

# **KONTROVERSI LEGALITAS DAN PENERAPAN PERDA SYARIAH DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**

**EMY HAJAR ABRA**

**Dosen Tetap Program Studi Ilmu Hukum Universitas Riau Kepulauan**

## **Abstrak**

Dasar tulisan ini berkaitan dengan menguatnya kembali argumentasi bahwa perda syariah akan dihilangkan. Perbincangan perda syariah adalah perbincangan mengenai sistem hukum nasional, sekalipun aturan mengenai perda syariah sudah cukup lama sejak reformasi, namun bukan berarti permasalahan terkait perda syariah selesai, beberapa bulan terakhir yang marak menjadi perbincangan adalah akan dihapusnya ketentuan perda syariah dengan alasan ketentuan tersebut tidak bernilai Pancasila dan mendeskreditkan pihak lain, hal tersebut dikuatkan dengan penafsiran undang-undang pemerintahan daerah yang mengatakan bahwa urusan agama adalah urusan pusat, sehingga menjadi salah ketika daerah dengan mudahnya membuat aturan terkait perda syariah. Maka tulisan ini akan mengkaji sekaligus memberikan argumentasi normative terkait perda syariah.

Kata Kunci: perda syariah, pemerintah daerah

## **A. PENDAHULUAN**

Berbicara mengenai perda syariah adalah berbicara tidak hanya dalam konteks agama semata, namun lebih kuar dari pada itu, yakni berbicara tentang system hokum yang berlaku di Indonesia pada umumnya. Pancasila ayat 1 (satu) dengan jelas menyatakan bahwa “Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan hal tersebut tidak bisa dipahami dipancasila semata. Dalam UUD 1945 pasal 28-29 pun jelas menyatakan tentang agama dan hak tiap-tiap individu yang dilindungi, tak hanya berhenti di konstitusi, aturan dibahwahnya yakni dalam hal ini undang-undang pun menguatkan hal serupa, seperti UU tentang HAM, UU tentang pemerintahan daerah dan lainnya.

Berdasarkan pasal 18B UUD 1945 ayat (1) negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui dan mengormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Banyaknya dasar hokum yang berbicara tentang kebebasan dan agama tak berarti penerapannya berjalan sesuai yang diminta undang-undang, sering kali penerapannya bertabrakan dengan kepentingan antar kelompo, inilah yang akhirnya menimbulkan masalah yang tak berkesudahan, kenyataan ini menyebabkan bahwa, ketika kepentingan satu ditegakkan maka adakalanya kepentingan yang lain ditiadakan, disitulah kenyataan mengenai makna keadilan yang abu-abu. Sekalipun demikian, inilah pentingnya peran Negara untuk turut serta sebisa mungkin menyelesaikan masalah yang ada.

Dalam hal ini penulis mengambil beberapa fatok yang menjadi penyebab kebuntuan suatu penerapan yang bertentang dalam hal ini yakni berkaitan dengan perda syariah, diantaranya adalah Perbedaan Pandangan dalam Melihat agama, terkadang melupakan macam-macam Sumber Hukum, kederhanaan pemahaman bahwa Studi Hukum Islam hanya Bersifat Teoritis, Kontroversi Kelompok Agamis dan Nasionalis, Kontroversi Muslim dan non Muslim. Maka berbagai macam kontroversi tersebut agaknya akan terus berlanjut bila tidak dilakukan

kompromi-kompromi politik berbasis musyawarah atau pilihan lainnya adalah kembali ke prinsip demokrasi yang mengedepankan nilai-nilai universal.

Di zaman Orde Baru dalam berbagai kesempatan Presiden Soeharto seringkali mengatakan bahwa Indonesia bukan Negara agama dan bukan pula Negara sekuler. Pernyataan ini nampaknya ingin menunjukkan pada satu sisi agar tidak terjadi dominasi agama dan pada sisi lain agama tidak juga diabaikan begitu saja. Apalagi kala itu dominasi kekuasaan yang sangat kuat, sehingga tidak muncul reaksi politik yang bernuansa agama, kalau toh muncul langsung dipotong oleh kekuasaan. Maka bagaimana sejatinya tatanan dan reaksi hukum serta politi dalam melihat perda syariah?, hal inilah yang akan dipaparkan dalam tulisan kali ini.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Jika diperhatikan permasalahan dari perda syariah seperti yang sudah dikemukakan diatas adalah terkait cara pandang para pihak, beberapa dasar hukum memuat mengenai agama dan kebebasan belum cukup memberikan analisis normatif dan atas penerapan perde syariah, seringkali beberapa pihak menilai bahwa perda syariah adalah ketentuan hukum yang melanggar dan mendeskreditkan kebebasan pihak lain, hal itu bisa dilihat dalam undang undang peraturan daerah yang mengatakan bahwa urusan agama adalah urusan pemerintah pusat. oleh karena itu tulisan ini akan memberikan penjelasan normative mengenai bagaimana dasar hukum patas penerapan perda syariah.

