

Otonomi Daerah Dan Perkembangan “Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syari’ah”

Oleh: Muntoha
Dosen FH UII Yogyakarta
e-mail:muntoha@fh.uui.ac.id

Abstract

The central government policy which granted the autonomy for some local governments has brought about the rise of local regulations which are drafted in accordance with the local aspirations. Accordingly, for the residences where their socio-historical backgrounds are marked with Islamic tradition, tends to aggregate Islamic values in the regulations they issue.

Keywords: Otonomi, Peraturan Daerah, Syariah

Pendahuluan

Arus reformasi telah bergulir di Indonesia mulai tahun 1998. Reformasi menuntut adanya demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara dan juga dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satu akibat reformasi yang paling mendasar adalah dalam hal sistem pemerintahan, pada era reformasi ini telah lahir dua undang-undang pemerintahan daerah yang mengatur lebih lanjut mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana amanat Pasal 18 UUD 1945. Kedua undang-undang tersebut adalah Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tersebut yang kemudian disusul dengan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang merupakan koreksi total atas UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah, dalam upaya memberikan otonomi yang cukup luas kepada daerah sesuai dengan cita-cita UUD 1945. UU No. 22 Tahun 1999 tersebut mulai berlaku pada tanggal 7 Mei 1999, terlahir

sebagai pelaksanaan Ketetapan MPR – RI Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan juga dalam kerangka UUD 1945. Seperti proses lahirnya beberapa UU Tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, UU No. 22 Tahun 1999 ini juga terkesan merupakan pergeseran “pendulum” (bandul) dari ekstrim yang satu ke ekstrim yang lainnya, sesuai dengan kondisi politik saat itu. UU No. 22 Tahun 1999 merupakan pergeseran “pendulum” yang cukup drastis dari kondisi sentralistik ke arah desentralisasi yang lebih luas.¹

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, asas pemerintahan yang digunakan adalah asas desentralisasi dengan memperkuat fungsi DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah. Akan tetapi, karena dipandang oleh kaum reformis dan para pakar otonomi daerah UU ini banyak mengandung kelemahan yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan reformasi maka diusulkan untuk dilakukan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tersebut. Maka, lahirlah UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999, dan bersamaan dengan itu kemudian disusul dengan lahirnya UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang tepatnya terjadi pada tanggal 15 Oktober 2004.

Maraknya berbagai tuntutan demokratisasi di berbagai sektor kehidupan berbangsa dan bernegara pada era reformasi ini, sektor pembangunan hukum mutlak membutuhkan pembenahan secara integral baik dari segi penegakan supremasi hukum, juga dalam pembentukan dan penciptaan suatu produk hukum yang responsif terhadap dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat secara nasional. Suatu hal yang fenomenal sifatnya, semangat otonomi daerah yang berlebihan telah berdampak pada beberapa daerah yang berbasis Islam kuat mulai menuntut diberlakukannya syari’at Islam secara operasional implementatif, seperti: Daerah Istimewa Aceh, Sulawesi Selatan, Gorontalo, Riau, Kabupaten Cianjur, dan Kabupaten Tasikmalaya.² Hal ini tampak dengan jelas pada

¹B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945 – 2005 Proses dan Realita Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini*, cetakan ke-1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm. 101.

²Di Tasikmalaya misalnya, setiap hari jum’at diadakan program jum’at bersih. Seluruh warga Muslim dipermudah untuk melaksanakan shalat jum’at, media-media porno dan kemusyrikan diberantas, dan busana muslim dianjurkan penggunaannya. Bahkan Abdul Fatah Syamsuddin, koordinator aksi Tasikmalaya menyatakan bahwa otonomi daerah menjadi salah satu kunci dalam penerapan

kasus penerapan hukuman “rajam” yang diberlakukan pada salah satu anggota Laskar Jihad Ahlus Sunnah Wal-Jama’ah sebagai wujud penegakan Syari’at Islam.³ Kasus ini menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum serta semakin menambah kesemrautan hukum dalam sistem hukum nasional, karena secara yuridis formal penerapan hukuman “rajam” tidak dikenal bahkan dilarang oleh hukum positif Indonesia, sehingga menjadi persoalan yuridis dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia.

Persoalan antagonis dari kasus hukum di atas, menunjukkan belum terakomodasinya aspek-aspek hukum Islam secara komprehensif dalam sistem hukum nasional. Padahal kedudukannya baik secara filosofis maupun ideologis sangat kuat. Dalam falsafah Pancasila misalnya, spirit hukumnya adalah hukum yang mengandung dimensi ketuhanan atau tidak bertentangan dengan ajaran agama, menghargai dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, menjaga kesatuan dan persatuan, berwatak demokratis dan berintikan keadilan sosial. Sementara itu, dalam UUD 1945 pasal 29 ayat (1) ditegaskan bahwa “negara berdasarkan atas ketuhanan yang Maha Esa”, dan ayat (2), “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing, dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu”. Jadi kedudukan hukum Islam yang sangat kuat dalam sistem hukum nasional itu, bukan karena mayoritas penduduk Indonesia adalah beragama Islam, akan tetapi lebih didasarkan pada adanya hubungan antara negara yang menganut faham negara hukum dan negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Selama ini, garis kebijakan politik hukum terhadap legislasi hukum Islam ke dalam format hukum positif nasional, hanya sebatas pada hukum keluarga (*al-Akhwal as-Syakhsyah*) yang hanya berlaku bagi umat Islam.

syari’at Islam di daerah. Sedangkan di Masjid “al-Markaz al-Islami”, Makasar pada tanggal 27 Oktober 2000 diadakan pengumpulan sejuta tanda tangan umat Islam untuk mendukung pemberlakuan syari’at Islam di Sulawesi Selatan. Aksi ini dipelopori oleh Komite Persiapan dan Penerapan Syari’at Islam (KPPSI) Sulawesi Selatan. Tuntutan kedua daerah itu terhadap pelaksanaan syari’at Islam didasarkan pada kondusifnya masyarakat dan otonomi daerah. Lihat: Mardani Umar, “Peluang Penerapan Syari’at Islam di Era Otonomi Daerah” dalam Majalah Hukum *Legalita; ada Masyarakat, ada Hukum*, Unit Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat (UPPM), Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Muhammadiyah Kotabumi, Lampung, Volume 1, Nomor 2, Maret - Mei 2002, hlm. 12.

