

No. Reg: 191200000019896

## LAPORAN PENELITIAN



### PERATURAN DAERAH BERBASIS SYARI'AH DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL INDONESIA

#### Ketua Peneliti

**Prof. Dr. Syahrizal Abbas, M.A.**

NIDN: 2027107002

ID Peneliti: 202710700207209

#### Anggota:

1. Ramzi Murziqin, S.H.I., M.A.
2. Siti Rahmi, S.H.

Kategori Penelitian	Penelitian Terapan Kajian Strategis Nasional
Bidang Ilmu Kajian	Syariah dan Hukum
Sumber Dana	DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2019

PUSAT PENELITIAN DAN PENERBITAN  
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH  
OKTOBER 2019

## PERATURAN DAERAH BERBASIS SYARI'AH DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL INDONESIA

### **Ketua Peneliti :**

Prof. Dr. Syahrizal Abbas, M.A.

### **Anggota Peneliti :**

Ramzi Murziqin, S.H.I., M.A.

### **Abstrak**

*Paska reformasi di Indonesia terjadi perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik yang diikuti dengan pemberian kewenangan otonomi daerah, darisini Pemerintah Daerah dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan keinginan masyarakat. Salah satu penandanya adalah munculnya keinginan pembentukan peraturan daerah berbasis syari'ah di Sulawesi Selatan dan Jawa Barat. Keinginan Penegakan Syari'at Islam khususnya di Sulawesi Selatan dan Jawa Barat merupakan perjuangan politik gerakan kelompok ideologis yang tidak dapat dipisahkan dari aspek historis gerakan DII/TII.*

*Pada prinsipnya peraturan daerah berbasis syari'ah merupakan perwujudan dari kewenangan dari otonomi daerah, sejauh peraturan tersebut tidak bertentangan dengan regulasi yang tertinggi dan muatan materi hukumnya tidak melampaui Pasal 250 Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Legislasi bukan hanya bertujuan untuk menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan masyarakat, tetapi juga untuk menciptakan modifikasi dan perbaikan dalam masyarakat. Peraturan daerah berbasis syari'ah menjadikan norma-norma hukum syari'ah diterapkan secara positif oleh negara melalui aturan formal kenegaraan yaitu Peraturan Daerah (Perda).*

*Ideal pembentukan peraturan daerah dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Peraturan akan lebih operasional, jika dilengkapi dengan hasil penelitian terhadap subjek dan objek hukum yang diatur, serta diawali dengan pembentukan Naskah Akademik (NA). Peraturan daerah berbasis syariah bersumber dari al-Qur'an, al-Hadist dan kitab fiqh yang dijabarkan dan dituangkan sebagai materi muatan dalam peraturan daerah oleh organ pembentuk peraturan daerah. Dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa fungsi legislasi berada pada DPR RI untuk legislasi tingkat pusat dan DPRD untuk legislasi tingkat daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.*

**Kata Kunci:** Desentralisasi, Perda berbasis Syari'ah, Sistem Hukum

## KATA PENGANTAR



Syukur Alhamdulillah kepada Allah SWT dan salawat beriring salam penulis persembahkan kepangkuan alam Nabi Muhammad SAW, karena dengan rahmat dan hidayah-Nya penulis telah dapat menyelesaikan laporan penelitian dengan judul **“Peraturan Daerah Berbasis Syari’ah dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia”**.

Dalam proses penelitian dan penulisan laporan ini tentu banyak pihak yang ikut memberikan motivasi, bimbingan dan arahan. Oleh karena itu penulis tidak lupa menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Rektor Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
2. Ibu Ketua LP2M UIN Ar-Raniry Banda Aceh;
3. Bapak Kepala Pusat Penelitian dan Penerbitan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;
4. Para pihak yang telah berkontribusi dan bersedia menjadi informan dalam penelitian ini.

Akhirnya hanya Allah SWT yang dapat membalas amalan mereka, semoga menjadikannya sebagai amal yang baik.

Harapan penulis, semoga hasil penelitian ini bermanfaat dan menjadi salah satu amalan penulis yang diperhitungkan sebagai ilmu yang bermanfaat di dunia dan akhirat. *Amin ya Rabbal ‘Alamin.*

Banda Aceh, 28 Oktober 2019

Ketua Peneliti,

dto

**Prof. Dr. Syahrizal Abbas, M.A.**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN

RINCIAN BIAYA

ABSTRAK .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	vi

### BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat dan Signifikansi Penelitian .....	9

### BAB II : KERANGKA TEORI

A. Konsep Syari'ah; Terminologi Syariah, Fiqih & Hukum Islam ...	11
B. Akar Historis Sosiologi Hukum Islam di Indonesia .....	13
C. Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia .....	16
D. Teori Hukum Islam dan Perundang-Undangan .....	21

### BAB III : METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	28
B. Kehadiran Peneliti di Lapangan .....	30
C. Lokasi Penelitian .....	30
D. Subjek Penelitian dan Sumber Data .....	30
E. Instrumen Penelitian .....	31
F. Teknik Pengumpulan Data .....	32
G. Teknik Analisis Data .....	34
H. Teknik Penjaminan Keabsahan Data .....	35

## **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah dalam Sistem Hukum Indonesia .....	36
1. Landasan Hukum Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah .....	41
2. Asas-asas Pembentukan dan Materi Muatan .....	47
3. Karakteristik dan Kedudukan Perda Berbasis Syari'ah .....	55
B. Proses Legislasi Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah .....	57
C. Eksistensi Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah di Indonesia .....	64
D. Tantangan Penegakan Hukum dan Respon Masyarakat terhadap Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah .....	74

## **BAB V : PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	76
B. Saran-saran .....	78

**DAFTAR PUSTAKA .....** 79

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENELITI**

LAPORAN HASIL PENELITIAN

KATEGORI

PENELITIAN TERAPAN KAJIAN  
STRATEGIS NASIONAL

TAHUN 2019

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Paska reformasi, hubungan Pusat dan Daerah mengalami perubahan yang signifikan, dari pola yang sentralistik berubah menjadi desentralistik. Pemerintah Pusat menggulirkan kewenangan otonomi daerah, sehingga beberapa daerah di Indonesia mendapat dorongan dan semangat kuat untuk mengatur daerahnya sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas menyatakan bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan<sup>1</sup>, seiring dengan prinsip tersebut, maka penyelenggaraan otonomi daerah diharapkan mampu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya otonomi daerah itulah kemudian daerah berlomba-lomba untuk mengatur segala urusan yang berkaitan dengan daerahnya ke dalam Peraturan Daerah (Perda).

---

<sup>1</sup> Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa prinsip pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Aceh merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki otonomi khusus, berikutnya adalah Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Otonomi khusus Aceh didasarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Otonomi khusus Aceh berbeda dengan otonomi daerah pada umumnya, yang dimiliki oleh seluruh provinsi di Indonesia. Kewenangan Aceh dalam konteks otonomi khusus meliputi; aspek politik, pemerintahan, ekonomi, pendidikan, adat budaya dan syariat Islam.

Dalam bidang politik, Aceh diberikan kewenangan membentuk partai politik lokal, disamping partai politik nasional (Pasal 75 dan Pasal 77 UUPA). Partai politik lokal merupakan saluran aspirasi politik masyarakat Aceh, untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK). Sedangkan untuk Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) tetap melalui saluran partai politik nasional.

Dalam bidang pemerintahan, diakuinya institusi pemerintahan mukim dan gampoeng, sebagai struktur resmi dalam pemerintahan di Aceh (Pasal 2 Jo. Pasal 114 UUPA). Institusi pemerintah mukim berada di bawah kecamatan, yang merupakan kumpulan beberapa desa atau *gampoeng* di Aceh. Mukim dipimpin oleh seorang *imuem mukim*, yang bertugas menjalankan roda pemerintahan mukim (*eksekutif*), menyelesaikan masalah batas desa (*gampoeng*), konflik sosial-keagamaan, dan menyelenggarakan peradilan mukim (*yudikatif*).<sup>2</sup>

Dalam bidang ekonomi, Aceh diberikan kewenangan mengelola sumber daya alam (SDA) secara bersama dengan pemerintah pusat, baik minyak dan gas bumi yang berada di laut dan di darat, serta berwenang pula membentuk Badan Pengelola Migas Aceh (Pasal 160 UUPA). Dalam menjalankan otonomi khusus, Aceh juga mendapatkan sumber pendanaan dari dana perimbangan dan dana otonomi khusus untuk pembiayaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendidikan, kesehatan dan sosial. Dana otsus diberikan untuk jangka waktu 20 tahun, dengan rincian tahun pertama sampai tahun ke lima

---

<sup>2</sup> Muhammad Said, *Atjeh Sepanjang Abad*, Medan: Pustaka Iskandar Muda, 1961, hal. 48.



belas besarannya setara dengan 2% Dana Alokasi Umum (DAU) nasional. Untuk tahun ke enam belas sampai tahun ke dua puluh besarannya setara 1% Dana Alokasi Umum (DAU) nasional.

Dalam bidang pendidikan, Aceh diberikan kewenangan mendesain kurikulum dan lembaga pendidikan yang berdasarkan ciri khas Aceh sebagai daerah yang melaksanakan syariat Islam. Aceh juga diberikan kewenangan membentuk lembaga daerah berupa Majelis Pendidikan Daerah Aceh. Demikian juga dalam bidang adat budaya, Aceh diberikan kewenangan mengfungsikan kembali lembaga adat sebagai wahana partisipasi masyarakat bidang keamanan, ketertiban, kerukunan, dan penyelesaian masalah sosial (Pasal 98 UUPA). Kewenangan lain dalam bidang adat-budaya adalah membentuk Lembaga Wali Nanggroe Aceh, sebagai lambang pemersatu rakyat Aceh.

Otonomi khusus Aceh yang menjadi “payung” dalam penataan kehidupan rakyat Aceh adalah kewenangan menjalankan syariat Islam secara menyeluruh (*kaffah*). Kewenangan ini bermakna bahwa seluruh aspek kehidupan masyarakat Aceh harus diatur berdasarkan syariat Islam yang bersumber pada al-Qur’an dan as-Sunnah.<sup>3</sup> Secara tegas, dalam Pasal 125 dan Pasal 126 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) disebutkan bahwa syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi bidang ; *akidah, syariah dan akhlaq*. Syari’ah meliputi; ibadah, hukum keluarga (*ahwal al-syakhsiyah*), hukum perdata (*mu’amalah*), hukum pidana (*jinayah*), pendidikan (*tarbiyah*), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. Ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ini diatur dalam Qanun Aceh.

Pemberian kewenangan kepada Aceh menjalankan syariat Islam secara *kaffah* melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, merupakan tugas dan amanah yang amat berat. Mewujudkan syariat Islam di Aceh secara *kaffah* adalah amanah negara yang harus dipikul dan dijalankan oleh pemerintah dan rakyat Aceh. Pelaksanaan syariat Islam di Aceh, tidak hanya

---

<sup>3</sup> Syahrizal Abbas, *Syari’at Islam di Aceh*, Banda Aceh: Dinas Syari’at Islam Provinsi Aceh, 2010, hal. 27-29.

menjadi kewajiban individual seseorang dalam menjalankan ajaran agamanya, tetapi sudah menjadi tanggung jawab negara dalam perwujudannya. Pelaksanaan syariat Islam di Aceh berada dalam *desain negara*, dengan mempertimbangkan sistem pemerintahan dan sistem hukum nasional.<sup>4</sup> Oleh karena itu, perumusan hukum syariah dan pelaksanaan hukum syariah di Aceh berada dalam sistem hukum nasional, hal ini dibuktikan dengan jumlah penduduk muslimnya yang tergolong besar di seluruh dunia.

Sejak abad I Hijriah, Islam hadir ke Nusantara yang ditandai dengan berdirinya kerajaan-kerajaan Islam, maka yang berlaku sebagai hukum nasional pada waktu itu adalah hukum syariat. Sedangkan sistem peradilan yang dipakai adalah juga sistem peradilan Islam. Hal ini tidak hanya sebatas kasus-kasus perdata, tetapi juga menyangkut masalah-masalah pidana. Jadi hukum yang berlaku dalam wilayah kerajaan Pasai di Sumatera, kerajaan Banten, Cirebon, Mataram, Kutai, Makassar, Ternate, Tidore adalah hukum syariah.<sup>5</sup>

Pada zaman kemerdekaan, hukum Islam melewati dua periode. Pertama, periode penerimaan hukum Islam sebagai sumber persuasif; kedua periode penerimaan hukum Islam sebagai sumber *autoritatif*. Sumber persuasif (*persuasive source*) dalam hukum konstitusi ialah sumber hukum yang baru diterima orang apabila ia telah diyakini. Dalam konteks hukum Islam, Piagam Jakarta sebagai salah satu hasil sidang BPUPKI merupakan *persuasive source* bagi *grondwet-interpretatie* dari UUD 1945 selama empat belas tahun, yaitu sejak tanggal 22 Juni 1945 ketika ditandatangani *gentlement-agreement* antara pemimpin nasional Islami dan nasional sekuler sampai 5 Juli 1959, sebelum Dekrit Presiden RI diundangkan.

Pasca reformasi, isu pelaksanaan syariat Islam semakin merebak di beberapa daerah di Indonesia seiring dengan semangat otonomi daerah yang memberi peluang setiap daerah untuk mengatur dirinya sendiri. Didahului oleh

---

<sup>4</sup> Teuku Abdul Manan, *Mahkamah Syar'iyah Aceh dalam Politik Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana, 2018, hal. 23-26.

<sup>5</sup> Daud Rasyid, *Islam dan Reformasi*, Jakarta: Usama Press, 2001, hal. 153.

Aceh yang secara gencar menuntut perwujudan syariat Islam, kemudian dalam rentang waktu yang relatif singkat, beberapa daerah seperti Sulawesi Selatan, Banten, Tasikmalaya, Pamengkasan, Riau, Ternate, Gorontalo, melakukan beberapa penetapan peraturan daerah bernuansa syariat Islam.

Pelaksanaan syariat Islam dalam kerangka sistem pemerintahan dan sistem hukum nasional bukanlah hal baru namun tidaklah mudah seperti membalik telapak tangan. Problema yang muncul cukup pelik, dan bahkan memunculkan kekhawatiran seperti; pelaksanaan syariat Islam akan melanggar Hak Asasi Manusia (HAM), pemaksaan hukum agama melalui tangan negara, dan memunculkan konflik relasi mayoritas-minoritas, bila suatu daerah memberlakukan hukum agama tertentu. Kekhawatiran ini sangat wajar, bila dikaitkan dengan pengalaman di beberapa negara muslim dan kelompok yang mengklaim dirinya sebagai penegak syariah, tetapi sebetulnya pelanggar norma syari'ah seperti tindakan kelompok ISIS, Boko Haram, dan kelompok jihadis yang ada di Indonesia.