## **C. PEMBAHASAN**

Semenjak tumbanganya Orde Baru dan munculnya Orde Reformasi kebijakan pemerintah tentang asas tunggal berubah. Ormas-ormas atau organisasi apapun mendapat angin segar untuk bernafas, sehingga tidak lagi semua organisasi berasaskan Pancasila. Seirama dengan bertiupnya angin segar di bawah bendera reformasi, muncul pula keinginan bagi sebagian kalangan yang peduli pada komitmen keislaman agar Islam betul-betul eksis, baik secara normatif maupun kultural. Untuk mencapai hal ini menurut mereka harus dimulai melalui politik kekuasaan. Keinginan ini terlihat dari kemunculan berbagai partai Islam. Di samping itu di daerah-daerah yang memiliki basis keislaman yang kuat muncul pula keinginan untuk menerapkan ajaran Islam. Aceh, menuntut diberlakukannya Undang-Undang Otonomi khusus sebagai daerah Istimewa dan sebagai daerah yang memiliki budaya Islam yang sangat kental, yang terkenal dengan serambi Mekah. Begitu juga daerah-daerah lain seperti Sumatera Barat, Banten, Bulukumba dan lain-lain sebagainya. Sehingga akhirnya gagasan ini menjadi perdebatan yang sangat kuat di kalangan Anggota DPR untuk mengakui keberadaan Peraturan Daerah (Perda) Syar'iah.

### **a. *Perda syari'ah***

Perda (Peraturan Daerah) Syari'ah adalah suatu peraturan yang bermuatan nilai dan atau norma Islam yang bersumber dari Alqur'an dan Sunnah yang berlaku di suatu daerah. Peraturan Daerah merupakan urutan terendah dalam urutan tata hukum di Indonesia. Dalam kajian hukum Islam istilah Syari'ah 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.

Dalam konteks Perda syari'ah nampaknya yang digunakan adalah syari'ah dalam arti sempit. Namun hal ini tetap saja berbeda pengertian syari'ah tersebut, karena yang dimaksud syari'ah adalah teks wahyu atau hadis yang tidak ada intervensi manusia. Sedangkan yang dijadikan perda syari'ah tidaklah teks-teks wahyu atau hadis, akan tetapi sudah merupakan pemahaman atau penafsiran dari teks tersebut yang dilakukan oleh manusia.

Produk hukum yang sudah diintervensi manusia tidak lagi bernama syari'ah. Dalam terminologi hukum Islam hukum ini disebut fiqh. Dalam hal ini fiqh merupakan hasil ijtihad ulama atau fukaha yang mengacu pada dalil Alqur'an dan atau Sunnah (syari'ah). Dalam konteks kehidupan bernegara hasil ijtihad ini dijadikan hukum positif atas dasar kesepakatan legislatif. Hukum ini dikenal dengan qanun, yang dalam bahasa Indonesia disebut undang-undang. Qanun inilah nampaknya yang diinginkan berlaku oleh para pencinta Perda Syari'ah, bukan syari'ah atau hukum syar'i, karena syari'ah adalah teks-teks asli dari Alqur'an atau Hadis yang sebagian besar masih memerlukan penjelasan dan penafsiran para ulama.<sup>[4]</sup>

Istilah syari'ah ini di Indonesia tidak lagi mengacu pada makna aslinya, akan tetapi suatu istilah yang ingin memperlihatkan secara nyata mana aturan yang bersumber dari ajaran Islam dan mana pula yang tidak bersumber dari ajaran Islam, yang dalam hal ini dari pemikiran manusia belaka. Walaupun sebenarnya dalam aplikasi yang bernuansa syari'ah itu banyak mengadopsi pemikiran manusia (ulama/fukaha), terutama yang menyangkut mu'amalah. Hal ini terlihat dari kemunculan istilah ekonomi syari'ah, bank syari'ah, asuransi syari'ah dan lain-lain sebagainya.

