat Islam kontraproduktif bagi masyarakat tersebut.[61]

Substansi Perda bernuansa syariah beragam, masing-masing daerah yang penduduknya mayoritas beragama Islam membuat Perda dalam rangka penertiban masyarakatnya. Banyak daerah yang menghendaki meniru membuat Perda

[61] *Ibid*, halaman 36.

bernuansa syariah, akan tetapi ada juga orang-orang yang alergi mendengar Perda-perda yang bernuansa syariah tersebut, sehingga seakan terjadi pro-kontra terhadap Perda bernuansa syariah itu.

Perda berbasis syariah jika dihubungkan dengan negara dan agama dalam Perspektif Pancasila dapat dilihat dari kembalinya bangsa Indonesia ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden dengan mengaitkan Naskah Piagam Jakarta, memang secara yuridis formal belum bisa dijadikan landasan bagi berlakunya Syariat Islam di Indonesia secara utuh. Namun, hal itu telah memberikan tempat bagi kedudukan Syariat Islam di Indonesia, atau setidaknya memberikan landasan bagi terbentuknya perundang-undangan nasional yang berdasarkan Syariat Islam. Dengan kata lain, ada peluang yang diberikan oleh Konstitusi untuk dimanfaatkan umat Islam dalam pembentukan perundang-undangan nasional yang didasarkan kepada Syariat Islam.[62]

Pemberlakuan perda berbasis syariah dapat dilihat dari perspektif peraturan perundang-undangan yang mengacu kepada teori hierarkhi hukum. Hal ini dimaksudkan nuntuk mengkaji aspek kepastian hukum dalam kaitannya dengan keberlakuan hukum secara yuridis, karena kepastian hukum ditentukan oleh kesesuaian hukum dalam tatanan hierarkhi peraturan perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Daerah bernuansa syariah dalam beberapa hal dianggap sebagai pengakuan akan nilai-nilai luhur yang hidup di masyarakat, sehingga dipositifkan menjadi Peraturan Daerah, akan tetapi ada beberapa Peraturan Daerah yang dianggap terlalu jauh mengatur ke ranah privat yang oleh konstitusi dijamin kebebasan dalam menjalankannya. Untuk melihat sejauh mana

---

[62] *Ibid*, halaman 37.

pertentangan tersebut, terdapat beberapa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang dapat digunakan untuk pisau analisis tersebut, antara lain kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, serta kejelasan rumusan.

Apabila mencermati pertentangan secara analisa, sesungguhnya dimungkinkan bahwa Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang, bahkan Konstitusi. Namun, bila mencermati pertentangan melalui pengujian, maka hanya dapat dibandingkan pertentangan Peraturan Daerah dengan Undang-Undang, karena pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil ataupun materiil. Karena itu, pada tingkat pertama, pengujian konstitusionalitas itu haruslah dibedakan dari pengujian legalitas. Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstitusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian legalitas, bukan pengujian konstitusionalitas. Hal tersebut dibedakan dengan peristilahan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah pengawal Undang-Undang Dasar (*the Guardian of the Constitution*), sedangkan Mahkamah Agung adalah pengawal undang-undang (*the Guardian of the Law*).[63]

Peraturan Daerah bernuansa syariah sesungguhnya lebih menekankan pada pengaturan moral. Moralitas memerintahkan setiap individu untuk melakukan apa saja yang bermanfaat bagi masyarakat, termasuk manfaat bagi dirinya sendiri. Namun, ada banyak tindakan yang berguna bagi masyarakat yang tidak dapat diperintahkan legislasi, meskipun moralitas melarangnya.

---

[63] Zahlul Pasha Karim, *Op.Cit*, halaman 25.

Legislasi memiliki pusat yang sama dengan moral, namun jangkauannya berbeda. Ada dua alasan perbedaan ini yaitu:

1. Legislasi tidak mungkin berpengaruh langsung pada perilaku manusia, kecuali melalui hukuman.
2. Legislasi seringkali tertahan oleh bahaya besar berupa penangkapan terhadap orang-orang yang tak bersalah dalam rangka menghukum orang yang bersalah. [64]

Nuansa syariah yang terkandung dalam Peraturan Daerah, dapat pula dinyatakan sebagai budaya agama. Terdapat dua sasaran dari budaya agama, pertama, meningkatkan kekuatan sanksi, kedua, menggiring kekuatan tersebut ke arah yang benar. Bila arahnya keliru, budaya agama akan terdiri dari hukuman dan ganjaran. Tendensi budaya agama harus sejalan dengan pola kemanfaatan. Sanksi terdiri dari hukuman dan ganjaran. Hukuman harus terikat dengan perbuatan-perbuatan yang membahayakan masyarakat, dan terhadap perbuatan-perbuatan itu sendiri. Ganjarannya harus dijanjikan untuk perbuatan yang tendensinya menguntungkan bagi masyarakat, dan tidak untuk perbuatan selain itu. Inilah yang harusnya menjadi dogma fundamental.

Berdasarkan hal tersebut, maka tidak semua hal yang merupakan budaya agama perlu diatur dalam Peraturan Daerah. Secara filosofis ketentuan tersebut ingin melindungi wanita dari praktik prostitusi, sayangnya dalam penerapan di lapangan seolang wanita yang masih berada di luar rumah pada jam malam dianggap sebagai pelacur. Apakah dengan beradanya seorang perempuan di luar rumah pada jam malam dipastikan melakukan praktik prostitusi. Kalaupun kedua contoh tersebut akan membahayakan diri wanita bila tidak mematuhi hal tersebut, masalah sesungguhnya adalah kealpaan negara untuk menjamin keamanan bagi warga negara.