Padahal, syari'at Islam lebih dari sekedar hal tersebut. Syari'at Islam adalah suatu system kehidupan yang sudah ditetapkan oleh Allah SWT dalam firmanNya. Sistem syari'at sebenarnya jika dijalankan dengan sungguh-sungguh maka dipastikan dapat menciptakan manfaat bagi semesta alam atau rahmatan lil'aalamin. Indikator pemberlakuan sistem syari'at Islam dalam tatanan hukum di Indonesia terdapat dalam hukum pernikahan, perceraian dan mawaris yang melindungi hak perempuan, sistem bagi hasil pada akad transaksi jual beli yang tidak merugikan salah satu pihak, system zakat dan shadaqah yang bisa mengurangi kesenjangan sosial, sistem peradilan yang menjamin keadilan hukum, sehingga sistem tabayyun yang dapat mengurangi dampak persebaran berita hoax dan fitnah.

Kekhawatiran lebih jauh lagi adalah, berkaitan dengan kepastian negara menjamin terwujudnya kemaslahatan bagi seluruh umat manusia (*rahmatan lil a'alam*in), melalui hukum berbasis syariah yang dibentuk oleh lembaga negara pemegang otoritas di daerah, yaitu Pemerintah Daerah (Gubernur) dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kekhawatiran ini cukup mendasar, karena produk hukum daerah tersebut bila tidak memiliki rasa keadilan dan kemaslahatan akan berbahaya, karena hanya akan menjadi alat pemaksa bagi negara dalam menjalankan kehendaknya, termasuk memberlakukan hukum agama.

Kekhawatiran di atas tidak dapat dibiarkan berkembang terus di tengah masyarakat, tanpa penjelasan akademik yang memadai, karena akan berdampak pada persepsi pesimis masyarakat terhadap pelaksanaan syariat Islam. Oleh karena itu, penelitian tentang proses pembentukan hukum (legislasi) hukum berbasis syariah di Indonesia amat penting dilakukan karena beberapa pertimbangan :

*Pertama*, berkaca dari pelaksanaan syariat Islam di Aceh dalam aspek hukum, baik hukum keluarga (*ahwal al-syakhsiyah*), hukum perdata (*mu'amalah*) dan hukum pidana (*jinayah*) berada dalam bingkai sistem hukum nasional. Perumusan norma hukum keluarga, hukum perdata dan hukum pidana Islam dilakukan melalui mekanisme dan proses pembentukan hukum (*legislasi*) pada lembaga legislatif di Aceh yaitu DPRA dan Gubernur Aceh, yang produk hukumnya berupa Qanun Aceh. Demikian juga dengan lembaga penegak hukum di Aceh yaitu lembaga Kepolisian, Kejaksaan, Mahkamah Syar'iyah (Pengadilan Agama), Satuan Polisi Pamong Praja dan *Wilayatul Hisbah* diberikan kewenangan khusus untuk menegakan hukum syariah yang diatur dalam Qanun Aceh.

*Kedua*, syariat Islam yang dijalankan di Aceh selama ini bersumber pada al-Qur'an dan as-Sunnah. Prinsip umum (*basic principles*) dan ketentuan eksplisit al-Qur'an dan as-Sunnah serta hukum *fiqh* yang diformulasikan oleh DPRA bersama Gubernur Aceh menjadi norma hukum positif, yang dituangkan dalam Qanun Aceh. Perumusan norma hukum syariah menjadi hukum positif dalam bentuk Qanun Aceh tentu mengacu pada pola perumusan norma hukum dalam *ilmu ushul fiqh* dan ilmu perundang-undangan nasional. Dua kerangka perumusan norma hukum ini amat penting digunakan untuk menguji proses perumusan norma hukum dalam Qanun Aceh, terutama Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat.

*Ketiga*, dalam perkembangannya implementasi desentralisasi dan otonomi daerah ini ternyata direspon sangat beragam dan berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya. Di satu sisi hal itu merupakan konsekuensi dari implementasi otonomi daerah itu sendiri, namun di sisi lain menunjukkan bahwa otonomi daerah telah mendorong banyak pemerintah daerah melakukan improvisasi, kreasi, inovasi, dan sekaligus juga distorsi kebijakan yang seringkali susah untuk dipahami masyarakat, bahkan oleh berbagai kalangan ahli sekalipun. Keleluasaan pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan mendorong pemda menjadi sangat produktif dalam melahirkan kebijakan publik, termasuk peraturan daerah (perda). Perda yang kini cukup menjadi isu untuk ditelaah adalah perda yang mengacu dan bernuansa pada Syariah yang sudah diundangkan di berbagai daerah. Setidaknya terdapat 22 daerah yang mengimplemantasikan perda yang mengatur persoalan moralitas dan implementasi syariah Islam di semua lini kehidupan.<sup>6</sup>

*Keempat*, penelitian tentang peraturan daerah berbasis syari'ah dalam sistem hukum nasional Indonesia amat penting dilakukan, guna memastikan semangat masyarakat muslim Indonesia sebagai salah satu konsideran hukum dari aspek sosiologis serta penerapan metodologi yang tepat dalam proses perumusan norma hukum berbasis syari'at, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademik, demi mewujudkan keadilan dan kemaslahatan di tengah masyarakat, terutama dalam penegakan hukum (*law enforcement*) di Indonesia.

Menurut Arfiansyah, hingga saat ini penerapan Peraturan Daerah (Perda) berbasis syari'ah di Indonesia, dari 512 kabupaten/kota kurang lebih 64 kabupaten dan kota yang tersebar di 15 provinsi telah menerbitkan dan menerapkan Peraturan Daerah berbasis syari'ah di yurisdiksi masing-masing. Selanjutnya, Arfiansyah mengategorikan peraturan daerah-peraturan daerah berbasis syari'ah yang telah diterbitkan di beberapa kabupaten/kota ke dalam 2 kelompok baik dalam lingkup umum dan maupun secara khusus :

---

<sup>6</sup> Pudjo Suharso, *Pro Kontra Implementasi Perda Syariah (Tinjauan Elemen Masyarakat)*, Al-Mawarid Edisi XVI, 2006, hal. 229.

1. Peraturan Daerah yang berhubungan langsung dengan ajaran Islam; dan
2. Peraturan Daerah yang mengatur urusan publik.

Dari penjabaran diatas, Arfiansyah menguraikan bahwa Peraturan daerah-peraturan daerah tersebut mengatur 7 hal, diantaranya : 1) Permasalahan akidah yang mengatur tentang keharusan mengikuti aliran teologi tertentu dan tentang pengaturan ajaran sesat; 2) Permasalah simbol agama seperti keharusan memakai jilbab dan anjuran penulisan Arab-Jawi; 3) Keuangan agama seperti zakat, infak dan sadaqah; 4) Permasalahan publik seperti prostitusi, minuman alhokol, judi, dan hubungan antara lelaki dan perempuan; 5) Insitusi agama seperti Mahkamah Syari'iyah dan Polisi Syari'at; 6) Skill beragama seperti kemampuan membaca al-Quran.<sup>7</sup>

Dengan latar permasalahan diatas, peraturan daerah berbasis syariat Islam merupakan bagian dari problematika masyarakat muslim di Indonesia yang belum tuntas penyelesaiannya. Oleh karena itu, penulis berinisiatif dengan menarik beberapa permasalahan yang sekiranya perlu diteliti, sehingga problematika yang dihadapi selama ini dapat dibahas dan menemukan formula terhadap sistem hukum nasional.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan pertimbangan di atas, maka yang menjadi masalah utama dalam penelitian ini adalah; bagaimana proses legislasi hukum berbasis syariah di Indonesia, mengingat pada satu sisi norma hukum syariah berasal dari al-Qur'an, as-Sunnah dan fiqh yang sangat normatif, namun pada sisi lain norma hukum tersebut harus menjalani proses positifikasi-legislasi melalui lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di daerah.

---

<sup>7</sup> Arfiansyah, *Implikasi Pemberlakuan Perda Syari'at Terhadap Ideologi Negara Indonesia*, Jurnal Ilmiah Islam Futura, Vol. 15. No. 1, Agustus 2015, hal. 22.

Dari masalah utama penelitian dapat dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian yaitu :

1. Bagaimana respon pemerintah pusat terhadap daerah dalam proses legislasi hukum berbasis Syari'ah di Indonesia?
2. Bagaimana proses legislasi norma hukum berbasis syariah pada lembaga pembentuk Peraturan Daerah diimplementasikan?
3. Bagaimana upaya positifikasi norma hukum berbasis syariah yang mampu memastikan terwujudnya keadilan dan kemaslahatan umat manusia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan aspek sosiologis masyarakat muslim Indonesia dan metode perumusan norma hukum syariah di berbagai daerah, baik berdasarkan metode pembentukan hukum Islam (*ushul fiqh*), maupun berdasarkan ilmu perundang-undangan nasional.

Secara spesifik penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui proses perumusan norma hukum berbasis syariah dari sumbernya al-Qur'an dan as-Sunnah, menjadi norma hukum positif.
2. Mengetahui proses legislasi norma hukum berbasis syariah pada lembaga pembentuk peraturan daerah.
3. Mengetahui upaya positifikasi norma hukum berbasis syariah yang mampu memastikan terwujudnya keadilan dan kemaslahatan umat manusia.

### **D. Manfaat dan Signifikansi Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat secara teoritis dan praktis. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah dan memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan terutama ilmu hukum, *fiqh taqin* (fiqh perundang-undangan) dan *siyasah syar'iyah* (politik hukum Islam) di Indonesia. Secara praktis, akan menjadi rujukan dan referensi bagi pengambil kebijakan terutama lembaga legislatif dan eksekutif yang memiliki kewenangan membentuk

peraturan perundang-undangan di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun di daerah, terutama bagi produk hukum yang materi muatannya berasal dari hukum Islam.

Di samping itu, penelitian ini juga diharapkan berguna bagi penyebaran ilmu pengetahuan hukum Islam dan penambahan wawasan Islam kepada masyarakat di Indonesia. Sehingga hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan dalam proses integrasi materi dan transformasi metode pembelajaran dayah di masa yang akan datang.

Sedangkan secara praktis penelitian ini memberikan manfaat kepada beberapa pihak, antara lain:

- a. Perguruan Tinggi, untuk memunculkan kajian dan wacana kritis di lingkungan civitas akademika sebagai upaya bentuk masukan penyempurnaan implementasi melalui naskah-naskah akademik kepada pemerintah dan transformasi pemahaman kepada masyarakat.
- b. Pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Daerah melalui Dinas Syariat Islam, sebagai masukan dalam upaya pengembangan instrumen pelaksanaan syariat Islam di Aceh.
- c. Peneliti selanjutnya, sebagai petunjuk, arahan dan acuan bagi penelitian selanjutnya yang relevan dengan hasil penelitian ini.



## **BAB II**

### **KERANGKA TEORI**

#### **A. Konsep Syari'ah; Terminologi Syariah, Fiqih dan Hukum Islam**

Mendiskusikan tentang syari'ah, terkadang nalar kita mengarah pada dua terminologi lain yang sering diargumentasikan sama, padahal memiliki definisi operasional yang justru berbeda, yakni Fiqih Islam dan Hukum Islam. Berbicara Syari'at Islam belum tentu kajiannya Fiqih Islam dalam arti hukum Islam. Agar tidak terjadi kerancuan penggunaan istilah, berikut diuraikan terminologi dari ketiga istilah tersebut.

##### **1. Syari'ah**

Secara etimologi umum syari'ah adalah ketetapan dari Allah bagi hamba-hambanya, bisa juga diartikan dengan jalan yang ditempuh oleh manusia atau jalan yang menuju ke air atau juga bias berarti jelas. Dalam al Qur'an setidaknya minimal kita sering menemukan kata syari'ah dalam surat al-Syura ayat 21, al Maidah ayat 48 dan al Jatsiyah ayat 18.

Secara terminologi syari'ah adalah hukum-hukum yang ditetapkan oleh Allah kepada hamba-hambanya yang melalui risalah Rasulullah Muhammad SAW, baik hukum tersebut berhubungan dengan tingkah laku, yang disebut dengan hukum-hukum *furu'*.<sup>1</sup> Pada prinsipnya kata syari'ah dalam Islam mencakup seluruh petunjuk agama Islam, baik yang menyangkut dengan aqidah, ibadah, mu'amalah, etika dan hukum-hukum yang mengatur seluruh aspek kehidupan manusia.

##### **2. Fiqih Islam**

Fiqih secara etimologi berarti *al fahmu* yaitu paham, yang berarti ketajaman pemahaman terhadap inti persoalan yang ingin diketahui. Sementara secara terminologi Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan fiqih sebagai ilmu

---

<sup>1</sup> A. Djazuli, Ilmu Fiqih, Jakarta: Prenada, 2005. Hal. 1-2.

pengetahuan tentang hukum-hukum syariah mengenai perbuatan manusia yang diambil dari dalil-dalil secara terperinci atau kodifikasi hukum-hukum syari'ah tentang perbuatan manusia yang diambil berdasarkan dalil-dalil secara detail.<sup>2</sup>

Dari argumentasi diatas terlihat perbedaan antara istilah syari'ah dan fiqih. Dimana istilah syari'ah pada sumber hukum, yaitu teks al-Qur'an dan sunnah serta pada ketegasan hukum yang terdapat dalam sumber hukum diatas. Sementara istilah fiqih sendiri merupakan hasil pemahaman mujtahid terhadap ayat-ayat yang tidak tegas pengembangannya, serta aturan-aturan tambahan yang dilakukan dalam menunjang pelaksanaan al-Qur'an dan Sunnah. Maka dapat disimpulkan bahwa fiqih merupakan sisi praksis dari syari'at Islam itu sendiri.

### **3. Hukum Islam**

Hukum Islam merupakan istilah yang khas dipakai dalam konteks keindonesiaan. Busthanul Arifin berpandangan bahwa hukum Islam merupakan kata ganti dari istilah syari'ah dan fiqih. Namun demikian, penggantian kata ini berdampak pada timbulnya kekacauan makna dan akhirnya menimbulkan kesalahpahaman di masyarakat.<sup>3</sup> Bila kita cermati secara mendalam, maka terminologi Abdullah Wahab Khallaf diatas belum mewakili untuk terminologi dalam konteks keindonesiaan.

Fenomena seperti ini terjadi dikarenakan antusiasme para pakar hukum yang sedang melakukan pengkajian hukum Islam memiliki pemahaman tersendiri terkait dengan suatu persoalan hukum. Dinamika semacam ini disebabkan adanya perbedaan *sosio cultural* di masyarakat Timur Tengah dengan kondisi masyarakat Indonesia yang sangat heterogen. Akhirnya para

---

<sup>2</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqhi*, Qahirah: Dahwah Islamiyah Sabab Al Azhar, 1998, Hal. 23.