Ada yang mengelompokkan kontroversi terhadap Perda Syari'ah ini pada tiga kelompok. Pertama, yang mendukung; kedua, yang menolak dan ketiga yang tidak memiliki sikap apakah mendukung atau menolak. Maka kelompok ketiga adalah diluar dari pada kajian ini, karena belum bagian dari pandangan pribadi. Dalam pandangan lain ada yang mengelompokkan kontroversi ini antara kalangan agamis dan kalangan nasionalis. Kalangan agamis yang mendukung dan nasionalis yang menolak. Kalangan agamis ada yang berbasis santri ada yang non santri tetapi memiliki kepedulian yang tinggi terhadap Islam.

Kontroversial dalam menanggapi Perda Syari'ah bukanlah suatu sikap yang muncul belakangan ini secara tiba-tiba, akan tetapi sudah memiliki akar kebelakang. Perbedaan pandangan dalam melihat Islam berimplikasi terhadap penerimaan atas keberadaan Perda syari'ah. Ada yang memandang Islam sebagai sistem kehidupan dan ada pula yang melihat semata-mata sebagai agama, sama dengan agama-agama lain. Bagi yang memandang Islam sebagai agama semata, Islam hanya mengatur persoalan ritual dan spiritual.

Pandangan yang tidak menginginkan intervensi dalam agama dan negara atau sebaliknya adalah Pandangan yang kemudian disebut sekuler, yaitu memisahkan antara agama dan Negara. Di Indonesia, walaupun ada yang mencoba bersikap sekuler, namun kelompok ini tidak begitu berpengaruh, karena Negara bukan Negara sekuler. Sebagaimana telah disinggung di atas, kelompok agamis dan nasionalis berbeda dalam melihat keberadaan Perda Syari'ah. Kalangan nasionalis tidak menginginkan adanya simbol-simbol keagamaan, sedangkan kalangan agamis tidak bisa melepaskan agama dari kehidupan mereka, apakah secara simbolis atau secara substansialis.

Dalam literatur ilmu hukum yang menjadi sumber hukum adalah undang-undang, kebiasaan, traktat, yurisprudensi, pendapat ahli dan doktrin. Konsekuensi dari teori ini menjadikan bahan-bahan lain tidak dapat dijadikan sumber hukum, termasuk sumber-sumber ajaran agama dan atau pendapat ahli hukum agama yang dalam Islam disebut ijtihad ulama atau fukaha. Walaupun salah satu sumber hukum itu ada pendapat ahli, akan tetapi yang dimaksud di sini adalah ahli hukum sekuler atau ahli hukum Barat.

Sebenarnya sudah ada beberapa peraturan yang berhubungan dengan hukum Islam seperti UU Perkawinan, UU Peradilan Agama, UU Pengelolaan Zakat dan UU Wakaf, namun masih bersifat parsial, berkisar pada sebagian masalah keperdataan yang ruang lingkupnya pun sangat terbatas.

### ***b. Otonomi Khusus Aceh dan Perda Syariah***

Aceh merupakan salah satu daerah propinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Otonomi khusus Aceh diamanatkan dalam TAP No. IV/MPR/1999 yang diikuti dengan pembentukan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam kemudian dicabut dan diganti dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). UUPA merupakan hasil kesadaran yang kuat dari Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) melalui penandatanganan Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding) pada tanggal 15 Agustus 2005, guna menyelesaikan konflik secara damai.

Menurut Bagir Manan, pengertian “khusus” dalam pengertian dari kalimat daerah yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan secara khusus sesuai dengan karakteristik dan kondisi daerah yang bersangkutan. Kekhususan atau bersifat istimewa yang diberikan kepada Aceh di bidang Syariat Islam, Pendidikan, Adat dan Peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.<sup>[5]</sup>

### *c. Sistem Hukum Nasional*

Ketika membicarakan tentang sistem hukum, kita tidak dapat menempatkan hukum sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, melainkan sebagai suatu sistem yang saling berkaitan. Untuk memahami makna system, Mahadi mengatakan bahwa sistem adalah suatu totalitas yang tersusun atas sejumlah komponen-komponen yang saling berhubungan, dan sama-sama mewujudkan suatu keutuhan untuk mencapai tujuan tertentu, diantara komponen itu ada yang mempunyai fungsi terhadap yang lain.