³GATRA, No. 26 Tahun VII, 19 Mei 2001.

Misalnya dengan lahirnya UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan PP No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik. Kedua aturan hukum organik ini kemudian diperkokoh dalam wadah peradilan dengan melahirkan UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Kemudian INPRES No. 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam, UU No. 17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dan yang paling mutakhir adalah UU No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat. Sedangkan aspek hukum lainnya yang bersifat publik, seperti hukum ketatanegaraan nyaris tidak terakomodasi ke dalam format hukum nasional, sehingga maraknya tuntutan formalisasi syari'at Islam ke dalam format hukum positif menjadi suatu hal yang tidak terelakkan sebagaimana kasus penerapan hukuman "rajam" tersebut di atas. Di bidang hukum ketatanegaraan, ada keinginan dari berbagai Ormas Islam, seperti Front Pembela Islam (FPI), Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), Gerakan Pemuda Islam (GPI), Pelajar Islam Indonesia (PII), Himpunan Mahasiswa Muslim Antar Kampus (HAMMAS), Pergerakan Islam Untuk Tanah Air (PINTAR), Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Komite Indonesia Untuk Solidaritas Dunia Islam (KISDI), Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), Front Pemuda Islam Surakarta (FPIS), Ikatan Keluarga Muslim Internasional (IKMAL), dan beberapa partai politik (Parpol) yang berasaskan Islam antara lain PPP dan PBB untuk memasukkan 'tujuh kata' Piagam Jakarta (*dengan kewajiban menjalankan "syari'at Islam" bagi pemeluk-pemeluknya*) yang terdapat dalam "Piagam Jakarta" ke dalam amandemen UUD 1945 Pasal 29 secara eksplisit.

Namun, selain tuntutan di atas juga ada kalangan ORMAS keagamaan seperti NU dan Muhammadiyah serta Forum Kebangsaan Pemuda Indonesia (FKPI) yang beranggotakan antara lain Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), Mahasiswa Budhis Indonesia (HIMABUDHIS), Pergerakan Mahasiswa Katolik Indonesia (PMKRI), Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama (IPNU), Ikatan Putra-putri Nahdlatul Ulama (IPPNU), dan kesatuan Mahasiswa Hindu Dharma Indonesia serta sederetan intelektual terkemuka, seperti Nurcholish Madjid, Goenawan Mohammad, Masdar F. Mas'udi, Faisal Basri, dan lain sebagainya yang menolak masuknya "Piagam Jakarta" sebagai bagian dari amandemen terhadap Pasal 29 UUD 1945.

Pro-Kontra tentang "Piagam Jakarta" ini tentu berkaitan dengan masalah formalisasi syari'at Islam di Indonesia. Bagi kalangan yang sepakat dengan penerapan syari'at Islam secara formal di Indonesia,

setidaknya memiliki problematika yang cukup serius⁴ *Pertama*, menyangkut problem historis. Secara historis, gagasan formalisasi syari'at Islam dalam politik kenegaraan merupakan gagasan yang sama sekali bukan baru. Kalangan Islam politik tempo dulu memperjuangkannya secara serius, sebagaimana terlihat dalam Piagam Jakarta, yang lantas menjadi tonggak historis bagi kalangan penuntut ide formalisasi syari'at Islam di Indonesia. *Kedua*, problem ideologis. Wacana ideologis yang ditawarkan kelompok Islam yang menghendaki formalisasi syari'at Islam dalam berpolitik pun tidak mudah untuk segera membuat banyak kalangan yakin dan mengungkapkan dukungannya – bahkan oleh (kebanyakan) kalangan ulama sekalipun. *Ketiga*, problem teknis-praktis. Pertanyaan yang saat ini banyak dilontarkan kalangan awam berkaitan dengan tema ini adalah, bagaimana nanti teknisnya pelaksanaan syari'at Islam, bila negara turut campur? Apakah perlu dibentuk polisi pengawas syari'at? Bayangan kerepotan segera mengilhami banyak kalangan, tatkala ide formalisasi syari'at Islam disebut.

Sedangkan bagi kalangan yang dengan jelas menolak secara tegas masuknya “Piagam Jakarta” dalam konstitusi, sedikitnya ada tiga alasan;⁵ *Pertama*, 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. *Kedua*, 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 ujungnya akan menimbulkan ancaman disintegrasi. *Ketiga*, 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 lain.

Di tengah-tengah perdebatan tersebut, pemerintah justru mengeluarkan kebijakan pemberlakuan “Syari'at Islam” kepada Daerah Istimewa Aceh melalui UU No. 44 Tahun 1999 Tentang Keistimewaan

⁴Kurniawan Zein, Sarifuddin HA (Ed.), *Syari'at Islam Yes Syari'at Islam No Dilema Piagam Jakarta dalam Amandemen UUD 1945*, Cetakan ke-1, Paramadina, Jakarta, 2001, hlm. 94 - 96.

⁵ *Ibid.*, hlm. 203 – 204.

Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Kebijakan nasional itu kemudian diperkuat lagi oleh peraturan yang lebih tinggi *hierarchie*-nya, yaitu TAP MPR No. IV /MPR/1999 Tentang GBHN, yang dalam salah satu ketetapannya tentang daerah Aceh butir (a) menyebutkan: "Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan RI dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur oleh undang-undang". Wujud undang-undang itu adalah UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Propinsi "Nanggroe Aceh Darussalam" yang disahkan pada tanggal 9 Agustus 2001, setelah sebelumnya RUU NAD itu mendapatkan persetujuan dari DPR bersama pemerintah pada tanggal 19 Juli 2001.

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang menarik untuk dikaji adalah, *Pertama*, Bagaimana implikasi dari adanya kebijakan otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi terhadap perkembangan perda-perda yang dipersepsikan bernuansa syari'at tersebut? *Kedua*, Jenis-jenis "Perda Syari'at" apa sajakah yang telah diproduksi oleh beberapa pemerintahan daerah di Indonesia yang warga masyarakatnya mengaspirasikan untuk diberlakukannya Syari'at Islam secara formal melalui perda-perda tersebut?

Implikasi Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Perkembangan "Perda-perda Bernuansa Syari'at"

Secara teoritis, untuk menganalisis pemberlakuan syari'at Islam secara formal dalam konteks otonomi daerah harus dilihat dari perspektif peraturan perundang-undangan. Dalam rangka itu pula, maka harus mengacu kepada teori pertingkatan hukum (*hirarki norma hukum/stufenbau theory*) dari Kelsen yang dimaksudkan untuk mengkaji aspek kepastian hukum dalam kaitannya dengan keberlakuan hukum secara yuridis, karena kepastian hukum ditentukan oleh validitas atau kesesuaian hukum dalam tatanan hirarki peraturan perundang-undangan.⁶ Selain itu, juga dimaksudkan untuk menganalisis keterkaitan antar norma hukum, yang mengacu pada nilai filosofis yang berintikan pada rasa keadilan dan kebenaran, maupun nilai sosiologis yang sesuai dengan tata

⁶Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, Russel and Russel, New York, t. t., hlm. 112 – 115.

nilai budaya yang berlaku di masyarakat. Menurutnya, dalam *General Theory of Law and State* disebutkan:

The basic theory merely establishes a certain authority, which may well in turn vest norm-creating power in some other authorities. The norm of dynamic system have to be created through acts of will by those individuals who have been authorized to create norms by some higher norm. This authorization is a delegation. Norm creating power is delegated from one authority to another authority; the former is the higher, the later the lower authority. The basic norm of a dynamic system is the fundamental rule according to which the norms of the system are to be created (Norma dasar menentukan otoritas tertentu, yang pada gilirannya memberi kekuasaan membentuk norma kepada sejumlah otoritas lain. Norma-norma dari suatu sistem yang dinamis harus dilahirkan melalui tindakan-tindakan kehendak dari para individu yang telah diberi wewenang untuk membentuk norma-norma oleh norma yang lebih tinggi. Pemberian wewenang ini adalah suatu delegasi. Norma yang membentuk kekuasaan didelegasikan dari suatu otoritas kepada otoritas lainnya, otoritas yang pertama adalah otoritas yang lebih tinggi, otoritas yang kedua adalah otoritas yang lebih rendah. Norma dasar dari suatu sistem yang dinamis adalah peraturan fundamental yang menjadi dasar rujukan bagi pembentukan norma-norma dari sistem tersebut).⁷

Teori *stufenbau* mengajarkan bahwa secara formal hukum merupakan susunan hirarki dari hubungan-hubungan normatif. Norma yang satu berhubungan dengan norma yang lain, norma yang pertama lebih tinggi tingkatannya daripada norma yang kedua dan demikian selanjutnya berjenjang dari atas ke bawah. Hal ini berarti, isi nilai dari suatu norma dari norma yang di bawah dan yang berikutnya tidak boleh bertentangan, atau tidak boleh tidak bersesuaian dengan norma yang di atasnya. Setiap norma hukum memperoleh pengesahan dari norma hukum yang di atasnya dan pada tingkat terakhir semua norma hukum memperoleh pengesahan dari norma dasar.⁸

Dengan demikian, suatu peraturan hukum tertentu harus dapat dikembalikan kepada peraturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan perkataan lain dapat dikatakan bahwa peraturan-peraturan hukum positif disusun secara bertingkat dari atas, yaitu dari norma dasar secara bertingkat ke bawah ke sesuatu yang melaksanakan norma-norma

⁷Hans Kelsen, *Ibid.*, hlm. 113.

⁸Hans Kelsen dalam Kusnu Goesniadhi, *Ibid.*, hlm. 40

hukum tersebut secara konkret. Konsekuensinya suatu peraturan hukum tertentu dapat dievaluasi kesesuaiannya dengan peraturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya.⁹

Dalam kaitannya dengan teori *stufenbau* ini, maka jika diperhatikan secara seksama Indonesia telah menganut teori yang dapat dirujuk dari UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan peraturan sebelumnya yaitu Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.¹⁰ Menurut Pasal 2 UU No 10 Tahun 2004, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (norma fundamental negara/*staatsfundamentalnorm*) atau norma dasar (*grundnorm, basicnorm*) yang menempati urutan tertinggi di puncak piramida norma hukum, kemudian diikuti oleh UUD 1945, serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), dilanjutkan dengan undang-undang/Perpu (*formele gesetz*), serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung und autonome satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.¹¹

Dalam rangka menganalisis pemberlakuan syari'at secara formal di berbagai daerah melalui beberapa produk peraturan daerah (Perda) sebagaimana dalam penyajian data di atas, maka pengklasifikasian uraiannya menjadi sebagai berikut:

(1) Produk "Perda-perda dan Qanun-qanun Bernuansa Syari'ah" di Pemerintahan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dengan Status Otonomi Khusus Berdasarkan Hirarki Formal dan Fungsional.