<sup>3</sup> Amrullah Ahmad, dkk. *Prospek Hukum Islam dalam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia: Sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. H. Busthanul Arifin, S.H.*, Jakarta: PP IKAHA, 1994, hal. 61.

pakar atau mutjahid mengharuskan untuk memberi terminologi yang sesuai dengan kondisi sosial dan kebudayaan masyarakat Indonesia.

Terminologi Busthanul Arifin diatas senada dengan argumentasi terminologi hukum Islam Daud Ali yang mengungkapkan bahwa syari'at adalah landasan fiqih sementara fiqih adalah sebuah produk pemahaman terhadap syari'at.<sup>4</sup> Jadi hukum Islam yang dimaksud dalam konteks keindonesiaan disini adalah upaya mengkonversikan antara syariat dengan fiqih dalam satu bingkai yaitu hukum Islam itu sendiri. Dan keduanya tidak bisa berdiri sendiri-sendiri, akan tetapi semestinya berjalan beriringan dan saling mengisi satu sama lainnya.

## **B. Akar Historis Sosiologi Hukum Islam di Indonesia**

Sejak berabad-abad lalu, hukum Islam telah menjadi hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat muslim di Indonesia. Parameternya adalah dapat dilihat dari banyaknya pertanyaan yang ditanyakan masyarakat melalui berbagai media yang tersedia baik cetak maupun elektronik, maksudnya adalah masyarakat membutuhkan jawaban dari berbagai persoalan agama yang timbul dalam masyarakat untuk dijawab oleh seorang ulama atau mereka yang mengerti tentang Hukum Islam.

Hukum Islam terdiri dari berbagai aspek yang bersumber dari al-Qur'an dan Hadist. Umat Islam sangat menyadari bahwa aspek-aspek hukum Islam juga mengatur aspek kehidupan sehari-hari, baik sebagai pribadi, anggota keluarga dan masyarakat, ada aturan-aturan hukum yang wajib ditaati dan semestinya dilaksanakan. Tentunya, tingkat kesadaran umat Islam sangat bergantung pada seberapa dalam makna dari sebuah ajaran yang dipahaminya, seberapa jauh ajaran Islam diyakini dan diterima oleh individu dan masyarakat dan sejauh mana pula pengaruh Islam dan hukum-hukumnya dalam kehidupan masyarakat itu.

---

<sup>4</sup> Daud Ali, *Hukum Islam*, Jakarta: Rajawali, 2005, hal. 49.

Hadirnya Hukum Islam ke nusantara dalam catatan sejarah di Indonesia telah mencatat bahwa upaya untuk menjalankan ajaran-ajaran Islam termasuk hukum-hukumnya mendapat dukungan besar dari penguasa politik, yakni raja-raja dan para sultan. Dukungan dari kerajaan terhadap ajaran Islam dapat dilihat dari jejak peninggalan artefak kebudayaan, sosial keagamaan dan paranata hukum Islam masa lalu di Kesultanan Aceh Darussalam, Cirebon di Jawa Barat, Goa dan Tallo di Sulawesi Selatan serta beberapa kerajaan Islam lainnya. Semua kerajaan dan kesultanan Islam Nusantara telah memberikan tempat yang penting bagi keberlangsungan Hukum Islam di Indonesia. Kerajaan dan kesultanan juga telah menjadikan Hukum Islam sebagai hukum positif yang berlaku di negerinya. Kitab hukum yang ditulis oleh para ulama dipakai oleh kerajaan dan kesultanan sebagai dasar pemberlakuan Hukum Islam. Kerajaan juga membangun masjid besar di ibukota Negara sebagai symbol betapa pentingnya kehidupan keagamaan Islam di negeri mereka.

Pada zaman kemerdekaan, hukum Islam melewati dua periode. Pertama, periode penerimaan hukum Islam sebagai sumber persuasif; kedua periode penerimaan hukum Islam sebagai sumber *autoritatif*. Sumber persuasif (*persuasive source*) dalam hukum konstitusi ialah sumber hukum yang baru diterima orang apabila ia telah diyakini. Dalam konteks hukum Islam, Piagam Jakarta sebagai salah satu hasil sidang BPUPKI merupakan *persuasive source* bagi *grondwet-interpretatie* dari UUD 1945 selama empat belas tahun, yaitu sejak tanggal 22 Juni 1945 ketika ditandatangani *gentlement-agreement* antara pemimpin nasional Islami dan nasional sekuler sampai 5 Juli 1959, sebelum Dekrit Presiden RI diundangkan.

Seiring perkembangannya, fenomena benturan antara hukum Islam dan hukum adat pun terjadi di beberapa daerah. Di Minangkabau misalnya pernah terjadi peperangan antar pendukung hukum Islam dan hukum Adat, namun lama kelamaan benturan tersebut berproses dalam masyarakat lalu tercipta harmoni. Masyarakat menyadari bahwa hukum Islam berasal dari “*samawi*” yang memiliki kedudukan lebih tinggi dengan hukum adat yang lahir dari budaya suku mereka.

Melihat benturan dan perkembangan hukum di Indonesia, Pemerintah Hindia Belanda melakukan politik *divide et impera* dengan memberikan dukungan kepada hukum Adat untuk memastikan pemberlakuan hukum di suatu daerah jajahannya atau bahkan di seluruh wilayah Hindia Belanda. Dalam implemenasinya hukum adat menciptakan suku-suku terkotak-kotak sedangkan hukum Islam menyatukan mereka dalam satu ikatan. Kecenderungan Belanda terhadap hukum adat ketimbang hukum Islam inilah yang mendasari lahirnya ketentuan pasal 131 jo pasal 163 *Indische staatsregeling*, yang menyebutkan secara tegas pemberlakuan 3 (tiga) jenis hukum, yakni hukum Belanda untuk orang Belanda, hukum adat bagi golongan Timur Asing, terutama Cina dan India sesuai dengan adat mereka dan terakhir bagi Bumiputera berlaku hukum Adat suku mereka masing-masing.<sup>5</sup>

Perkembangan Islam politik di level transisional memiliki persinggungan dengan apa yang terjadi di tingkat domestik. Gerakan transisional seperti Dewan Dakwah Indonesia (DDI) di masa orde baru harus berkompetisi dengan gerakan bawah tanah domestic, yang terdiri dari kelompok-kelompok yang dikenal sebagai Negara Islam Indonesia (NII). Sebagai permutasi dari DI/TII yang berkembang di Aceh, Jawa Barat dan Sulawesi Selatan pada tahun 1949, gerakan ini secara khusus berjuang mendirikan Negara Islam melalui strategi politik revolusioner dan militan.

Noorhaidi Hasan dalam Gatut Saksono berpendapat bahwa wacana militansi dari gerakan-gerakan Islam revolusioner ini hendaknya tidak semata-mata dibaca sebagai ekspresi fanatisme keagamaan dan dikaitkan secara eksklusif dengan aksi-aksi irasional sekelompok individual yang digerakkan oleh kepercayaan mereka terhadap doktrin-doktrin tertentu dalam Islam.<sup>6</sup>

Paska reformasi, yakni tumbangnya rezim orde baru, terjadi perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Saat itu gairah

---

<sup>5</sup> Ign. Gatut Saksono, *Dialog Wacana; Syariat Islam dan Sumbangan Pemikiran orang Kristiani*, Yogyakarta: Rumah Belajar Yabinkas, 2009, hal. 77.

<sup>6</sup> Ign. Gatut Saksono, *Dialog Wacana; Syariat Islam dan .....*, 2009. Hal. 57.

perpolitikan Islam mulai muncul. Sejarah mencatat, pada saat Sidang MPR 1998 telah mencabut 5 (lima) undang-undang politik yang telah menjadi pondasi kejayaan Orde Baru dan menggantikannya dengan 3 (tiga) politik baru yang memberi peluang secara terbuka untuk lahirnya partai-partai baru. Sebagai contoh pada Pemilihan Umum 7 Juni 1999, peserta pemilu terdiri dari 48 partai politik ikut serta dalam kontestasi, 20 diantaranya adalah partai bernuansa Islam. Fenomena tersebut memberi gambaran betapa semangatnya kaum muslimin menyambut perpolitikan baru Indonesia saat itu.

Perjuangan partai-partai bernuansa Islam terbukti dengan melahirkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan bagi Aceh yang diundangkan tanggal 4 Oktober 1999. Kemudian undang-undang keistimewaan tersebut diteruskan dengan melahirkan Peraturan Daerah Nomor 5 dan Nomor 6 Tahun 2000. Penerapan Syari'at Islam secara utuh diwujudkan pada 1 Muharram 1423 Hijriah, bertepatan dengan 15 Maret 2002. Bentuk normalisasi syari'at Islam kedalam regulasi seperti yang diterapkan di Aceh membangkitkan gairah bagi Provinsi dan Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia. Seperti Riau, Kalimantan Selatan dan Sulawesi Selatan, Banten dan Sumatera Barat berupaya untuk menegakkan syariat Islam.

Misalnya untuk tingkat Provinsi, perjuangan penegakan syariat Islam ditemukan di Sulawesi Selatan, perjuangan mereka melalui sebuah komite yang dikenal dengan Komite Persiapan Penegakan Syariat Islam (KPPSI) yang mensosialisasikan dengan sangat intensif untuk memperjuangkan penegakan syariat Islam. Kemudian di tingkat kabupaten/kota, sejak 2002 Kabupaten Tasikmalaya, Cianjur dan Garut Provinsi Jawa Barat juga berkeinginan menerapkan syariat Islam.

### **C. Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia**

Berbicara penerapan syari'at Islam, sebelum masuk pada pembahasan pendekatan normatif-teologis formalisasi Syariah, mendeskripsikan tentang

karakteristik syari'ah yang tertuang dalam doktrin normatif al-Qur'an dan Hadist adalah keniscayaan untuk memperkuat *basic* ontologis dalam penelitian ini.

Dalam konteks umum, sebagian kalangan berpendapat bahwa kodifikasi hukum Islam belum mewakili sebagian besar keinginan masyarakat Indonesia, sehingga ada anggapan bahwa hukum Islam adalah hukum yang tidak humanis dan sangat kaku. Padahal jika dianulir dari pendapat Hasbi Ash Shiddieqy mengatakan bahwa hukum Islam merupakan hukum yang sangat mengindahkan aspek universalitas, humanisme serta moral dan akhlak.

**a. Hukum Islam dari Aspek Universalitas**

Agama Islam bersifat universal (*'alamy*), artinya mencakup bagi seluruh umat manusia yang ada di muka bumi, tanpa ada batasan negara dan lainnya. Universalitas hukum Islam didasarkan pada firman Allah SWT Q.S. Saba ayat 28 dan Q.S. Al Anbiya Ayat 107. Karenanya pada periode Mekkah, Nabi Muhammad SAW menfokuskan dakwahnya tentang tauhid dan aqidah, sehingga dalam ayat-ayat al-Qur'an pada umumnya diserukan dengan prasa *ya ayyuhannas* (wahai manusia) untuk mencakup siapa saja dan dimana saja. Berbeda halnya dengan ayat-ayat yang turun pada periode Madinah dimana Islam telah mentasyri'kan hukum, sehingga seruan panggilan menggunakan prasa *Ya Ayyuhal ladzina aamanu* (wahai orang-orang yang beriman).

**b. Humanisme (kemanusiaan)**

Dalam konteks ini, dapat dilihat dari ajaran Islam yang mengandung nilai-nilai yang mentasyri'kan kepada umat Islam untuk tolong menolong, zakat, infaq, waqaf dan shadaqah. Zakat diwajibkan kepada orang kaya yang hartanya telah mencapai nisab, diperuntukkan kepada orang-orang yang membutuhkan yang dikategorikan ke dalam sanif-sanif zakat. Ada banyak ayat-ayat al-Qur'an yang membahas tentang dimensi sosial dan kemanusiaan.

**c. Moral dan Akhlak**

Moral dan akhlak adalah pondasi dalam ajaran Islam, hal ini senada dengan sabda Rasulullah SAW dengan ungkapan bahwa "Rasulullah diutus ke

muka bumi ini tidak lain adalah untuk menyempurnakan akhlak umat manusia”. Kemudian Allah memerintahkan kepada kaum muslimin untuk mengambil contoh (suri tauladan) dari moral dan akhlak Nabi Muhammad SAW sebagaimana firman Allah dalam Q.S. Al Ahzab ayat 21 dan Q.S. Ali Imran ayat 159.

Kajian tentang pelaksanaan syariat Islam di Aceh dan legislasi hukum hukum Islam di Indonesia secara spesifik berkaitan dengan aspek sosiologis masyarakat muslim di Indonesia dan perumusan norma hukum berbasis syariah sebagai studi perbandingan di beberapa daerah belum mendapat formulasi pembentukan hukum. Karenanya Jazuni memaknai legislasi sebagai proses pembentukan hukum tertulis dengan/melalui Negara.<sup>7</sup> Legislasi dikenal dalam tradisi hukum sipil (*civil law*), sebagai tradisi hukum tertua yang secara langsung mengikuti hukum Romawi. Hukum Romawi dikodifikasikan oleh Justinian pada abad keenam yang mana negara (badan legislatif) berperan penting dalam membentuk hukum. Kodifikasi merupakan ciri utama dari sistem hukum civil. Tradisi hukum Romawi berkait erat dengan hukum gereja (Nasrani), sehingga kodifikasi hukum agama telah dimulai dalam sejarah hukum di Eropa.<sup>8</sup>

Kodifikasi hukum agama yang berasal dari kitab suci menjadi hukum negara (hukum positif) sangat dipengaruhi oleh keyakinan dan pemikiran masyarakat terhadap ajaran agama yang dianut.<sup>9</sup> Dalam masyarakat tertentu, tidak jarang ditemukan konsep hukum yang berwarna religius, sehingga melahirkan hukum positif religius seperti hukum kanonik Eropa, pra-renaissance, hukum Islam di negeri-negeri muslim seperti di Saudi Arabiya, Mesir, Yordan, Maroko, Malaysia dan Indonesia.

Hal penting yang mesti mendapatkan perhatian ketika kodifikasi dan legislasi hukum agama seperti hukum Islam adalah kemampuan mengakomodir

---

<sup>7</sup> Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hal. 33.

<sup>8</sup> Ibid., hal. 34.

<sup>9</sup> Sayyid Hossein Nasr, *The Heart of Islam: Enduring Values for Humanity (Terj)*, *Pesan-pesan Universal Islam untuk Kemanusiaan*, (Bandung: Mizan, 1998), hal. 101-105.



kebutuhan hukum bagi masyarakat yang heterogen. Hukum Islam tidak boleh menjadi hukum eksklusif dalam suatu negara bangsa (*nation state*), karena hukum Islam pada hakikatnya adalah hukum yang menghadirkan keadilan, kemaslahatan dan kesejahteraan bagi seluruh umat manusia.