Sedang hukum menurut Socrates adalah merupakan tatanan kebajikan. Tatanan yang mengutamakan kebajikan dan keadilan bagi umum. Hukum bukanlah aturan yang dibuat untuk melanggengkan nafsu orang kuat, bukan pula aturan untuk memenuhi naluri hedonism diri. Hukum sejatinya adalah tatanan obyektifitas untuk mencapai kebajikan dan keadilan umum. Bagi Socrates, karena kebajikan adalah pengetahuan, dan untuk mengetahui kebaikan adalah dengan melakukannya, maka kekeliruan hanya datang dari kegagalan untuk mengetahui apa yang baik. Teori Socrates menampilkan teori ‘tertib hidup’.<sup>[11]</sup>

Sudikno Mertokusumo mengatakan hukum bukanlah sekedar kumpulan atau penjumlahan peraturan yang masing-masing berdiri sendiri. Arti penting suatu peraturan hukum karena hubungannya yang sistematis dengan peraturan hukum lain. Jadi hukum merupakan suatu sistem yang berarti hukum merupakan tatanan, merupakan satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan satu sama lainnya, dengan kata lain sistem itu merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan.<sup>[8]</sup>

Melihat pancasila sebagai ideology dan dasar dari pada segala aturan maka, Arif Sidharta mengatakan bahwa pandangan hidup Pancasila berpangkal kepada keyakinan alam semesta dengan segala hal yang ada di dalamnya sebagai suatu keseluruhan yang terjalin secara harmonis diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa (YME), juga manusia diciptakan oleh Tuhan YME, Manusia berasal dari Tuhan dan tujuan akhir dari kehidupan adalah untuk kembali kepada sumber asalnya. Karena itu bertakwa dan mengabdikan kepada Tuhan menjadi kewajiban manusia yang wajar yang sudah dengan sendirinya harus begitu. Arif Sidharta menarik kesimpulan asas dalam hukum Pancasila yaitu : <sup>[9]</sup>

**a. Asas semangat kerukunan**, yaitu ketertiban, keteraturan yang bersuasana ketenteraman batin, kesenangan bergaul diantara bersamanya, keramahan dan kesejahteraan (baik materil maupun spiritual),

**b. Asas Kepatutan**, Yaitu tentang tata cara menyelenggarakan hubungan antar warga masyarakat yang didalamnya para warga masyarakat diharuskan untuk berperilaku dalam kepatutan yang sesuai dengan kenyataan-kenyataan social,

c. **Asas Keselarasan**, Yaitu terselenggaranya harmoni dalam kehidupan bermasyarakat

**f. Analisis Normative Perda Syariah**

Tataran system hukum Indonesia ataupun dalam peraturan perundang undangan Indonesia pada dasarnya tidak mengenal perda syariah atau peraturan daerah syariah. Maka ketika kompleksitas tuntutan masyarakat begitu besar pasca reformasi, sehingga Indonesia mau tidak mau harus mampu memenuhi tuntutan masyarakat. Atas kondisi yang demikian, maka cukup banyak amandemen dan lahirnya undang undang yang memenuhi tuntutan tersebut, salah satunya adalah berkaitan dengan otonomi daerah.

Dasar hukum konstitusi selain mengatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, maka segala tindak-tanduk negara harus berdasar pada aturan hukum. Juga dalam pasal 18B UUD 1945 mengatakan bahwa “negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan undang undang”, hadir pula dasar hukum lain yakni TAP MPR No III/MPR/2000 tentang pengakuan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dan undang undang pemerintahan daerah 32 tahun 2004 dengan perubahannya undang undang nomor 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah, terkait hal tersebut dalam penjelasan pasal 14 undang undang nomor 12 tahun 2011 dikatakan bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten 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. Maka artinya keberadaan perda syariah adalah sudah semestinya sebagaimana amanah konstitusi dan undang undang.