Perda-perda dan Qanun-qanun 'bernuansa Syari'ah' yang telah diproduksi oleh Pemerintahan Provinsi NAD dan yang menjadi obyek dari kajian penelitian ini adalah meliputi:

- (1) Perda Provinsi NAD No. 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syari'at Islam;
- (2) Perda Provinsi NAD No. 33 Tahun 2001 Tentang Sususnan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Syari'at Islam;

⁹Kusnu Goesniadhi, harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan, Cetakan ke-1, JP Books, Surabaya

¹⁰Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan ke-1, Yappika, Jakarta, 2006, hlm. 32.

¹¹*loc. cit.*

- (3) Qanun Provinsi NAD No. 10 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syari'at Islam;
- (4) Qanun Provinsi NAD No. 11 Tahun 2002 Tentang Pelaksanaan Syari'at Islam Bidang Aqidah, Ibadah, dan Syiar Islam;
- (5) Qanun Provinsi NAD No. 12 Tahun 2003 Tentang Minuman Khamr dan Sejenisnya;
- (6) Qanun Provinsi NAD No. 13 Tahun 2003 Tentang *Maisir* (perjudian);
- (7) Qanun Provinsi NAD No. 14 Tahun 2003 Tentang *Khalwat* (Mesum); dan
- (8) Qanun Provinsi NAD No. 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Zakat.

Keberadaan Perda-perda dan Qanun-qanun di atas, jika dilihat dari sistem hirarki norma hukum bagi Pemerintahan Provinsi NAD tidak ada persoalan yuridis karena telah mendapat jaminan baik dari konstitusi maupun undang-undang tentang pemerintahan daerah. Jaminan konstitusional dapat disebutkan pada Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945, yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Sedangkan jaminan dari undang-undang pemerintahan daerah, bermula dari ketentuan Pasal 22 UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

Pengakuan keistimewaan Provinsi Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragamaadat dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam menetapkan kebijakan daerah. Pengakuan keistimewaan Provinsi daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan wakil gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Atas dasar itu, maka keluarlah UU No. 44 Tahun 1999 Tentang Pelaksanaan Keistimewaan Aceh, yang pada bagian kedua dari UU tersebut diatur tentang penyelenggaraan kehidupan beragama sebagaimana ketentuan Pasal 4, disebutkan bahwa: (1) Penyelenggaraan kehidupan beragama di daerah (Aceh) diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya dalam masyarakat; (2) Daerah Aceh mengembangkan dan mengatur penyelenggaraan kehidupan beragama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan tetap menjaga

kerukunan hidup beragama. Sementara itu, pada pasal 5 juga disebutkan bahwa: (1) daerah dapat membentuk lembaga agama dan mengakui lembaga agama yang sudah ada, dan sesuai dengan kedudukan masing-masing; (2) Lembaga yang dimaksud pada ayat (1) tidak merupakan bagian dari perangkat daerah (Aceh).¹²

Dengan demikian, pemberlakuan syari'at Islam di Pemerintahan Provinsi NAD telah memenuhi prosedur hirarki formil karena semua bentuk landasan yuridis yang dibutuhkan mulai dari konstitusi, undang-undang, hingga peraturan-peraturan di tingkat bawahnya yang terendah seperti Perda / Qanun, telah dibuat dan disahkan untuk mem-back up pemberlakuan syari'at Islam tersebut. Akan tetapi, Perda dan Qonun di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berjumlah 8 buah tersebut secara materiil bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menurut perspektif hirarki materiil.

(2) Produk "Perda-perda Bernuansa Syari'ah" di Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Kota dengan Status Otonomi Biasa Berdasarkan Hirarki Formal dan Fungsional

Sebagaimana telah disajikan dalam penyajian data di muka, bahwa "Perda-perda bernuansa Syari'ah" yang telah diproduksi oleh Pemerintahan Provinsi Provinsi, Kabupaten, dan Kota dengan status otonomi biasa yang menjadi obyek dari kajian penelitian ini adalah meliputi:

- (1) Perda Provinsi Sumatera Barat No. 3 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Al-Qur'an;
- (2) Perda Provinsi Gorontalo No. 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat;
- (3) Perda Provinsi Sumatera Selatan No. 13 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Maksiat;
- (4) Perda Kabupaten Ciamis No. 12 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Pelacuran;
- (5) Perda Kota Palembang No. 2 Tahun 2004 Tentang Pemberantasan Pelacuran;
- (6) Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 Tentang Larangan Pelacuran; dan

¹²Kamaruzzaman Bustaman Ahmad, *Islam Historis*, Cetakan ke-1, Galang-Press, Magelang, 2000, hlm. 310.

(7) Perda Kabupaten Serang No. 5 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.

Keberadaan Perda-perda di atas, secara konstitusional maupun peraturan perundang-undangan lainnya telah mendapatkan jaminan dari Pasal 29 UUD 1945 dan Pasal 18 UUD 1945. Pasal 18 UUD 1945 itu sendiri dalam rangka penyesuaian dengan kebijakan otonomi daerah seperti yang diatur dalam Pasal 70 UU No. 22 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa, secara eksplisit bidang hukum tidak termasuk yang dikecualikan. Artinya, daerah berwenang membentuk hukumnya sendiri selama tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, Perda lain, dan kepentingan umum.

Terakomodasinya pluralitas materi hukum pada masing-masing daerah di Indonesia, terkait dengan tidak adanya ketentuan yang menegaskan bahwa materi hukum harus diseragamkan di seluruh wilayah hukum Republik Indonesia. Meskipun pada aspek hukum formalnya dalam lingkup kekuasaan peradilan merupakan urusan yang ditentukan sebagai kewenangan pemerintah pusat. Artinya, dalam hal kekuasaan peradilan harus dipahami dalam pengertian institusi peradilan yang terstruktur mulai dari pengadilan tingkat pertama sampai ke tingkat Mahkamah Agung. Dengan pengertian lain, pembinaan administrasi dan pengelolaan sistem peradilannya tidak dapat didesentralisasikan. Akan tetapi, dalam hubungannya dengan materi hukum dan budaya hukum sebagai dua komponen penting dalam sistem peradilan nasional dan sistem hukum nasional secara keseluruhan telah dijamin pluralitasnya dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, sebagaimana penegasan Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menyatakan: "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat." Kemudian dalam ayat (6) dari pasal tersebut dinyatakan pula: "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."