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut tradisi hukum sipil (*civil law system*), telah menjadikan hukum Islam, sebagai salah satu sumber hukum nasional, disamping hukum adat dan hukum eks Barat. Hal ini sangat wajar, karena hukum Islam adalah hukum yang diyakini dan dipraktikan oleh mayoritas masyarakat Indonesia sejak berabad-abad yang lalu. Hukum Islam telah menjadi hukum yang hidup (*living law*) di tengah-tengah kehidupan masyarakat muslim.

Menurut Abd. Shomad legislasi hukum syariah oleh negara sebenarnya sudah dimulai sejak masa Belanda dengan keluarnya sejumlah Staablad di antaranya Stb. 1881 Nomor 152 tentang Peradilan Agama di Jawa dan Madura.<sup>10</sup> Namun, materi hukum syariah yang diformalkan dalam hukum Indonesia sangat dirasakan akhir-akhir ini, terutama dengan lahirnya sejumlah peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Kompilasi Hukum Islam (KHI), Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2004 tentang Wakaf, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan berbagai perundang-undangan lainnya. Kehadiran sejumlah perundang-undangan ini menunjukkan bahwa proses perumusan norma hukum syariah yang bersumber dari al-Qur'an dan as-Sunnah telah terjadi dalam hukum nasional Indonesia. Oleh karena itu, pola legislasi hukum Islam yang digunakan dalam pembentukan undang-undang nasional dapat digunakan dalam melihat proses pembentukan Qanun Aceh.

Rusjdi Ali Muhammad, berpendapat bahwa pembentukan hukum syariah di Aceh tetap harus mengikuti proses dan mekanisme yang diatur dalam sistem

---

<sup>10</sup> Abd. Shomad, *Hukum Islam; Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 5.

hukum di Indonesia.<sup>11</sup> Pelaksanaan syariat Islam di Aceh tidak keluar dari sistem hukum dan perundang-undangan Indonesia. Perbedaannya hanyalah terletak pada produk hukum yang dihasilkan lembaga pembentuknya. Undang-undang dibentuk oleh DPR bersama Presiden yang merupakan produk hukum tingkat pusat, sedangkan Peraturan Daerah (Perda) adalah produk hukum pada tingkat daerah yang dibentuk oleh DPRD bersama Gubernur. Prosedur dan mekanisme pembentukan produk hukum tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku.

Alyasa' Abubakar, memandang bahwa proses pembentukan hukum syariah di Aceh melalui Qanun Aceh, merupakan tantangan ijtihad yang amat besar.<sup>12</sup> Para ulama dan akademisi memiliki tanggung jawab besar dalam membumikan ajaran syariat Islam yang bersumber dari teks suci (*an-nushus al-muqaddasah*) berupa al-Qur'an dan as-Sunnah. Ajaran Islam ini telah dimaknai oleh para ulama dalam konteks sejarah berupa lahirnya *fiqh*, sebagai ilmu tentang hukum syara' yang berkaitan dengan perbuatan subjek hukum yang digali dari dalil-dalil *tafsili* berupa al-Qur'an dan as-Sunnah.<sup>13</sup>

Legislasi hukum berbasis syariah melalui peraturan daerah terutama pada tataran perumusan norma hukum, mesti mengacu pada metode pengembangan dan penalaran hukum dalam *ushul fiqh* baik penalaran *bayani* (kebahasaan) *ta'lili* (alasan hukum) dan *istislahi* (kemaslahatan),<sup>14</sup> perkembangan ilmu pengetahuan modern. Pertimbangan sejarah sosial manusia juga menjadi penting untuk dipertimbangkan dalam perumusan norma hukum, karena manusia dan kelompoknya senantiasa berubah, karena perubahan waktu, tempat dan pemikiran sosialnya.

---

<sup>11</sup> Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syariat Islam di Aceh*, (Jakarta: Logos, 2006), hal. 23.

<sup>12</sup> Alyasa' Abubakar, *Syariat Islam di Aceh; Paradigma, Kebijakan dan Program*, (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Aceh, 2003), hal. 16.

<sup>13</sup> Wahbah az-Zuhaily, *Al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuhu*, (Beirut: Dar al-Fikr al-Araby, 2000), hal. 478.

<sup>14</sup> Ali Hasaballah, *Ushul al-Tasyri' al-Islamy*, (Beirut: Dar al-Fikr al-Araby, 1978), hal. 27.

#### **D. Teori Hukum Islam dan Perundang-Undangan**

Berbicara tentang Islam di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari konteks kemajemukan dan pluralistik. Pada saat berbicara Islam (*teologis*), Islam Indonesia adalah satu pemahaman. Penyatuan tersebut menjadi diskursus pada saat kita mendiskusikan tentang aspek sosiologis, yakni umat Islam. Umat Islam Indonesia merupakan bagian komponen yang dinamis, hidup dan sangat kompleks. Islam (agama) sebagai wujud teologis pasti dan absolut. Umat Islam (sosiologis) menjadikan agama (Islam) sebagai identitas teologis.

Perjuangan untuk menegakan syari'ah Islam dengan menggunakan jalur politik masih memunculkan dinamika dan belum optimal. Prospek pengupayaan secara yuridis sosiologis untuk memberlakukan hukum Islam di Indonesia sangat terbuka. Saat ini tidak sedikit undang-undang yang merupakan produk kolonial, yang keberadaannya perlu disesuaikan dengan hukum nasional. Upaya formalisasi hukum Islam dimungkinkan karena adanya pemahaman keberagaman agama di Indonesia. Secara umum, dalam sistem hukum Indonesia, terdapat sumber hukum nasional, yaitu hukum adat, hukum barat dan hukum Islam.

Sampai saat ini, syari'ah Islam yang menjadi hukum positif sudah memasuki bidang *ubudiah* (hukum normatif), antara lain undang-undang pengelolaan zakat dan undang-undang haji. Di bidang *muamalat* (hukum privat), misalnya dalam bentuk Kompilasi Hukum Islam (KHI) tentang perkawinan, kewarisan dan perwakafan. Untuk hukum pidana masih dalam bentuk wacana sosialisasi dan internalisasi di masyarakat. Kondisi hukum pidana Islam di Indonesia dalam teori ilmu hukum merupakan hukum yang masih dicita-citakan (*ius constituendum*).

Ada beberapa teori pemikiran tentang pemberlakuan hukum Islam, diantaranya teori pemikiran formalistik-legalistik, teori pemikiran strukturalistik, teori pemikiran kulturalistik, dan teori pemikiran substantialistik aplikatif.

#### **a. Teori Pemikiran Formalistik-Legalistik**

Inti teori adalah penerapan syari'ah Islam melalui institusi negara. Menurut Habib Rizqi Shihab, syari'ah Islam secara formal harus diperjuangkan dan secara substansial mesti diamankan. Menjadi tidak berguna syari'ah Islam apabila hanya memperjuangkan formalitas namun meninggalkan substansinya. Idealnya adalah dengan mengedepankan substansi kemudian disusul dengan formalitas. Justru menurutnya, dengan formalisasi substansi bisa diamankan.<sup>15</sup> Dalam sebuah masyarakat yang plural dan umat Islam yang pro terhadap penegakan syari'ah Islam yang tidak memegang kendali pemerintahan, maka upaya penegakan syari'ah Islam akan menjadi dilematis secara berkepanjangan.

#### **b. Teori Pemikiran Strukturalistik**

Dalam penerapan syari'ah Islam, tidak dapat dipisahkan dari proses transformasi sosial politik dalam konteks Islam sehingga melahirkan berbagai pendekatan. Pendekatan struktural menekankan transformasi dalam tatanan sosial dan politik yang bercorak Islami dan pendekatan kultural menekankan transformasi dalam perilaku sosial agar bercorak Islami. Tokoh pada aliran ini adalah Amin Rais. Menurut Amin, transformasi nilai-nilai Islam melalui kegiatan dakwah harus mencakup semua dimensi kehidupan manusia yang berarti adanya upaya Islamisasi semua aspek kehidupan manusia.<sup>16</sup>

#### **c. Teori Pemikiran Kulturalistik**

Menurut teori ini, pemberlakuan hukum Islam hanya mensyaratkan sosialisasi dan internasi Islam oleh umat Islam, tanpa dukungan dari otoritas politik dan institusi negara. Para pendukung teori ini berkeinginan menjadikan Islam sebagai sumber etika dan moral; sebagai sumber inspirasi dan motivasi

---

<sup>15</sup> A. Rahmat Rosyadi dan H.M. Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*, Bogor: Galia Indonesia, 2004, edisi kesatu, hlm. 20-21.

<sup>16</sup> A. Rahmat Rosyadi dan H.M. Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*, Bogor: Galia Indonesia, 2004, edisi kesatu, hlm. 27.

dalam kehidupan bangsa, bahkan sebagai faktor komplementer dalam pembentukan struktur sosial.

#### **d. Teori Pemikiran Substantialistik-Aplikatif**

Teori ini muncul di kalangan akademisi. Pada teori ini, pemikiran penerapan syari'ah Islam lebih cenderung mendasarkan pada analisis akademis yang tidak menunjukkan pro-kontra dan tidak memihak pada pendapat siapa pun. Pemikiran ini lahir berdasarkan sudut teoretik ajaran Islam yang bersifat dogmatis dan aplikatif. Penerapan syari'ah Islam diarahkan kepada umat Islam; didasarkan pada otoritas negara atau bersifat struktural, kultural, substansial, individual atau kolektif.

Teori substantialistik-aplikatif ini dipaparkan oleh Juhaya S. Praja, yang berpandangan bahwa walaupun dalam praktik tidak lagi berperan secara penuh dan menyeluruh, hukum Islam masih memiliki arti besar bagi kehidupan para pemeluknya. Setidak-tidaknya ada tiga faktor yang menyebabkan hukum Islam masih memiliki peran besar dalam kehidupan bangsa. *Pertama*, hukum Islam telah turut serta menciptakan tata nilai yang mengatur kehidupan umat Islam, minimal dengan menetapkan apa yang harus dianggap baik dan buruk; apa yang menjadi perintah, anjuran, perkenaan, dan larangan agama. *Kedua*, banyak putusan hukum dan jurisprudensi Islam telah diserap menjadi bagian hukum positif yang berlaku. *Ketiga*, adanya golongan yang masih memiliki aspirasi teokrasi di kalangan umat Islam dari berbagai negeri sehingga penerapan hukum Islam secara penuh masih menjadi slogan perjuangan yang masih mempunyai *appeal* cukup besar.<sup>17</sup>

Al-Quran diturunkan dan diperuntukan bagi seluruh umat manusia. Indonesia bukan negara Islam meskipun mayoritas penduduknya beragama Islam. Fakta bahwa Indonesia bukan negara Islam merupakan sebuah keniscayaan, meskipun Indonesia bukan negara Islam, tidak ada norma (perintah dan larangan) dalam bentuk undang-undang yang menyatakan bahwa di Indonesia tidak boleh

---

<sup>17</sup> A. Rahmat Rosyadi dan H.M. Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam* ....., 2004, hlm. 29-30.

berlaku. Hal ini sejalan dengan pendiri negeri ini, yaitu Negara Indonesia berdasarkan atas “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kalimat tersebut akan membawa konsekuensi hukum Islam yang bersumber pada Tuhan (Allah SWT), sudah terlegalisasi pemberlakuannya di Indonesia. Pemahaman yang demikian, setidaknya tidaknya menjadi alasan pembenar untuk membenarkan pernyataan bahwa meskipun Indonesia bukan negara Islam, dapat diberlakukan hukum Islam.

Hazairin mengungkapkan tafsiran terhadap prasa “Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pandangannya adalah bahwa “Negara Republik Indonesia wajib menjalankan syariah Islam bagi orang Islam, syariah Nasrani, dan syariah Hindu-Bali bagi orang Bali, sekadar menjalankan syariah tersebut memerlukan kekuasaan negara”.<sup>18</sup> Maknanya adalah hukum Islam yang dalam pelaksanaannya memerlukan bantuan negara tidak mungkin dapat dilakukan secara individu, termasuk oleh masyarakat dan hanya mungkin dapat dilakukan apabila ada kekuasaan negara.

Secara konteks lokal, legislasi hukum syari’ah di Aceh merupakan usaha mempositifkan norma hukum, baik yang terdapat dalam al-Qur’an, as-Sunnah maupun ketentuan fiqh. Legislasi adalah pembentukan hukum oleh negara dalam bentuk peraturan tertulis yang dilakukan oleh lembaga pembentuk perundang-undangan. Di Indonesia pembentuk peraturan perundang-undangan dilakukan oleh lembaga legislatif baik di pusat maupun di daerah. Sumber utama hukum bagi pembentukan perundang-undangan tertulis adalah hukum adat, hukum Islam dan hukum eks Barat.<sup>19</sup> Dalam pembentukan hukum berbasis syariah, maka ajaran al-Qur’an, as-Sunnah dan fiqh merupakan materi muatan utama dalam merumuskan peraturan daerah berbasis syariah.

Hukum syariah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah ketentuan Allah yang terdapat dalam al-Qur’an, Sunnah Rasul baik berupa perkataan,

---

<sup>18</sup> Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Tintamas, 1973, hal. 18-19.

<sup>19</sup> Mohammad Daud Ali, *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Risalah, 1984), hal. 26.

perbuatan dan *taqdir* Rasul, yang terhimpun dalam kitab hadis, serta penalaran para ulama terhadap ayat dan hadis hukum yang tertuang dalam kitab-kitab fiqh mazhab. Fiqh mazhab yang dirujuk dalam pembentukan hukum syariah di Aceh adalah fiqh mazhab Sunni; berupa Mazhab Hanafi, Mazhab Maliki, Mazhab Syafi'i dan Mazhab Hanbali.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas dua kategori yaitu teori dalam hukum Islam dan teori dalam ilmu perundang-undangan. Teori dalam hukum Islam terdiri atas teori ushul fiqh, teori penalaran dalil hukum, dan teori *hukum taklifi*. Teori dalam ilmu perundang-undangan yang digunakan adalah teori negara hukum, teori hirarkhi perundang-undangan, dan teori penafsiran hukum.<sup>20</sup>

Teori ushul fiqh adalah teori yang menjelaskan tentang sumber utama hukum syariah yaitu al-Qur'an dan as-Sunnah, serta sumber pendamping berupa *ijma*, *qiyas*, *istihsan*, *urf-adat*, *maslahat mursalat*, dan *sadduzzariah*.<sup>21</sup> Teori ushul fiqh dipakai karena teori ini menjelaskan kerja ijtihad dalam menyelesaikan persoalan hukum yang dihadapi masyarakat, dengan penggunaan dalil baik berasal dari al-Qur'an maupun as-Sunnah.

Teori penalaran dalil hukum memberikan tiga kerangka penalaran dalil bagi *fiqh* yaitu ; 1) kerangka penalaran dalil berdasarkan penafsiran bahasa (*bayani*) atau memaknai tema berdasarkan kaidah kebahasaan (*qawa'id lughawiyah*). 2) kerangka penalaran dalil berdasarkan pertimbangan *illat* atau alasan hukum. Hukum akan wujud tergantung pada *illat*, dan bila *illat* tidak ada, maka hukum pun tidak ada (*al hukmu yaduru ma'a illatihi*). 3) kerangka penalaran dalil hukum berdasarkan pertimbangan kemaslahatan (*istislahi*). Hakikat dan tujuan adanya hukum syariah adalah untuk mewujudkan kemaslahatan dan kebaikan umat manusia.