Pada pembahasan diatas sudah dikatakan bahwa, perda syariah yang seakan-akan mensimbolkan islam tidak bisa dimaknai bahwa aturan hukum islam secara luas itu diterapkan. Seperti yang dijelaskan, definisi perda syariah sudah mengalami perubahan makna, sehingga tidak bisa dikatakan bahwa perda syariah diluar dari pada konsep bernegara pancasila dengan melahirkan hukum islam sendiri, melainkan perda syariah hanya menghadirkan beberapa hukum islam yang sudah mengalami penafsiran tersendiri dari para tokoh-tokoh pemerintah terkait hukum islam tersebut.

Sumber hukum Indonesia seperti kita kenal ada dari formil dan materiil, sehingga tidak hanya formilnya saja yang diajukan, sehingga nilai-nilai materiilnya dihilangkan, nilai materiil berkaitan dengan dari mana materi hukum itu diambil dan ini adalah salah satu factor pembantu pembentukan hukum, seperti dari hubungan social, kekuatan politik, tradisi, yakni pandangan keagamaan dan kesusilaan dan lainnya.

Hal-hal tersebut diatas tidak bisa dihilangkan dari nilai keragaman Indonesia, teori *reception a contrario* adalah personalitas keagamaan, sehingga kewajiban seseorang untuk mengikuti hukum agamanya semata.

**D. PENUTUP**

Berdasarkan prinsip otonomi *internal right self determination* yaitu hak daerah untuk memutuskan nasibnya sendiri dan mengurus secara internal urusan di daerahnya maka daerah berwenang mengatur sendiri urusan rumah tangganya termasuk dalam kewenangan membentuk peraturan daerahnya. Terlebih lagi dengan adanya pasal 18B UUD yang mengakui adanya pengakuan terhadap kekhususan daerah maka menjadi dasar konstitusional dari pemberlakuannya otonomi khusus.

Salah satu contoh penerapannya adalah Otonomi khusus daerah Aceh merupakan kekhususan yang sangat istimewa karena dapat menerapkan sistem hukum sendiri yang berbeda dengan penerapan syariat Islamnya. Dalam suatu sistem hukum nasional yang menggunakan kerangka negara kesatuan kesemua komponen hukum yang ada itu harus mencapai suatu kesatuan tujuan hukum nasional, tidak dibenarkan ada yang menyimpang dari

tujuan hukum nasional tersebut. seperti yang dikatakan Sunaryati Hartono Sistem Hukum Nasional kita berdasarkan kepada Pancasila dan UUD 1945.

Maka penerapan perda syariah adalah konstitusional dan tidak melanggar aturan hokum ataupun hokum tidak tertulis yang berlaku, sehingga cukup sedikit alasan yang menguatkan ketika perda syariah itu harus dihilangkan, ketika penghilangan itu terjadi sama saja dengan mengabaikan konstitusional dan undang undang serta menghilangkan nilai-nilai tradisi yang terlanjur diakui bahkan sebelum negara ini merdeka.

## DAFTAR PUSTAKA

- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008
- Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* ,Bandnung : Penerbit Nusa Media,2009
- Husni Jalil, artikel : *implementasi syariat islam berdasarkan otonomi khusus aceh dalam negara kesatuan republik indonesia*, akan terbit dalam buku 70 tahun prof. Bagir Manan
- Rudi M Rizky (ed), *Refleksi Dinamika Hukum: Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2008
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991
- Sukron Kamil, makalah: *perda syari'ah di indonesia: Dampaknya terhadap Kebebasan Sipil dan Minoritas Non Muslim*, disampaikan pada diskusi serial terbatas islam, ham dan gerakan sosial di indonesia , Pusham UII, Yogyakarta ,13-14 Agustus 2008
- UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

---

[3] <http://id.wikipedia.org/wiki/Politik>, akses pada rabu 18 januari 2012

[4] Zainudin, artikel: Kontroversi seputar perda syariah

[5] Husni Jalil, artikel: *implementasi syariat islam berdasarkan otonomi khusus aceh dalam negara kesatuan republik indonesia*, akan terbit dalam buku 70 tahun prof. Bagir Manan.

[6] *Ibid.*

[7] *Ibid.*

[8] Rudi M Rizky, *Refleksi Dinamika Hukum : Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2008. Hlm. 76

[9] Rudi M Rizky, *Filsafat Hukum Pancasila*, Hlm. 16

[10] Dr. Bernard.L.Tanya dkk, teori hukum, genta publishing, semarang, 2006,hlm 30

[11] *Ibid.*