Bahkan dalam Pasal 18 B ayat (1) dinyatakan pula: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang." Kemudian dalam ayat (2)-nya dari pasal tersebut dinyatakan pula: "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.”

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, beberapa elemen masyarakat di berbagai daerah di Indonesia kemudian meresponnya dengan mengaspirasikan pemberlakuan syari’at Islam melalui produk Perda-nya masing-masing, seperti Perda dan Qanun yang menjadi *sample* dari obyek kajian penelitian ini. Ketentuan dari Pasal 18 UUD 1945 tersebut di atas selaras dengan kebijakan otonomi daerah yang untuk pertama kalinya melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang telah memberikan legitimasi terhadap lahirnya produk Perda-perda yang kemudian dipersepsikan bernuansa syari’at Islam di atas. Bahkan ketika UU No. 22 Tahun 1999 tersebut direvisi oleh UU No. 32 Tahun 2004, masalah ini mendapat pengesahan kembali seperti yang termuat dalam Pasal 136 ayat (3) yang menyebutkan: “Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.” Ayat (4) - nya dari pasal tersebut menegaskan: Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan / atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Demikian juga penegasan yang termuat dalam Pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menegaskan: Materi-muatan peraturan perundang-undangan daerah adalah 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.

Dengan demikian, baik konstitusi melalui Pasal 29 dan Pasal 18 UUD 1945 maupun ketiga UU lainnya (UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 10 Tahun 2004), telah memberikan landasan yang kokoh bagi pemerintah daerah untuk bisa membentuk peraturan daerah termasuk perumusan perda-perda yang sesuai dengan keunikan daerah masing-masing dalam bingkai NKRI, dan sepanjang diperintahkan oleh UU di tingkat atasnya. Dengan kata lain, berbagai produk Perda dan Qanun baik di Pemerintahan Provinsi NAD dengan status otonomi khusus, maupun di berbagai pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota yang berstatus otonomi biasa sebagaimana uraian penyajian data di atas, jika dilihat dari perspektif kebijakan otonomi daerah maupun teori hirarki norma hukum baik hirarki forma maupun hirarki fungsional, telah memperoleh legitimasinya yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dari aspek kebijakan otonomi daerah, produk Perda-perda dan Qanun-qanun di atas telah sesuai dengan prinsip desentralisasi ketatanegaraan (*Staatkundige decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dari pemerintah kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Artinya, Perda-perda dan Qanun-qanun di atas, pada hakikatnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dalam hal ini adalah UU No. 32 Tahun 2004, sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 136 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tersebut.

Khusus untuk Pemerintahan Provinsi NAD, dengan telah diberlakukannya UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, "Qanun-qanun Syari'at Islam" di atas, sesungguhnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari UU No. 11 Tahun 2006 tersebut sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 125 ayat (3) yang menegaskan bahwa pelaksanaan syari'at (aqidah, syari'ah, dan akhlaq [ayat 2] yang kemudian dirinci oleh [ayat 2] meliputi: Ibadah, *ahwal al-Syakhshiyah* / Hukum Keluarga, *Mu'amalah* / Hukum Perdata, Tarbiyah / Pendidikan, Dakwah, Syiar dan Pembelaan Islam) diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Artinya, perumusan qanun-qanun yang terdapat di Pemerintahan Provinsi NAD itu sesungguhnya merupakan perintah dari undang-undang.¹³

Sedangkan dari aspek teori hirarki norma hukum; dari segi hirarki formal perda-perda dan qanun-qanun tersebut di atas telah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004, dan dari segi hirarki fungsional telah menempuh prosedur pembentukannya, yaitu telah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD seperti yang diatur dalam Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, jika dilihat dari perspektif hirarki materiil Perda-perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

¹³Lihat: Pasal 1 butir (8) jo. Pasal 2 ayat (5), 4 ayat (6), 5 ayat (5), 7 ayat (1) dan seterusnya UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam LN-RI Tahun 2001 Nomor 114. Dalam Pasal 1 butir (8) Undang-undang ini, ditentukan bahwa, "Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus", sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 275.

(3) Jenis-jenis “Perda dan Qanun Syari’at Islam”

Berdasarkan uraian “Perda dan Qanun bernuansa Syari’at Islam” dalam panyajian data di atas, Jika ditinjau dari aspek materi muatan yang terkandung di dalam masing-masing perda dan qanun tersebut dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori: (1) Kategori atau jenis Perda dan Qanun yang terkait dengan moralitas masyarakat secara umum, yang diwakili oleh Perda Anti Pelacuran dan Perzinaan atau Perda Anti Maksiat, Qanun *Khalwat* (Mesum), dan Perda Penanggulangan Penyakit Masyarakat, seperti yang terdapat pada Provinsi Gorontalo, Provinsi Sumatera Selatan, Kabupaten Ciamis, Kota Palembang, Kota Tangerang, dan Kabupaten Serang; (2) Kategori atau jenis Perda dan Qanun yang terkait dengan ketertiban umum, diwakili oleh Qanun Minuman Minuman Keras (*Khamr*) dan Qanun Perjudian (*Maisir*), seperti yang terdapat pada Provinsi NAD; dan (3) Kategori atau jenis Perda dan Qanun yang terkait dengan ketaatan dalam beribadah, yang diwakili oleh Qanun Aqidah, Ibadah, dan Syiar Islam, Perda Pendidikan Al-Qur’an, dan Qanun Pengelolaan Zakat, seperti yang terdapat pada Provinsi NAD dan Provinsi Sumatera Barat.