---

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 126-175.

<sup>21</sup> Ali Hasaballah, *Ushul al-Tasyri' al-Islamy*, (Beirut: Dar al-Fikr al-Araby, 1978), hal. 45-70.

Teori hukum taklifi adalah teori yang menjelaskan kategorisasi beban hukum (*taklif*) bagi subjek hukum, baik berupa tuntutan untuk melakukan sesuatu (wajib dan sunnah), maupun tuntutan untuk tidak melakukan sesuatu (haram dan makruh), maupun pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (ibahah/boleh).<sup>22</sup> Kategorisasi ini akan digunakan dalam perumusan norma hukum berbasis syariah.

Teori negara hukum, bermakna bahwa setiap kebijakan negara atau tindakan pemerintah harus memiliki landasan hukum. Bila kebijakan negara atau tindakan pemerintah tidak memiliki dasar hukum, maka kebijakan dan tindakan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Dalam kaitan dengan pembentukan hukum berbasis syariah, teori ini digunakan untuk memastikan bahwa pembentukan hukum di daerah yang dilakukan oleh DPRD dan Gubernur adalah kebijakan negara dan tindakan pemerintah yang memiliki landasan hukum dalam peraturan perundang-undangan nasional.

Teori hirarki perundang-undangan adalah teori yang mengajarkan bahwa produk hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi. Artinya, peraturan daerah yang merumuskan norma hukum, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berupa produk hukum pada tingkat pusat.

Teori penafsiran hukum adalah teori yang menjelaskan penggunaan logika hukum dan alasan hukum (*legal reasoning*) dalam memaknai dan merumuskan suatu norma hukum. Penafsiran hukum yang digunakan dalam merumuskan norma hukum syariah adalah penafsiran sejarah, penafsiran perundang-undangan, dan penafsiran perbandingan hukum.

Pembahasan posisi hukum Islam di tengah-tengah hukum Nasional tidak sekadar mencari legitimasi formal. Idealnya dapat diarahkan pada kualifikasi hukum Islam yang mampu menyumbangkan nilai-nilainya dalam rangka ketenteraman, kemajuan, keteraturan serta kesejahteraan dalam kehidupan

---

<sup>22</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, (Cairo: Dar al-Fikr, 1982), hal. 56.



berbangsa dan bernegara. Memposisikan hukum Islam dalam pembangunan Nasional dalam pengertian yang *otoritatif* dalam prespektif legal formal, sesungguhnya sama artinya dengan memposisikan hukum Islam (dalam pengertian asas-asas, nilai-nilai dan prinsip) sebagai bahan hukum positif. Pengambilalihan (transformatif) hukum Islam dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan secara substantif.

Alquran yang diturunkan oleh Allah SWT membawa kebenaran, karenanya al-Quran (sebagai hukum) wajib menjadi pedoman bagi manusia dalam memutuskan setiap perkara. Allah memerintahkan kepada manusia untuk menjadikan al-Quran sebagai sumber kebenaran dan meninggalkan hawa nafsu dalam kehidupan keseharian berbangsa dan bernegara. Pada setiap umat di muka bumi tentunya ada ketetapan hukum masing-masing sebagai pedoman hidup.

## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, metodologi yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan hukum normatif. Penelitian kualitatif yang memiliki karakteristik alamiah (*natural setting*) sebagai sumber data langsung, deskriptif, proses lebih dipentingkan daripada hasil, analisis dalam penelitian kualitatif cenderung dilakukan secara analisa induktif dan makna merupakan hal yang esensial. Menurut Moleong, pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat dialami.<sup>1</sup>

Konsep dasar dari penelitian kualitatif ini sebenarnya menunjuk dan menekankan pada proses. Penelitian kualitatif menekankan sifat realita yang dibangun secara sosial, hubungan yang intim antara peneliti dengan yang diteliti dan kendala situasional yang membentuk penyelidikan. Sedangkan Menurut Salim dan Syahrur, penelitian kualitatif menekan bahwa sifat peneliti itu penuh dengan nilai (*valueladen*). Mereka mencoba menjawab pertanyaan yang menekankan bagaimana pengalaman sosial diciptakan dan diberi arti.<sup>2</sup>

Metode ini dipakai untuk menemukan, menyusun dan merumuskan norma hukum terhadap suatu perbuatan subjek hukum. Objek penelitian hukum normatif adalah norma-kaidah dari suatu hukum.<sup>3</sup> Mengingat, hukum dapat dimaknai dalam dua konsepsi yaitu hukum sebagai kaidah-norma dan hukum sebagai gejala

---

<sup>1</sup> Lihat dalam Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000, hal. 3.

<sup>2</sup> Tabrani. ZA, *Dasar-dasar Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Darussalam Publishing, 2014, hal. 45.

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1995, hal. 14.

sosial.<sup>4</sup> Penelitian hukum normatif ini adalah pendekatan sejarah hukum, sosiologis, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan hukum.<sup>5</sup> Hal yang sama juga digunakan dalam perumusan norma hukum Islam, yang dimulai dari penentuan dalil, penafsiran dan pemaknaan dalil serta penarikan garis hukum atau norma hukum dengan menggunakan cara kerja *ushul fiqh*.

Tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah untuk mengetahui realitas sosial dan persepsi manusia melalui pengakuan mereka yang mungkin tidak dapat diungkap melalui penonjolan pengukuran formal atau pertanyaan penelitian yang telah dipersiapkan terlebih dahulu. Jika dilihat dari segi orientasinya, maka penelitian ini berorientasi pada proses, maka penelitian kualitatif dianggap tepat untuk memecahkan permasalahan penelitian yang berkaitan dengan kegiatan manusia, seperti proses, materi, serta metode dalam pembelajaran, di mana dalam kegiatan tersebut pengungkapan fenomena lebih bersifat ganda dan non linier.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus, yaitu suatu deskripsi intensif dan analisis fenomena tertentu atau satuan sosial seperti individu, kelompok, institusi atau masyarakat. Studi kasus dapat digunakan secara tepat dalam banyak bidang. Di samping itu merupakan penyelidikan secara rinci satu *setting*, satu subyek tunggal, satu kumpulan dokumen atau satu kejadian tertentu.

Penelitian ini melakukan penelitian pada latar (*setting*) alamiah atau pada konteks dari suatu keutuhan (*entity*). Hal ini dilakukan, karena ontologi alamiah menghendaki adanya kenyataan-kenyataan sebagai keutuhan yang tidak dapat dipahami jika dipisahkan dari konteksnya. Hal tersebut didasarkan atas beberapa asumsi:

(1) tindakan pengamatan mempengaruhi apa yang dilihat, karena itu hubungan penelitian ini mengambil tempat pada keutuhan dalam konteks untuk keperluan pemahaman;

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1989, hal. 7.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005, hal. 38.

(2) konteks sangat menentukan dalam menempatkan apakah suatu penemuan mempunyai arti bagi konteks lainnya, yang berarti bahwa suatu fenomena harus diteliti dalam keseluruhan pengaruh lapangan; dan

(3) sebagian struktur nilai kontekstual bersifat determinatif terhadap apa yang akan dicari.

## **B. Kehadiran Peneliti di Lapangan**

Ciri khas penelitian kualitatif tidak dapat dipisahkan dari pengamatan berperan serta, sebab peranan penelitilah yang menentukan keseluruhan skenarionya.<sup>6</sup> Untuk itu, dalam penelitian ini, peneliti bertindak sebagai instrumen kunci, partisipan penuh sekaligus pengumpul data, sedangkan instrumen yang lain sebagai penunjang.

## **C. Lokasi Penelitian**

Lokus penelitian ini dilakukan di 3 (tiga) provinsi yakni Aceh, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat. Alasan pemilihan lokasi ini karena ketiga provinsi dimaksud memiliki semangat pelaksanaan syariat Islam melalui regulasi (peraturan daerah) yang berbasis syari'ah.

## **D. Subjek Penelitian dan Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini adalah seluruh ayat dan hadist, serta ketentuan fiqh jinayah yang telah dirumuskan para ulama dan dituangkan dalam kitab *fiqh jinayah*, terutama berkaitan langsung dengan perbuatan pidana, yaitu *zina, qadhaf, khamar, maisir, khalwat, ikhtilath, pemerkosaan, pelecahan seksual, liwath dan musahaqah*. Disamping itu, digunakan pula kitab-kitab tafsir untuk mengeksplorasi lebih lanjut sejarah dan pemaknaan serta penafsiran terhadap konsep pidana yang ada dalam al-Qur'an.

---

<sup>6</sup> Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000, hal. 117.

Sumber data lain yang digunakan dalam penelitian hukum ini terdiri atas data sekunder dengan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa sejumlah perundang undangan seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, KUHP, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai perbandingan dan berbagai peraturan turunan lainnya. Bahan hukum sekunder terdiri atas sejumlah hasil penelitian pelaksanaan hukum syariat Islam, buku-buku hukum perundang-undangan, dan karya tulis lainnya. Sedangkan bahan hukum tersier terdiri atas kamus hukum dan ensiklopedi hukum.

Di samping data sekunder, penelitian ini juga menggunakan data primer berupa data yang dipungut langsung dari masyarakat. Data ini bersumber dari unsur Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD khususnya Badan Legislasi. Di samping itu, dikumpulkan pula informasi dari para ulama, akademisi, dan praktisi hukum yang ada di lokus penelitian. Jumlah informan seluruhnya adalah 20 orang yang terdiri atas unsur; Pemerintah Pusat 1 Orang, Pemerintah Daerah masing-masing 2 orang, Anggota Badan Legislasi DPRD 5 orang, ulama 4 orang, akademisi 4 orang dan praktisi hukum 3 orang. Data primer ini bersifat komplementer untuk mendukung dan memperkuat data sekunder, karena penelitian ini adalah penelitian hukum normatif.

#### **E. Instrumen Penelitian**

Dalam penelitian ini yang menjadi instrumen utama adalah peneliti itu sendiri. Untuk membantu memudahkan peneliti dalam mengumpulkan data, maka peneliti membuat pedoman wawancara dan mengobservasi atau mengamati kejadian-kejadian yang berkaitan dengan fokus penelitian. Hal ini dimaksudkan agar data yang dikumpulkan sesuai dengan fokus penelitian dan untuk membantu peneliti memperoleh data yang relevan. Selain itu, peneliti akan dilengkapi dengan alat-alat seperti tape recorder, kamera digital, buku catatan dan lain-lain yang dapat membantu jalannya penelitian nanti dilapangan.

## **F. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi dokumen terhadap data sekunder baik data untuk hukum Islam maupun data untuk hukum positif. Sedangkan untuk data primer yang bersifat komplementer digunakan wawancara kepada 20 informan yang terlibat, baik secara langsung atau tidak langsung dalam perumusan norma hukum berbasis syariah.

### **1. Wawancara**

Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam, artinya peneliti mengajukan beberapa pertanyaan secara mendalam yang berhubungan dengan fokus permasalahan, sehingga dengan wawancara mendalam ini data-data bisa terkumpulkan semaksimal mungkin. Dalam penelitian ini peneliti mewawancarai beberapa informan, diantaranya :

- a. Unsur tokoh politik, yaitu mantan anggota Badan Legislasi (Banleg) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sulawesi Selatan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Barat;
- b. Unsur tokoh keagamaan, yaitu Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Provinsi Sulawesi Selatan dan dan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Kabupaten Bulukumba, Provinsi Sulawesi Selatan;
- c. Unsur Tokoh Organisasi Masyarakat dan Kepemudaan, yaitu Pengurus Muhammadiyah dan Pengurus Nahdhatul Ulama Kabupaten Bulukumba.
- d. Unsur akademisi, yaitu Guru Besar/Pimpinan Perguruan Tinggi atau Dosen dari Universitas Islam Negeri (UIN) Ar Raniry Banda Aceh, Universitas Islam Negeri (UIN) Alaudin Makassar dan Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati Bandung.

Hasil wawancara dari masing-masing informan tersebut ditulis lengkap dengan kode-kode dalam transkrip wawancara. Tulisan lengkap dari wawancara ini dinamakan transkrip wawancara.

## **2. Observasi**

Dalam penelitian kualitatif observasi diklasifikasikan menurut tiga cara. Pertama, pengamat dapat bertindak sebagai seorang partisipan atau non partisipan. Kedua, observasi dapat dilakukan secara terus terang atau penyamaran. Ketiga, observasi yang menyangkut latar penelitian.

Observasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik observasi partisipan. Dan tingkat partisipasi dalam observasi yang akan dilaksanakan adalah *high involvemen* (keterlibatan tinggi), yaitu partisipasi aktif (*active participation*). Pada observasi partisipan ini, peneliti mengamati aktivitas sehari-hari di lokasi penelitian, karakteristik fisik situasi sosial dan keagamaan. Selama peneliti di lapangan, jenis observasinya tidak tetap. Dalam hal ini peneliti mulai dari observasi deskriptif (*descriptive observations*) secara luas, yaitu berusaha melukiskan secara umum situasi social keagamaan dan apa yang terjadi di sana. Kemudian, setelah perekaman dan analisis data pertama, peneliti menyempitkan pengumpulan datanya dan mulai melakukan observasi terfokus (*focused observations*). Dan akhirnya, setelah dilakukan lebih banyak lagi analisis dan observasi yang berulang-ulang di lapangan, peneliti dapat menyempitkan lagi penelitiannya dengan melakukan observasi selektif (*selective observations*). Sekalipun demikian, peneliti masih terus melakukan observasi deskriptif sampai akhir pengumpulan data.

Hasil observasi dalam penelitian ini, dicatat dalam Catatan Lapangan (CL), sebab catatan lapangan merupakan alat yang sangat penting dalam penelitian kualitatif. Dalam penelitian kualitatif, peneliti mengandalkan pengamatan dan wawancara dalam pengumpulan data di lapangan. Pada

waktu di lapangan dia membuat "catatan", setelah pulang ke rumah atau tempat tinggal barulah menyusun "catatan lapangan".<sup>7</sup>

### **3. Dokumentasi**

Teknik dokumentasi ini digunakan untuk mengumpulkan data dari sumber non insani, sumber ini terdiri dari dokumen dan rekaman. "Rekaman" sebagai setiap tulisan atau pernyataan yang dipersiapkan oleh atau untuk individual atau organisasi dengan tujuan membuktikan adanya suatu peristiwa atau memenuhi *accounting*. Sedangkan "dokumen" digunakan untuk mengacu atau bukan selain rekaman, yaitu tidak dipersiapkan secara khusus untuk tujuan tertentu, seperti surat-surat, buku harian, catatan khusus, foto-foto, dan sebagainya.<sup>8</sup>

### **G. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *analisis yuridis-kualitatif*. Dikatakan analisis yuridis karena penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat normatif, sedangkan analisis kualitatif berkaitan dengan data kualitatif yang menjadi data utama dalam penelitian ini. Khusus untuk data wawancara dan catatan lapangan akan dilakukan reduksi, koding dan kategorisasi berdasarkan jenis dan relevansi dengan masalah penelitian. Data yang telah terseleksi ditampilkan untuk memudahkan proses interpretasi/pemaknaan dan penarikan kesimpulan. Dalam melakukan analisis data, peneliti juga meminjam konsep Miles dan Huberman, yang mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus pada setiap tahapan penelitian sehingga sampai tuntas, dan datanya sampai jenuh.