---

[64] *Ibid.*

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pembentukan Peraturan Daerah bernuansa dari ajaran agama oleh pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki kewenangan membentuk peraturan daerah, terutama terkait urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang memang diamanatkan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan tersebut tetap terbatas, mengingat ada urusan absolut/mutlak yang hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Materi muatan yang bernuansa syariah tetap dapat diatur dalam Peraturan Daerah sepanjang mengangkat kearifan lokal yang memang telah mengakar di daerah tersebut, atau untuk melaksanakan urusan wajib seperti urusan ketentraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat, serta terkait urusan sosial
2. Konsep Peraturan Daerah yang bernuansa agama dalam perspektif desentralisasi asimetris dalam sistem hukum ketatanegaraan terdapat dalam UU Pemerintahan Daerah yang secara tegas memberikan adanya desentralisasi asimetris, yaitu termaktub pada Pasal 13 ayat (2) berbunyi: "Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan". Mengenai penerapan desentralisasi

asimetris di beberapa daerah, tidak memiliki ciri-ciri maupun kategorisasi yang pasti secara umum, sebab desentralisasi asimetris di Indonesia tidak menggunakan teori karakteristik dalam pemberlakuannya. Setiap daerah yang menerapkan maupun memberlakukan desentralisasi asimetris dalam pemerintahan daerahnya memiliki ciri maupun karakter khusus yang pasti tidak sama antar satu daerah dengan daerah lainnya.

3. Akibat hukum pembentukan peraturan daerah yang bernuansa agama di Indonesia telah menimbulkan sebuah implikasi bagi masyrakat di daerah. Peraturan daerah berperspektif agama memeberikan potensi pelanggaran terhadap hak asasi manusia, hal tersebut diantaranya implementasi hak-hak sipil di Indonesia yang diatur baik didalam Undang-undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945 dan secara khusus dalam Undang-Undang. Penerapan Perda bernuansa agama dalam materi muatan Peraturan Daerah di Indonesia telah menimbulkan *disintegrasi* bagi nilai-nilai ideologi negara yaitu Pancasila, karena penerepan Perda bernuansa agama telah menciderai nilai-nilai Pancasila yang menjungjung tinggi persamaan hak asasi manusia tanpa membedakannya yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekomomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik.

B. Saran

1. Istilah Perda bernuansa agama harus diartikan secara tepat, perda bernuansa agama memiliki kedudukan sama dengan perda pada umumnya

dan sebaiknya istilah Peraturan Daerah bernuansa agama dihilangkan sehingga dengan penggunaan istilah bernuansa dapat meluruskan pemahaman terhadap konsepsi yang selama ini disalah artikan oleh sebagian kalangan. Pada intinya setiap agama mengajarkan kebaikan dan kita dapat menerapkan suatu norma hukum yang didasarkan pada suatu agama kepada masyarakat dengan tetap berpegang teguh pada nilai nilai Kesatuan Negara Repubik Indonesia, Pancasila, dan UUD 1945.

2. Fungsi perda harus diluruskan sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yaitu menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum, menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Desentralisasi asimetris setidaknya dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Andryan. 2022. *Landasan dan Teknik Peundang-Undangan,* Malang: Setara Press.

Ahmad Redi. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika.

Bambang Sunggono. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum,* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Ida Hanifah dkk. 2018. *Pedoman an Tugas Akhir Mahasiswa.* Medan: FH. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Jimly Asshiddiqie. 2017. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Muhammad Yunus Daulay dan Nadlrah Naimi.. 2018. *Studi Islam,* Medan: Ratu Jaya.

Ni'matul Huda. 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia.* Jakarta: RajaGrafindo Persada.

----------. Ni'Matul Huda. 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media.

Putera Astomo. 2019, *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik Di Indonesia,* Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Ridwan HR. 2016. *Hukum Administasi Negara,* Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Rusdianto Sesung. 2013. *Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Refika Aditama.

Sudarsono, 2015. *Kamus Hukum,* Jakarta: Rineka Cipta.

.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

C. Jurnal

Aditya Wisnuwardhana Djajaatmadja, "Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Di Kabupaten Cianjur Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Ilmu Hukum, Vol.1 Nomor 1 Thn 2017.

Ahmad Muhtadi Anshor, "Implementasi Dan Pengawasan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Di Tulungagung Dan Blitar", *Jurnal Ahkam*, Volume 8, Nomor 2, November 2020

Gunawan A. Tauda. 2018. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Adminitrative Law & Governance Journal*, Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018.

Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 4, Desember 2017

Nur Ika Fatmawati. "Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia". *Madani Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* Vol 10 No 3 Desember 2018

Rahmi Hayati dan Muhammad Noor Ifansyah. 2019. "Praktik Desentralisasi Asimetris di Indonesia". *Jurnal Ilmu Administrasi Publik & Bisnis*, Vol. 3, No. 2, September 2019.

Zahlul Pasha Karim. 2021. "Legalitas Dan Pengawasan Perda Bernuansa Syari'ah Di Indonesia" *Jurnal HAM dan Ilmu Hukum (Jurisprudentia),* Vol. 1 No. 1, Juli 2021.