Materi muatan Perda dan Qanun sebagaimana disebutkan di atas merupakan aturan-aturan yang pada umumnya dapat dikatakan sebagai peraturan yang mengatur tentang ketertiban umum, yang *notabene* menjadi *concern* semua agama-agama yang diakui secara legal di Indonesia. Dari perspektif tersebut, maka perda-perda tersebut tidak dapat dikatakan sebagai “Perda dan Qanun Syari’at”, karena dilihat dari perspektif teori *hirarki syari’ah, fiqh, dan qanun*, perda-perda dan qanun-qanun tersebut sudah melalui proses legislasi yang dilakukan oleh legislatif bersama eksekutif. Artinya, hal itu lebih merupakan pengelaborasi syari’ah melalui kegiatan ijtihad dalam suatu proses pembentukan norma hukum. Oleh karena itu, Perda-perda dan Qanun-qanun yang dipersepsikan bernuansa syari’at itu harus dipahami sebagai salah satu bentuk dari *qanun*, bukan syari’at Islam. Harus dibedakan antara *qanun* dan syari’at Islam. *Qanun* merupakan aspek yang paling jelas tentang formalisasi, sedangkan syari’at adalah aspek yang paling jelas tentang ajaran Tuhan. Jika aturan Tuhan itu diundangkan oleh negara, maka itu disebut *qanun*, yang sifatnya relatif (*zhanni*).¹⁴

¹⁴Khamami Zada, “Perda Syari’at: Proyek Syari’atisasi yang Sedang Berlangsung” dalam *Tashwirul Afkar, Op. Cit.*, hlm. 15.

Hal tersebut di atas, dapat dibuktikan dengan telah terjadinya kesalahpahaman terhadap pemaknaan syari'at Islam itu sendiri, dan disparitas atas penerapan sanksi terhadap kasus yang sama sebagaimana terlihat dalam tabel di atas. Misalnya penerapan sanksi pidana yang telah diterapkan dalam Qanun-qanun Provinsi NAD terdiri atas 4 (empat) jenis hukuman, yaitu: (1) cambuk; (2) penjara atau kurungan; (3) denda; dan (4) pencabutan atau pembatalan izin usaha. Keempat jenis hukuman ini mendasarkan pada pendapat tiga pakar hukum pidana Islam modern yaitu Abdul Qadir Awdah, Abdul Aziz Amir, dan Ahmad Fathi Bahnasi, mereka mengemukakan bahwa jenis dan bentuk hukuman yang dapat dijatuhkan kepada pelaku perbuatan *ta'zir*,¹⁵ sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan nash adalah:¹⁶ (1) hukum bunuh, apabila tindak pidananya hanya bisa dihentikan dengan matinya pelaku, seperti mata-mata dan residivis; (2) hukuman dera, bagi yang sering melakukan tindak pidana *ta'zir*; (3) hukuman penjara dalam waktu terbatas dan tidak terbatas, apabila menurut hakim hukuman itulah yang paling tepat; (4) hukuman pengasingan, bagi orang yang mengganggu ketenteraman masyarakat; (5) hukuman salib, tetapi tidak boleh dibunuh dan tetap diberi makan dan kesempatan beribadah; (6) peringatan keras; (7) pengucilan dari masyarakat; (8) pencelaan; pencemaran nama baik (pengumuman putusan); dan (9) hukuman denda.

Berkaitan dengan perumusan hukuman *ta'zir* dalam Qanun-qanun tersebut, setidaknya ada 3 (tiga) hal yang masih memerlukan perbaikan-perbaikan agar tidak terdapat kesenjangan antara teori dan praktik:¹⁷

Pertama, masalah pola perumusan. Pola awal yang diterapkan dalam perumusan hukuman-hukuman tersebut adalah pola keseimbangan, artinya beberapa jenis hukuman diurutkan sebagai alternatif, jadi ada hukuman yang primair dan hukuman subsidair yang dapat dipilih oleh si terpidana.

Kedua, suatu perbuatan pidana, dilihat dari segi hukuman yang dijatuhkan atas orang-orang yang terlibat di dalamnya, kelihatan hanya dibedakan kepada dua kategori: (a) pelaku perbuatan itu sendiri, dan (b) penyedia fasilitas seperti pengangkut, penjual, dan penyelenggara.

¹⁵Perbuatan (*Jarimah*) *Ta'zir* adalah tindak pidana yang tidak termasuk Qishash-diat dan hudud yang kadar dan jenis 'uqubatnya diserahkan kepada pertimbangan hakim (Lihat: Penjelasan Pasal 26 ayat (4) Qanun No. 12 Tahun 2003 Tentang Minuman Khamr dan Sejenisnya).

¹⁶Lihat: Al Yasa' Abubakar dan Sulaiman M. Yasin, *Perbuatan Pidana dan Hukumannya dalam Qanun Provinsi NAD*, Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2006, hlm. 6.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 7 - 9.

Ketiga, ada keinginan untuk mengikuti aturan dalam *hudud*, bahwa suatu perbuatan pidana sekiranya terbukti akan dijatuhkan hukuman yang relatif sama (hanya satu buah, yaitu hukuman terhadap peminum *khamr* yang tidak ada batas maksimal dan batas minimalnya). Hukuman untuk *ta'zir* diusahakan mengikuti pola ini, tidak terlalu jauh beda antara batas maksimal dengan batas minimal dari hukuman. Pada penulisan awal direncanakan hukuman minimal adalah setengah dari hukuman maksimal. Tetapi dalam perkembangannya, acuan ini tidak lagi dipegang, sehingga ada hukuman minimal yang hanya sepertiga dari hukuman maksimal.