---

<sup>7</sup> Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000, hal. 153-154.

<sup>8</sup> Ibid, hal. 161.



Aktivitas dalam analisis data, meliputi *data reduction*, *data display*, dan *conclusion* (penarikan kesimpulan dan verifikasi).<sup>9</sup>

#### **H. Teknik Penjaminan Keabsahan Data**

Penjaminan keabsahan data dalam penelitian ini berupa teknik penjaminan data yang bersifat kredibilitas dan transferabilitas (*credibility and transferability*). Derajat kepercayaan keabsahan data (kredibilitas data) dapat diadakan pengecekan dengan teknik pengamatan yang tekun dan triangulasi. Untuk menjamin tingkat keterpercayaan data, akan dilakukan tiga hal yaitu :

1. Khusus data lapangan yang bersifat komplementer sedapat mungkin dilakukan pengujian berulang kepada informan, agar tidak salah tafsir oleh peneliti.
2. Triangulasi sumber dan metode. Data yang diperoleh dicek ulang dengan menyilang informasi dari sumber berbeda, khususnya antara hasil wawancara dengan data dokumen/literatur.
3. Untuk data yang berasal dari bahan hukum sekunder dilakukan uji validitas melalui penerapan logika hukum deduktif dan perbandingan hukum.

Ketekunan pengamatan yang dimaksud adalah menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur dalam situasi yang sangat relevan dengan persoalan atau isu yang sedang dicari.

---

<sup>9</sup> Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000, hal. 173-174.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah dalam Sistem Hukum Indonesia**

Pasca reformasi, terjadi perubahan yang mendasar di Indonesia yakni dari awalnya menganut sistem sentralisasi menjadi desentralisasi. Dengan diadopsinya sistem desentralisasi terjadi pembagian urusan pusat dan daerah. Desentralisasi telah memberi ruang yang lebih bagi pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah dan peraturan lokal lainnya, termasuk peraturan daerah yang bernuansa syari'ah Islam. Peraturan daerah merupakan urutan terendah dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Peraturan Daerah (Perda) Syari'ah adalah peraturan yang bermuatan nilai dan/atau norma Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah yang berlaku di suatu daerah.

Pada tahun awal bergulirnya reformasi di Indonesia (1999), di seluruh Indonesia hanya ada empat Peraturan Daerah berbasis Syariah yang tersebar di empat kabupaten/kota. Kemudian, meningkat tajam dalam kurun waktu satu dekade terakhir. Pada tahun 2013, tercatat 400 Peraturan Daerah berbasis Syari'ah di seluruh Indonesia. Formalisasi syari'at Islam khususnya di Sulawesi Selatan, Jawa Barat dan Aceh diasumsikan sebagai daerah yang memiliki turunan sejarah yang menjadi basis gerakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) yang dikategorikan sebagai daerah dengan penduduk beragama Islam dan basis dari kekuatan-kekuatan politik Islam pada masa lalu.<sup>1</sup>

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Jenis peraturan perundang-undangan bermakna keragaman bentuk, perbedaan karakteristik, perbedaan lembaga pembentuk dan perbedaan materi muatan yang menjadi kandungan dalam suatu

---

<sup>1</sup> Haedar Nashir, *Islam Syariat*, (Bandung: Mizan, 2013), hal, 293.

peraturan perundang-undangan. Perbedaan ini menjadi ciri dari jenis suatu peraturan perundang-undangan. Perbedaan inilah yang menjadi dasar *distingsi* antara satu jenis peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan ‘hierarki’ peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu, juga hierarki dapat bermakna bahwa materi muatan yang dikandung oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, karena kewenangan mengatur materi muatan suatu peraturan perundang-undangan berdasarkan jenis dan hierarki yang dimiliki oleh suatu peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah adalah produk hukum daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama Kepala Daerah yaitu Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan tingkatan. Oleh karena itu, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 membuat dua kategori peraturan daerah, yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. 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-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Bila merujuk pada definisi tentang peraturan daerah yang tertuang dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka tidak ditemukan adanya terminologi Peraturan Daerah Syari’ah (Perda Syari’ah), atau Peraturan Daerah Berbasis Syari’ah (Perda Berbasis Syari’ah). Dengan demikian dapat dipahami bahwa

terminologi atau istilah Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah (selanjutnya digunakan istilah Perda Berbasis Syari'ah) tidak dikenal dalam nomenklatur hukum di Indonesia.

Istilah Perda Syari'ah atau Perda Berbasis Syari'ah adalah istilah yang berkembang dalam realitas masyarakat, ketika melihat adanya produk hukum yang memuat norma-norma hukum yang berasal dari ajaran agama, khususnya agama Islam. Ajaran Islam yang bersumber pada al-Qur'an dan al-Sunnah memuat norma hukum yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhan, norma hukum yang mengatur hubungan manusia dengan sesamanya, dan memuat juga norma hukum yang mengatur hubungan manusia dengan alam sekitarnya. Norma hukum yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhan dikenal dengan norma hukum ibadah. Norma hukum ibadah sangat unik, karena memuat norma hukum yang mengatur perilaku dan tata cara beribadah dengan Tuhan seperti ibadah shalat, ibadah puasa, zakat, haji dan lain-lain.

Dalam norma hukum ibadah dipergunakan pula kategorisasi hukum seperti sah, batal, halal, haram dan lain-lain. Dalam studi hukum syari'ah, ibadah menjadi bagian dari objek studi hukum, karena berkaitan dengan perilaku subjek hukum (*mukallaf*), walaupun dalam kaitan hubungan manusia dengan Allah SWT. Hal ini tentu berbeda dengan konsep hukum dalam sistem hukum sipil, yang mana norma hukum hanya mengatur hubungan manusia dengan sesama, dalam kaitannya dengan perilaku subjek hukum yang bersifat lahiriyah. Oleh karena itu, dalam sistem hukum sipil norma hukum tidak mengatur perilaku manusia dalam dimensi ibadah, karena ibadah merupakan urusan privat dan urusan pribadi masing-masing dengan Tuhannya. Di sinilah sebenarnya falsafah yang memisahkan hukum dengan moral, sebagaimana yang dianut dalam teori hukum murni Hans Kelsen. Teori ini menekankan bahwa hukum tidak boleh dipengaruhi oleh anasir-anasir politik, sosial, psikologi, moral dan bahkan agama sekalipun. Hukum hanya norma dan kaidah semata.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New Brunswick : NJ Transaction Publications, 2006), hlm 123.

Norma hukum yang mengatur hubungan manusia dengan sesama dan alam lingkungannya dikenal dengan norma hukum syari'ah. Makna dari kata "syari'ah" dalam nomenklatur hukum syari'ah dipahami dalam arti sempit. Syari'ah dalam arti sempit, bermakna hukum syara' yang mengatur perilaku subjek hukum (*mukallaf*) yang bersifat lahiriyah, yang berasal dari hasil ijtihad ulama terhadap dalil-dalil yang terperinci berupa al-Qur'an dan al-Sunnah. Para ulama telah merinci dan membagi kategori hukum syari'ah berdasarkan ruang lingkup yaitu hukum ibadah (*ibadah*), hukum perdata (*muamalah*), hukum perkawinan (*munakahah*) dan hukum pidana (*jinayah*). Sedangkan makna hukum syariah dalam arti luas, mencakup seluruh ajaran al-Qur'an dan al-Sunnah baik akidah, syari'ah, dan akhlaq.

Istilah Perda Syariah atau Perda Berbasis Syari'ah telah menjadi istilah publik dan telah digunakan masyarakat dalam melihat peraturan daerah yang memuat norma-norma hukum agama. Bahkan Sirajudin, menggunakan istilah peraturan daerah berbasis norma agama dalam penelitian disertasinya. Ia mengemukakan bahwa peraturan daerah berbasis norma agama adalah peraturan daerah yang materinya bersumber dari norma-norma agama. Norma agama adalah perintah, larangan, atau kebolehan yang bersumber dari agama.<sup>3</sup>

Dari definisi di atas dapat dipahami bahwa peraturan daerah Syariah atau Perda Berbasis Syari'ah adalah Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang materi muatannya berupa norma agama dari ajaran Islam yang berasal dari sumbernya al-Qur'an dan al-Hadis. Norma syariah yang dimuat dalam peraturan daerah Syariah atau Perda Berbasis Syariah ada yang bersumber langsung dari al-Qur'an dan al-Sunnah seperti perintah melaksanakan salat, perintah melaksanakan puasa, perintah menunaikan zakat, perintah melaksanakan ibadah haji kepada orang muslim yang mampu dan berbagai perintah lainnya. Demikian juga norma agama berupa larangan berzina, larangan berjudi, larangan memakan riba dan lain-lain.

---

<sup>3</sup> Sirajudin, *Perda Berbasis Norma Agama*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm. 18.

Di samping norma syariah yang tertera secara eksplisit dalam al-Qur'an dan al-Sunnah, terdapat pula norma syari'ah yang berasal dari kitab-kitab fiqh. Norma hukum fiqh, adalah norma hukum yang dibuat (*kreasi*) para ahli hukum fiqh (*fuqaha'*) untuk mengatur perilaku manusia. Norma hukum fiqh adalah hasil ijtihad para fuqaha' ketika memahami perintah dan/atau larangan atau kebolehan melakukan atau tidak melakukan sesuatu dari Allah SWT dalam al-Quran, ataupun perintah atau larangan dari Nabi SAW dalam hadist-hadistnya yang tidak terungkap secara eksplisit tekstual. Rumusan norma hukum fiqh ini tertuang dalam sejumlah kitab-kitab fiqh mazhab.

Norma hukum syari'ah, baik yang terdapat dalam al-Qur'an, al-Sunnah maupun kitab fiqh dijabarkan dan dituangkan oleh pemegang otoritas pembentuk peraturan daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Inilah yang kemudian dikenal dengan Peraturan Daerah (Perda) Syari'ah atau peraturan daerah berbasis syari'ah. Dengan demikian, secara spesifik dapat dikatakan bahwa peraturan daerah Syari'ah atau peraturan daerah berbasis Syari'ah adalah peraturan daerah yang secara khusus mengadopsi norma ajaran agama Islam yang berupa norma hukum dalam al-Qur'an, norma hukum dalam al-Sunnah dan norma hukum dalam kitab-kitab fiqh. Norma-norma ini dijadikan sebagai materi muatan dalam peraturan daerah baik peraturan daerah di tingkat provinsi maupun peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota.

Peraturan daerah yang mengadopsi norma hukum agama, seperti norma hukum yang berasal dari ajaran agama Kristen, Hindu, Budha dan lain-lain, dan bukan dari norma hukum Islam yang bersumber pada al-Qur'an, al-Sunnah dan kitab-kitab fiqh, maka tidak disebut sebagai peraturan daerah Syari'ah atau Perda Berbasis Syari'ah. Istilah peraturan daerah berbasis Syari'ah, dalam realitas masyarakat hanya ditujukan kepada peraturan daerah yang materi muatannya berasal dari norma hukum syari'ah. Hukum syari'ah (*shariah law*) cenderung hanya dikenal di kalangan studi hukum dalam lingkup ajaran Islam.

### ***1. Landasan Hukum Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah***

Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan 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 mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Adapun Peraturan daerah bagi pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota menjadi instrumen yuridis operasional dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di era otonomi daerah, kemandirian atau keleluasaan bukan untuk kepentingan membela kebebasan suatu satuan pemerintah yang merdeka, tetapi kemandirian itu bermakna bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri.

Kewenangan mengatur secara mandiri dimaksudkan bahwa daerah berhak membuat produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang diberi nama Peraturan Daerah (Perda). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, yang berbunyi "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Pasal ini menjadi landasan hukum bagi Pemerintah Daerah membentuk peraturan daerah (perda) yang merupakan salah satu pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah.

Amanah konstitusi UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat (6) ditindaklanjuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bagi daerah selain Aceh, D.K.I Jakarta, D.I. Yogyakarta dan Provinsi Papua. Dalam Pasal 236 ayat (1) undang-undang ini disebutkan bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah (Perda). Penyusunan Perda adalah langkah dalam memberikan kerangka hukum terhadap upaya untuk mengatasi permasalahan sosial atau mengarahkan perilaku subjek hukum ke arah tujuan tertentu yang telah disepakati dalam sistem legislasi. Di samping

untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga menggariskan bahwa peraturan daerah dimaksudkan untuk melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab serta atas dasar melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Otonomi daerah memiliki dimensi kewenangan untuk melakukan pengaturan dan juga mengurus pemerintahan di daerah. Dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Pasal 3 ayat (7) menyebutkan, “Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, terdiri dari peraturan provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa”.

Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk produk hukum daerah (perda) sebagaimana ketetapan MPR tersebut merupakan konsekuensi logis dari otonomi daerah. Otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip kewenangan yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu melalui otonomi luas diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk membuat peraturan daerah/qanun sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, berikut rincian pasal yang merupakan kewenangan bagi Aceh dan pemerintah daerah lainnya dalam pembentukan peraturan daerah/qanun.

Misalnya dalam Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 berbunyi bahwa “Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh dengan



berpedoman pada peraturan perundang-undangan”. Sedangkan ketentuan yang diatur pada ayat (1), (2) dan (3) adalah :

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) merupakan urusan dalam skala Aceh yang meliputi:
  - a. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
  - b. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
  - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - e. penanganan bidang kesehatan;
  - f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
  - g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
  - h. pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
  - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
  - j. pengendalian lingkungan hidup;
  - k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
  - l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
  - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
  - n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; dan
  - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lain yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota.
- (2) Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:
  - a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
  - b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
  - c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
  - d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
  - e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Urusan Pemerintahan Aceh yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Aceh.

Sementara dalam Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan”.

Hal ini menandakan bahwa, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Oleh karena itu, saat berbagai tuntutan demokratisasi di berbagai sektor kehidupan berbangsa dan bernegara pada era reformasi, 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.

Selanjutnya, Ayat (2) menyatakan bahwa yang dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Dalam pembentukan peraturan daerah, ada hal-hal yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang terlibat agar peraturan daerah tersebut memberikan hal

yang positif bagi masyarakat daerah. peraturan daerah sebagai produk hukum di daerah, hendaknya mampu mengarahkan masyarakat daerah ke arah yang lebih baik dan mampu mengayomi masyarakat. Jika disimak pendapat dari Meuwissen yang menyatakan bahwa hukum mempunyai keberlakuannya apabila mampu berlaku secara sosiologis, berlaku secara yuridis dan berlaku secara moral.<sup>4</sup>

Menurut Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, bahwa meskipun daerah memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah (Perda), namun pembentukan Perda tersebut harus mengikuti asas perundang-undangan. Kebijakan daerah yang dituangkan dalam Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta perda-perda lainnya.<sup>5</sup>

Kedudukan Peraturan Daerah sangat kuat dalam sistem hukum di Indonesia, karena dia merupakan salah satu dari jenis peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Perda baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota

---

<sup>4</sup> Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, terj. Meuwissen, Bandung: Refika Aditama, 2007, hal. 46-47.

<sup>5</sup> Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislatif Drafting*, Yogyakarta : Total Media, 2011, hlm. 62.

memiliki kekuatan hukum, yang menjadi landasan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perda diakui sebagai produk hukum di daerah yang mengatur kepentingan masyarakat di daerah dan kepentingan pemerintahan baik dalam menjalankan otonomi maupun tugas pembantuan.

Bila dikaitkan dengan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, maka ia juga memiliki kekuatan hukum karena dia adalah produk hukum daerah berupa Perda baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Namun, materi muatannya berasal dari norma ajaran agama. Pengakuan terhadap norma agama dalam peraturan perundang-undangan sebenarnya memiliki landasan falsafah dan yuridis yang cukup kuat yaitu Pancasila dan UUD 1945. Sila Pertama Pancasila Ketuhanan Yang Maha Esa menetapkan bahwa falsafah dan ideologi negara ini berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pasal 29 UUD 1945 menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Ketentuan pasal ini memberikan kewenangan, tugas dan tanggung jawab negara untuk memastikan setiap warga negara dapat menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaannya itu. Atas dasar amanah konstitusi tersebut, maka pemerintah termasuk pemerintahan daerah berkewajiban memberikan jaminan, perlindungan, kepastian dan menyediakan fasilitas dan perangkat keagamaan kepada setiap warga negara, agar dapat menjalankan kewajiban keagamaannya sebagai bentuk ibadah kepada Tuhan Yang Maha Esa. Kewajiban pemerintah ini dituangkan dalam kebijakan pemerintahan berupa pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada skala daerah, maka dibentuk peraturan daerah yang memuat norma hukum agama, dalam rangka memfasilitasi, memastikan dan memberikan payung hukum kepada warga negara dalam menjalankan ajaran agamanya. Maka Peraturan Daerah Berbasis Syariah adalah kebijakan pemerintah daerah dalam menjamin kehidupan keagamaan bagi warga negara di daerah.

## **2. *Asas-asas Pembentukan dan Materi Muatan***

Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah harus mengikuti asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, karena Peraturan Daerah Berbasis Syariah adalah produk hukum yang dihasilkan di daerah. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan ada dua kategori asas yang harus mendapatkan perhatian pembentuk peraturan perundang-undangan termasuk pembentuk Peraturan Daerah Berbasis Syariah, yaitu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas yang melekat pada materi muatan yang disusun dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Asas kejelasan tujuan adalah asas yang mana setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah asas yang mana setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Adapun yang dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Asas kedayagunaan adalah asas bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-

benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Sedangkan asas keterbukaan adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah berbasis Syariah di samping mengacu pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, tetapi juga harus mengacu pada asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan asas materi muatan terdiri atas :

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum;
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa asas pengayoman bermakna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk

menciptakan ketentraman masyarakat. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Asas kenusantaraan adalah asas yang mana setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan harus yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Asas Bhinneka Tunggal Ika, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan 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.

Adapun yang dimaksud dengan asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah asas bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Kedua jenis asas di atas melandasi pembentukan Perda Berbasis Syariah. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah yang menjadi materi muatan dari Perda Berbasis Syariah. Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan 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.

Menurut Muntoha dalam Cholida Hanum, mengkategorikan 4 (empat) klasifikasi peraturan daerah berbasis Syari'ah yaitu:<sup>6</sup>

1. Jenis Perda yang terkait dengan isu moralitas masyarakat secara umum (Perda anti miras, pelacuran dan perzinahan)
2. Jenis Perda yang terkait dengan fashion (keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian lainnya di tempat-tempat tertentu)
3. Jenis Perda yang terkait dengan ketrampilan beragama (keharusan pandai baca tulis Al-Qur'an)
4. Dan jenis Perda yang terkait dengan pemungutan dana sosial dari masyarakat (zakat, infaq dan shadaqah).

Secara lebih sistematis materi muatan Peraturan Daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam Pasal 9 ayat (2) disebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka melaksanakan :

1. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memerhatikan ciri khas masing-masing daerah;
2. Rencana pembangunan daerah;
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;

---

<sup>6</sup> Cholida Hanum, *Universitas Islam Negeri Wali Songo Semarang, Analisis Yuridis Terhadap Asas-Asas Pembentukan Dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia*, IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 7, No. 1, November 2017, hal. 52.



#### 4. Aspirasi masyarakat daerah.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2014, maka Pembentukan Peraturan Daerah berbasis Syari'ah dan materi muatan yang dikandungnya merupakan respon dari kebutuhan hukum masyarakat daerah.

Penelitian ini melihat materi muatan yang dikandung oleh Peraturan Daerah Berbasis Syariah yang dihasilkan oleh daerah di 3 (tiga) provinsi yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Sulawesi selatan. Peraturan Daerah Berbasis Syariah pada ketiga provinsi ini, memang menjalankan amanat dari Permendagri Nomor 1 Tahun 2014, baik bersifat alternatif maupun akumulatif. Makna bersifat alternatif, bahwa peraturan daerah Berbasis Syari'ah dibentuk dalam rangka menjalankan salah satu amanah dari Pasal 9 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014. Sedangkan, makna bersifat akumulatif adalah Peraturan Daerah Berbasis Syariah dibentuk dalam rangka menjalankan seluruh amanah dari ketentuan Pasal 9 Permendagri tersebut.

Provinsi Aceh menerbitkan Peraturan Daerah Berbasis Syariah dalam rangka melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Kedua undang-undang ini memberikan keistimewaan dan kewenangan khusus (otonomi khusus) untuk Aceh. Salah satu keistimewaan dan otonomi khusus Aceh adalah melaksanakan syariat Islam secara menyeluruh dalam seluruh aspek kehidupan.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999, memberikan keistimewaan kepada Aceh berupa 4 (empat) keistimewaan Aceh yaitu keistimewaan dalam bidang; agama, adat, pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Sedangkan otonomi khusus yang dimiliki Aceh didasarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang ini memberikan kewenangan luas bagi Aceh untuk mengurus dan

mengatur urusan rumah tangga sendiri. Aceh memiliki otonomi khusus dalam bidang politik, pemerintahan, ekonomi, sosial budaya dan syari'at Islam.<sup>7</sup>

Penyelenggaraan keistimewaan dalam kehidupan beragama diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 yang berbunyi ; *penyelenggaraan kehidupan beragama di daerah diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam masyarakat*. Ketentuan pasal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan syariat Islam diperuntukan bagi masyarakat muslim di Aceh. Sedangkan pengaturan pelaksanaan syari'at Islam dituangkan dalam Pasal 125 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pasal ini merumuskan aspek-aspek pelaksanaan syari'at Islam, peran negara, dan bentuk kebijakan pemerintah dalam melaksanakan syari'at Islam di Aceh. Pasal 125 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 berbunyi :

- (1) *Syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi akidah, syariah dan akhlak.*
- (2) *Syariat Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi ibadah, ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan syariat Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.*

Materi muatan yang diatur dalam Qanun Aceh yang ada selama ini meliputi Qanun Aceh tentang Pembinaan dan Perlindungan Akidah, Qanun Aceh tentang Hukum Jinayah, Qanun Aceh tentang Hukum Acara Jinayah, Qanun Aceh tentang Pokok-Pokok Syari'at Islam, Qanun Aceh tentang Pengelolaan Zakat, Qanun Aceh tentang Pembinaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah, Qanun Aceh tentang Lembaga

---

<sup>7</sup> Lihat juga Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang menyebutkan bahwa Pemerintahan Aceh berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yaitu urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Keuangan Syariah (LKS) dan Qanun Aceh tentang Baitul Mal. Materi yang dikandung dalam Qanun ini dapat diklasifikasikan ke dalam materi ajaran agama Islam dalam bidang akidah, dan bidang hukum syariah yang meliputi hukum keluarga (*ahwal al-syakhsiyah*), hukum perdata (*muamalah*) dan hukum pidana (*jinayah*).

Dalam Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat bukan hanya mengatur jenis perbuatan pidana (*jarimah*), tetapi juga memperkenalkan dan menerapkan bentuk ancaman pidana berupa *uqubat cambuk*. Jenis perbuatan pidana yang diatur dalam Qanun Hukum Jinayah meliputi ; zina, qadhaf, maisir, khamar, khalwat, ikhtilath, pemerkosaan, pelecehan seksual, liwath dan musahaqah. Sedangkan jenis ancaman pidana yang diatur dalam Qanun Hukum Jinayah terdiri atas hukum cambuk, penjara dan denda. Perbuatan pidana dan ancaman pidana yang diatur dalam Qanun Aceh tentang Hukum Jinayah berasal dari norma hukum yang terdapat dalam al-Qur'an, al-Sunnah dan kitab-kitab fiqh.

Dua provinsi lainnya yaitu Povinsi Jawa Barat dan Provinsi Sulawesi Selatan menerbitkan Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah tentu berbeda dengan apa yang dilaksanakan di Aceh. Materi muatan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Berbasis Syariah lebih dominan untuk menampung kondisi khusus daerah, mempertimbangkan ciri khas masing-masing daerah dan aspirasi masyarakat di daerah. Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Sulawesi Selatan dikenal dengan kehidupan masyarakat yang cukup agamis, kental, dan taat dalam menjalankan ajaran Islam. Masyarakat pada dua daerah ini berupaya untuk mewujudkan ajaran Islam dalam kehidupan sosialnya, kehidupan bermasyarakat, kehidupan berbangsa dan bernegara. Kehendak itu diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah Berbasis Syariah.

Respon terhadap aspirasi masyarakat muslim yang harus diwujudkan dalam Peraturan Daerah ditemukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba yaitu Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba. Dalam konsideran Peraturan

daerah ini disebutkan bahwa penggunaan pakaian muslim dan muslimah adalah salah satu perwujudan pelaksanaan ajaran Islam dalam kehidupan sehari-hari. Hal yang sama juga ditemukan dalam konsideran Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah.

Bila dianalisis secara lebih jauh, materi muatan yang diatur dalam Peraturan Daerah Berbasis Syariah dari sisi pemberlakuan norma hukum dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori yaitu Peraturan Daerah Berbasis Syariah yang materi muatannya bersifat eksklusif dan Peraturan Daerah Berbasis Syariah yang materi muatannya bersifat inklusif. Materi muatan Peraturan Daerah yang bersifat eksklusif bermakna bahwa materi muatan tersebut berasal dari norma syariah yang keberlakuan hanya kepada ditujukan kepada muslim, karena ia menjadi bagian dari kewajiban dan ibadahnya kepada Allah SWT. Termasuk dalam Peraturan daerah eksklusif adalah Peraturan daerah tentang Pakaian Muslim dan Muslimah, Peraturan daerah tentang Baca Tulis Al-Qur'an, Peraturan Daerah tentang Zakat, Qanun Aceh tentang Pembinaan dan Perlindungan Akidah Umat dan lain-lain. Peraturan daerah-peraturan daerah ini memuat kewajiban yang melekat pada setiap pribadi muslim.

Materi muatan peraturan daerah yang bersifat inklusif bermakna materi muatan tersebut berasal dari norma hukum syariah yang keberlakuannya tidak hanya kepada muslim, akan tetapi kepada non-muslim sebagai warga negara yang mendiami suatu daerah. Disebut sebagai peraturan daerah inklusif karena perbuatan yang diatur dalam peraturan daerah tersebut dipahami sebagai kebutuhan hukum masyarakat yang tidak hanya bagi kaum muslimin, tetapi kepada semua orang. Misalnya peraturan daerah yang mengatur tentang larangan menjual dan mengkonsumsi alkohol, dapat dipahami sebagai materi muatan peraturan daerah inklusif karena perbuatan meminum minuman yang memabukan dan/atau menjual minuman beralkohol adalah tindakan tidak baik dalam pandangan masyarakat.

Tindakan tersebut tidak hanya dilarang bagi kaum muslimin, akan tetapi tindakan tersebut juga dinyatakan tidak baik oleh masyarakat lainnya. Contoh lain peraturan daerah yang materi muatannya bersifat inklusif adalah peraturan daerah tentang judi, larangan miras, pelacuran, zina, pemerkosaan, pelecehan seksual, pemberantasan penyakit sosial dan lain-lain.

### **3. Karakteristik dan Kedudukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah**

Peraturan Daerah Berbasis Syariah pada dasarnya adalah peraturan daerah (Perda). Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Berbasis Syariah hanyalah istilah yang digunakan masyarakat (*publik*) untuk melihat produk hukum daerah yang menjadikan norma hukum agama Islam sebagai materi muatannya.

Karakteristik yang dapat diidentifikasi pada Peraturan Daerah Berbasis Syariah berupa nomenklatur yang digunakan pada judul Peraturan Daerah Berbasis Syariah atau nomenklatur pada norma hukum, yang digunakan untuk mengatur materi muatan pada Peraturan Daerah Berbasis Syariah.

Karakteristik Peraturan Daerah Berbasis Syariah adalah penggunaan terminologi hukum syariah (hukum Islam), baik yang berasal dari al-Qur'an, al-Sunnah maupun kitab-kitab fiqh. Penggunaan istilah ini dapat terjadi pada judul peraturan daerah atau pada norma hukum yang menjadi materi muatan Peraturan Daerah Berbasis Syariah. Peraturan Daerah Berbasis Syariah yang menggunakan istilah hukum syari'ah pada nama Peraturan Daerah yang secara langsung diadopsi dari al-Qur'an, al-Sunnah dan Fiqh antara lain di Aceh; Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat, Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Hukum Acara Jinayat, Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayah, Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2014

tentang Pokok-Pokok Syariat Islam, Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal dan lain-lain.