Dengan demikian, penerapan syari'at Islam di wilayah Provinsi N A D dalam konteks hirarki norma hukum telah sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena pelaksanaannya diatur melalui undang-undang dan Qanun yang disusun oleh Pemerintah bersama DPRD Aceh. Oleh karena itu, idealnya penerapan syari'at Islam di Provinsi NAD jangan dilihat pada syari'at Islamnya saja, tetapi lebih difokuskan pada implementasi Qanun. Syari'at Islam dengan Qanun harus dibedakan; syari'at Islam adalah aspek yang paling jelas tentang ajaran Tuhan, sedangkan Qanun adalah aspek yang paling jelas tentang formalisasi. Jika aturan Tuhan itu diundangkan oleh negara, maka itu disebut Qanun, yang sifatnya relatif (*dhanny*).¹⁸ Kenyataannya, kini di Provinsi NAD sesuai dengan UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh telah diprogramkan legislasi berbagai rancangan Qanun yang tidak hanya menata pelaksanaa syari'at Islam, tetapi juga menyangkut bidang-bidang lain seperti pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial, adat dan tamaddun yang islami sebagaimana dapat dilihat pada daftar judul rancangan Qanun prioritas program legislasi Aceh 2007 - 2012 di atas.

Adapun penerapan sanksi pada beberapa Perda Syari'at Islam di daerah lain yang berstatus sebagai otonomi biasa sebagaimana keterangan dalam tabel di atas, tidak menggunakan standar sanksi menurut ketentuan pidana Islam. Akan tetapi menggunakan standar sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa: (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, selurunya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan; (2) Perda dapat

¹⁸Khamami Zada, "Perda Syari'at: Proyek Syari'atisasi yang Sedang Berlangsung", dalam *Tashwirul Afkar Jurnal Refleksi Keagamaan dan Kebudayaan*, Edisi No. 20 Tahun 2006, hlm. 15.

memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50. 000. 000,- (lima puluh juta rupiah); dan (3) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.¹⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 143 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kepada si pelaku pelanggaran Perda, di samping dapat dikenakan sanksi pidana (pidana kurungan atau pidana denda) dapat juga dikenakan sanksi yang berupa pembebanan biaya paksaan. Sanksi yang berupa pembebanan biaya paksaan atau yang juga dikenal dengan istilah *dwangsom* adalah salah satu dari jenis sanksi administrasi.²⁰ Menurut Hadjon, jenis-jenis sanksi administrasi adalah paksaan nyata (*bestuurdwang*), uang paksa (*dwangsom*), denda administrasi, pencabutan KTUN yang menguntungkan (misalnya izin), uang jaminan, dan bentuk-bentuk lain / khusus seperti peringatan dan pengumuman.²¹ Dengan demikian, Perda di samping dapat memuat sanksi pidana juga dapat memuat sanksi administrasi. Jika diperhatikan jenis-jenis sanksi yang terdapat pada beberapa Perda Syari'at Islam sebagaimana tabel di atas, di antaranya pidana kurungan, pidana denda, dan sanksi administrasi, maka dengan tegas dinyatakan tidak bertentangan dengan ketentuan sanksi yang harus ada dalam materi muatan peraturan daerah.

Oleh karena itu, baik Qanun-qanun tentang penerapan syari'at Islam di Provinsi NAD sebagai daerah otonomi khusus maupun Perda-perda syari'at Islam di beberapa daerah di atas sebagai otonomi biasa, tidak ada pertentangan yang signifikan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Karena sesuai dengan Pasal 14 UU No. 10 Tahun 2004

¹⁹ Substansi rumusan ketentuan Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tidak jauh berbeda dengan rumusan ketentuan Pasal 71 UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan: (1) Peraturan daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar; dan (2) Peraturan daerah dapat memuat pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5. 000. 000,- (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

²⁰Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 241.

²¹Philipus M. Hadjon, *loc. cit.*

yang menyatakan bahwa *materi-muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-undang dan Peraturan Daerah*. Maka, dapat dikatakan untuk kasus Provinsi NAD di samping mendasarkan pada UU No. 32 Tahun 2004 juga mendasarkan pada Pasal 16 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, sehingga dapat dilihat pada penerapan sanksi pidana yang terdapat dalam qanun-qanun sebagaimana tabel di atas, di samping menggunakan ketentuan baku menurut standar pidana Islam juga adanya sinkronisasi dengan ketentuan pidana yang terdapat dalam Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004. Sedangkan untuk kasus beberapa Perda Syari'at Islam pada daerah-daerah lain di atas yang berstatus otonomi biasa hanya mendasarkan pada UU No. 32 Tahun 2004 tersebut, sehingga meski nuansa Perda-perda tersebut sangat kental dengan Syari'at Islam, namun secara legal-formal dari segi penjudulan tidak ada satu pun yang menyebutkan secara eksplisit sebagai Perda syari'at, maka standar sanksi yang dipakai tidak pernah ada upaya untuk mensinkronkan dengan ketentuan baku menurut standar sanksi dalam pidana Islam. Demikian juga dari aspek penerapan sanksi, meskipun terdapat disparitas pengenaan sanksi terhadap kasus yang sama tetapi karena merujuk kepada Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004, sehingga tidak ada yang bertentangan dengan UU yang berada di tingkat atasnya.

Dengan demikian, baik Qanun-qanun tentang penerapan Syari'at Islam di Provinsi NAD sebagai daerah otonomi khusus maupun Perda-perda Syari'at Islam di beberapa daerah yang berstatus otonomi biasa sebagaimana dalam penyajian data di atas, dapat dibenarkan menurut ketentuan hukum yang berlaku baik oleh konstitusi, UU, Perda, maupun Qanun-qanun. Untuk kasus Provinsi NAD selain mendasarkan pada UUD 1945, juga kepada UU No. 10 Tahun 2004, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 11 Tahun 2006, Perda Provinsi NAD No. 5 Tahun 2000, dan Qanun-qanun dari pelaksanaan Syari'at Islam itu sendiri. Sedangkan untuk kasus Perda-perda Syari'at Islam di daerah-daerah lain yang berstatus sebagai otonomi biasa, di samping mendasarkan kepada UUD 1945, UU No. 10 Tahun 2004, UU No. 32 Tahun 2004, juga kepada Perda-perda yang dipersepsikan bernuansa syari'at itu sendiri.

Berdasarkan analisis data di atas, secara *legal-formal* Perda-perda atau Qanun-qanun syari'at hanya dikenal di Provinsi NAD. Sedangkan di daerah-daerah lain di Indonesia baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten / kota tidak dikenal adanya Perda-perda syari'at, hanya saja secara kebetulan perda-perda itu bersinggungan dengan pengaturan

kehidupan beragama bagi masyarakat muslim sehingga dipersepsikan sebagai Perda-perda yang bernuansakan syari'at Islam. Oleh karena itu, keduanya baik Perda-perda atau Qanun-qanun syari'at yang secara *legal-formal* eksplisit penamaannya seperti itu, maupun perda-perda yang dipersepsikan bernuansa syari'at sebenarnya merupakan proses legislasi biasa yang lazim disebut dengan *siyasa syar'iyah* yaitu *al-qawanin* (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh lembaga yang berwenang dalam negara yang sejalan atau tidak bertentangan dengan syari'at (agama).

Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa, implikasi dari adanya kebijakan otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi, baik melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004, beberapa daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang secara *sosio-historis* masyarakatnya kental dengan norma Islamnya ramai-ramai menuntut diberlakukannya syari'at Islam secara formal, dengan alasan kondusifnya masyarakat dan otonomi daerah. Sejak saat itu lahirlah beberapa Qanun dan Perda bernuansa syari'at Islam, Surat Keputusan (SK) Kepala daerah di beberapa daerah di Indonesia. Hal ini terjadi karena baik konstitusi maupun ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, telah memberikan celah normatif yang memungkinkan bagi daerah-daerah untuk memberlakukan corak hukumnya masing-masing, termasuk pemberlakuan syari'at Islam bagi daerah-daerah yang masyarakatnya telah menghayati secara mendalam terhadap sumber-sumber tradisi hukum Islamnya. Dengan demikian, secara yuridis penyelenggaraan otonomi daerah yang saat ini sedang berlangsung berakibat pula terhadap perkembangan Perda-perda dan Qanun-qanun yang mengatur beberapa aspek dari syari'at Islam, sehingga dipersepsikan Perda-perda dan Qanun-qanun tersebut lazim dikenal sebagai Perda-perda dan Qanun-qanun yang bernuansakan syari'at Islam.

Jenis-jenis Perda bernuansa syari'at Islam yang telah diproduksi oleh beberapa pemerintahan daerah di Indonesia dapat diklasifikasikan dalam 4 (empat) kategori: *Pertama*, jenis perda yang terkait dengan isu moralitas masyarakat secara umum. Perda jenis ini terutama diwakili oleh perda anti pelacuran, perzinaan, yang ada hampir di semua daerah yang istilah

generiknya perda anti kemaksiatan; *Kedua*, jenis perda yang terkait dengan *fashion* dan mode pakaian lainnya seperti keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian lainnya di tempat-tempat tertentu; *Ketiga*, jenis perda yang terkait dengan “ketrampilan beragama”, seperti keharusan bisa baca tulis Al-Qur’an dan perda keharusan belajar di Madrasah Diniyah Awwaliyah yang keduanya dikaitkan dengan aktivitas lain. Ketrampilan baca tulis Al-Qur’an menjadi syarat untuk nikah, naik pangkat bagi PNS, bahkan untuk memperoleh pelayanan publik. Sedangkan ijazah diniyah dijadikan sebagai syarat untuk dapat meneruskan jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Anak SD yang akan melanjutkan ke SMP harus menyertakan ijazah diniyah, sebagaimana terdapat di Indramayu, Bulukumba (Sulsel), dan Provinsi Sumatera Barat; dan *Keempat*, jenis perda yang terkait dengan pemungutan dana sosial dari masyarakat melalui perda zakat, infaq dan shadaqah.

Daftar Pustaka

- Al Yasa’ Abubakar dan Sulaiman M. Yasin, *Perbuatan Pidana dan Hukumannya dalam Qanun Provinsi NAD*, Dinas Syari’at Islam Provinsi NAD, 2006
- B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945 – 2005 Proses dan Realita Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini*, cetakan ke-1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005,.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, Russel and Russel, New York, t. t.,.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
- Kamaruzzaman Bustaman Ahmad, *Islam Historis*, Cetakan ke-1, Galang-Press, Magelang, 2000,
- Khamami Zada, “Perda Syari’at: Proyek Syari’atisasi yang Sedang Berlangsung” dalam *Tashwirul Afkar*.
- Koirudin., *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Cetakan ke-1, Averroes Press, Malang, 2005.
- Kusnu Goesniadhi, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan*, Cetakan ke-1, JP Books, Surabaya, 2006
- Mardani Umar, “Peluang Penerapan Syari’at Islam di Era Otonomi

Daerah” dalam Majalah Hukum *Legalita; ada Masyarakat, ada Hukum*, Unit Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat (UPPM), Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Muhammadiyah Kotabumi, Lampung, Volume 1, Nomor 2, Maret - Mei 2002.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.

Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan ke-1, Yappika, Jakarta, 2006

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Qanun No. 12 Tahun 2003 Tentang Minuman Khamr dan Sejenisnya.

GATRA, No. 26 Tahun VII, 19 Mei 2001.