Di Jawa Barat, khususnya di Kabupaten Garut dan Cianjur dikenal sebagai kabupaten yang paling sering mengadopsi nomenklatur hukum syari'ah menjadi peraturan daerah. Garut paling tidak memiliki dua Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah yaitu Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2000 tentang Kesusilaan dan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Sedekah. Demikian juga di Sulawesi Selatan terdapat dua kabupaten yang juga sering menjadikan norma hukum agama Islam sebagai materi muatan Peraturan Daerah Berbasis Syariah yaitu Kabupaten Enrekang dan Kabupaten Bulukumba. Kabupaten Enrekang menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Busana Muslimah dan Baca Tulis Al-Qur'an. Kabupaten Bulukumba menerbitkan 5 (lima) Peraturan Daerah yaitu; Perda Nomor 3 Tahun 2002 tentang Larangan, Pengawasan, Penertiban, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq dan Shadaqah dalam Kabupaten Bulukumba, Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba, Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Al-Qur'an Bagi Siswa dan Calon Pengantin dalam Kabupaten Bulukumba dan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Zakat.

Adapun kedudukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah dalam sistem hukum di Indonesia adalah sangat kuat dan menjadi dasar hukum dalam menjalankan otonomi di daerah dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah Berbasis Syariah menjadi landasan bagi pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sekaligus upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sebab, kesejahteraan rakyat menjadi tujuan dalam pembentukan Peraturan Daerah, dengan tetap memelihara pelaksanaan keadilan dan kepastian hukum.

Peraturan daerah akan dinilai baik, termasuk Peraturan Daerah Berbasis Syariah, bila peraturan daerah tersebut dapat memberikan manfaat atau kesejahteraan yang besar bagi seluruh rakyat. Prinsip tersebut sesuai dengan tujuan pemberian otonomi kepada daerah, di mana peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Pasal 236 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-undang ini menegaskan juga bahwa otonomi daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

## **B. Proses Legislasi Peraturan Daerah Berbasis Syariah**

Kata legislasi berasal dari bahasa Inggris, *legislation* yang berarti perundang-undangan.<sup>8</sup> Kata perundang-undangan memiliki dua makna. *Pertama*, kata perundang-undangan menunjukkan hasil dari suatu proses pembentukan yaitu lahirnya sejumlah peraturan perundang-undangan. *Kedua*, kata perundang-undangan mengandung makna proses pembentukan peraturan perundang-undangan melalui tahapan-tahapan tertentu, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada.

Kedua makna *legislasi* ini dianut oleh para ahli hukum di Indonesia. Subekti dan Tjitrosoedibio menyamakan kata legislasi dengan perundang-undangan. Solly Lubis menyebutkan legislasi dengan perundang-undangan dalam makna proses pembuatan peraturan negara. Dengan demikian menurut Solly Lubis perundang-undangan adalah tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Sedangkan S.J.Fockema Andreas menyebutkan bahwa legislasi bisa berarti “proses” pembentukan peraturan perundang-undangan negara, dan juga bisa berarti perundang-undangan sebagai hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

---

<sup>8</sup> A.L.N Kramer Sr. *Indonesian Pocket Dictionary*, Jakarta : Ichtiar Baru Van Hoeve, 2006, hlm. 156.

Dalam penelitian Peraturan Daerah Berbasis Syariah cenderung menggunakan kata *legislasi* kepada makna proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Legislasi dimaknai sebagai suatu proses dalam melahirkan hukum positif dalam arti perundang-undangan tertulis. Legislasi dimulai dari tahapan perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan hingga sosialisasi produk hukum. Pengertian ini sangat relevan jika disandarkan pada pengertian yang diberikan oleh Binawan, bahwa kata serapan yang berakhir ‘asi’ menunjuk pada suatu proses, untuk melahirkan undang-undang.

Pembentukan peraturan perundang-undangan sangat berguna untuk menata kehidupan masyarakat. Hukum dapat berfungsi melayani dan mengatur kehidupan bersama dalam masyarakat. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama, hukum harus menjalani suatu proses panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Secara garis besar proses itu terdiri atas pembentukan hukum (*legislasi law making process*), dan penegakan hukum (*law enforcement*). Pembentukan hukum merupakan tahapan awal dari proses pengaturan masyarakat yang memisahkan keadaan tanpa hukum, dengan keadaan yang diatur oleh hukum.

Dalam negara modern, legislasi bukan hanya bertujuan untuk menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan masyarakat, tetapi juga untuk menciptakan modifikasi dan perbaikan dalam masyarakat. Peraturan daerah Berbasis Syariah menjadikan norma-norma hukum syariah diterapkan secara positif oleh negara melalui aturan formal kenegaraan yaitu Peraturan Daerah (Perda). Melalui Peraturan Daerah Berbasis Syariah akan mudah mengatur masyarakat menuju kemaslahatan, kebaikan dan kesejahteraan. Hal ini didasarkan bahwa norma hukum syariah baik yang tertuang dalam al-Qur’an, al-Sunnah dan kitab-kitab fiqh pada dasarnya bertujuan mewujudkan kemaslahatan umat manusia secara menyeluruh. Norma hukum syariah bermuara pada ajaran Islam yang *Rahmatan lil ‘alamin*.



Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa Peraturan Daerah Berbasis Syariah memiliki tanggung jawab tidak hanya untuk melakukan positivikasi hukum syariah atau positivikasi atas norma-norma dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, tetapi juga bertujuan untuk mengemban hukum yang ditujukan sebagai sarana rekayasa sosial, sebagai sarana untuk mendukung pembangunan masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan sosial.

Berkaitan dengan legislasi ini, organ pembentuk hukum sangat penting bagi negara yang mengikuti tradisi hukum sipil. Dalam perkembangannya, Indonesia yang pernah berada di bawah penjajahan Belanda, kemudian berinteraksi dengan tradisi hukum sipil, sehingga organ pembentuknya menempati posisi yang cukup penting dalam perkembangan dan pengembangan hukum. Dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa fungsi legislasi berada pada DPR RI untuk legislasi tingkat pusat dan DPRD untuk legislasi tingkat daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi Peraturan Daerah (Perda), harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Suatu peraturan akan lebih operasional, jika tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 sampai dengan 137 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian terhadap subjek dan objek hukum yang diatur, serta diawali dengan pembentukan naskah akademik.

a. *Naskah Akademik Perda*

Idealnya, peraturan daerah mencerminkan berbagai aspek mislkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa peraturan daerah akan menjamin keadilan, secara aspek sosiologis pembentukan peraturan daerah merupakan keinginan masyarakat daerah, dan secara yuridis berkaitan dengan harapan bahwa peraturan daerah mampu memenuhi dan menjamin

kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-undang.<sup>9</sup> Seharusnya, dalam proses legislasi peraturan daerah diawali dengan penyusunan Naskah Akademik (NA).

Dalam Lampiran 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan daerah, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Naskah akademik memuat gagasan pengaturan materi hukum yang ditinjau dari berbagai aspek hukum, yang dilengkapi dengan referensi yang memuat urgensi konsepsi, landasan dan prinsi-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-normanya secara alternatif yang disajikan dalam bentuk uraian sistematis. Menurut Sunaryati Hartono, naskah akademik memuat gagasan pengaturan materi perundang-undangan bidang tertentu yang ditinjau secara sistematis, holistik, dan futuristik dari berbagai aspek ilmu, yang dilengkapi dengan referensi yang menurut urgensi, konsepsi, landasan dan prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma secara alternatif yang disajikan dalam bentuk uraian sistematis.

Naskah akademik memiliki peran penting dalam pembuatan Perda mengingat kajiannya akan menjadi materi muatan dalam Perda yang berorientasi keadilan, dan masa depan. Naskah akademik akan memberikan uraian mengenai substansi, materi dan ruang lingkup dari suatu peraturan daerah yang akan dibuat. Dalam hal ini dijelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran normanya. Oleh sebab itu, Naskah Akademik (NA) menjadi pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan dari pihak eksekutif dan legislatif dalam pembentukan peraturan daerah yang akan dibahas.

---

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1991, hal. 14.

Keberadaan NA amat penting jika ingin membentuk peraturan daerah yang baik, karena masyarakat dapat berperan aktif dan maksimal dalam menyalurkan aspirasinya dalam proses pembentukan Perda. Naskah Akademik disusun oleh Pemrakarsa Rancangan peraturan daerah, baik yang berasal dari eksekutif maupun legislatif.

Sistematika naskah akademik untuk peraturan daerah terdiri atas ;

- 1) Pendahuluan;
- 2) Kajian teoritis dan praktik empiris;
- 3) Evaluasi dan analisis terhadap perundang-undangan terkait;
- 4) Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis;
- 5) Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi Perda; dan
- 6) Penutup.

Dalam pendahuluan memuat latar belakang yang berisi alasan-alasan perlunya naskah akademik sebagai acuan dalam pembentukan peraturan daerah, sasaran yang ingin diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan serta metode penelitian. Bagian kajian teoritis dan praktik empiris memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam peraturan daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Dalam bagian evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait, memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal maupun horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan daerah yang dicabut dan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku, karena tidak bertentangan dengan peraturan daerah.

Bagian pada landasan filosofis, sosiologis dan yuridis diatur sedemikian rupa dalam naskah akademik. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan yuridis, merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Bagian jangkauan, arah pengaturan dan materi muatan peraturan daerah memuat ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan sebelumnya. Mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup; ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa, materi yang akan diatur, ketentuan sanksi dan ketentuan peralihan. Sedangkan dalam bagian penutup memuat kesimpulan dan saran.

#### b. *Pembahasan Rancangan Perda*

Pembahasan rancangan Peraturan Daerah Berbasis Syariah mengacu pada mekanisme pembahasan peraturan daerah pada umumnya, baik untuk peraturan daerah Provinsi maupun peraturan daerah Kabupaten/Kota, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004. Mekanisme pembahasan peraturan daerah dilakukan melalui empat tahap.

*Pertama*, pembicaraan tingkat pertama meliputi ; (a) penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna tentang penyampaian rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah; (b). Penjelasan dalam rapat paripurna oleh pimpinan komisi atau pimpinan panitia khusus terhadap rancangan peraturan daerah/perubahan peraturan daerah atas usul prakarsa DPRD.

*Kedua*, pembicaraan tingkat kedua yang terdiri dari dua macam usul. Jika rancangan peraturan daerah berasal dari kepala daerah, maka mekanismenya dilakukan melalui pemandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah dan jawaban kepala daerah terhadap pemandangan umum fraksi-fraksi. Sementara itu, jika rancangan peraturan daerah berasal dari usul DPRD, maka mekanismenya ditempuh melalui pendapat kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah atas usul DPRD, setelah itu mendengar jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat kepala daerah.

*Ketiga*, pembicaraan tingkat ketiga dalam rapat komisi/gabungan komisi atau rapat panitia khusus dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk. *Keempat* pembicaraan tingkat keempat, meliputi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang diawali dengan laporan hasil pembicaraan tahap tiga, pendapat akhir fraksi dan akhirnya pengambilan keputusan. Setelah itu, penyampaian sambutan kepada daerah terhadap pengambilan keputusan tersebut.

#### c. *Penetapan Rancangan Peraturan Daerah dan Pengundangannya*

Rancangan peraturan daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Penyampaian Rancangan peraturan daerah Provinsi dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan peraturan daerah Provinsi dengan membubuhkan tandatangan dalam jangka

waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, maka rancangan peraturan daerah Provinsi tersebut sah menjadi peraturan daerah Provinsi dan wajib diundangkan. Ketentuan penetapan rancangan peraturan daerah Provinsi berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap rancangan peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah Provinsi yang telah disahkan oleh Gubernur diundangkan dalam Lembaran Daerah dan penjelasan peraturan daerah Provinsi diundangkan dalam Tambahan Lembaran Daerah. Pengundangan peraturan daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah dan Penjelasan Peraturan Daerah dalam Tambahan Lembaran Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah Provinsi. Ketentuan seperti ini berlaku juga pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan Pasal 81, Pasal 86 dan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **C. Eksistensi Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah di Indonesia**

Eksistensi peraturan daerah/qanun dalam rangka pelaksanaan syari'at Islam di Aceh dikarenakan ada dorongan kuat dari masyarakat yang merupakan turunan dari sejarah yang cukup panjang. Masyarakat Aceh telah menjadikan Islam sebagai pedoman dalam sendi kehidupannya. Islam telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Masyarakat Aceh, memaknai bahwa ajaran Islam sebagai hakikat dalam menjalani kehidupan dengan berprinsip pada tunduk dan taat kepada ajarannya serta memperhatikan fatwa ulama karena ulama adalah pewaris para Nabi.

Penghayatan terhadap ajaran Islam kemudian melahirkan kebudayaan dalam masyarakat Aceh yang tercermin dalam kehidupan adat. Tatanan adat yang dalam masyarakat Aceh merupakan karsa dan renungan dari para ulama terdahulu, yang kemudian dipraktekkan, dikembangkan, dan dilestarikan dalam kehidupan bermasyarakat (hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat),

lalu diakumulasikan menjadi sebuah institusi kebudayaan dengan ungkapan frasa “*Adat bak Poteumourehom, Hukom bak Syiah Kuala Qanun bak Putro Phang, Reusam bak Laksamana*”, yang artinya “Hukum adat di tangan pemerintah dan hukum syariat ada di tangan ulama”. Ungkapan ini merupakan cerminan dari wujud penerapan syari’at Islam dalam praktek kehidupan masyarakat Aceh dalam keseharian.

Aceh dikenal sebagai adagium daerah bergelar Serambi Mekkah, dikarenakan letak geografisnya berada di wilayah paling barat Indonesia, seluruh kaum muslimin di Nusantara awalnya diberangkatkan ke tanah suci Mekkah untuk menunaikan rukun Islam yang kelima dari Aceh yang merupakan daerah transit utama. Eksistensi berikutnya adalah Aceh diberi kewenangan pembentukan suatu lembaga/dinas yang diberi mandate khusus untuk melaksanakan penyelenggaraan syari’at Islam dalam suatu susunan organisasi dan tata kerja dibawah Dinas Syari’at Islam yang dibentuk dari amanat Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan bagi Daerah Istimewa Aceh, yang menyebutkan bahwa provinsi Aceh telah diberikan keistimewaan meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Pelaksanaan kehidupan beragama tersebut yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syari’at Islam bagi pemeluknya dalam masyarakat, dengan tetap menjaga kerukunan antar umat beragama.

Paska kesepakatan damai antara Pemerintah Pusat dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang tertuang dalam MoU Helsinki, lalu dikodifikasikan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dalam Bab. XVII (Syari’at Islam dan Pelaksanaanya) pada Pasal : 125 Ayat (1) bahwa Syari’at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi Aqidah, Syar’iyah dan Akhlak, yang seharusnya mampu menaikkan kredibilitas masyarakat Aceh bahwa penerapan Syariat Islam ini adalah keinginan kita bersama untuk menjadikannya sebagai landasan dan tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan beragama, ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Syari’at Islam

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut kemudian diatur dengan Qanun Aceh.

Oleh karena, kekhususan bagi Aceh dengan menganut asas *lex specialis* ini mengantarkan Aceh untuk dapat mengimplementasikan syari'at Islam dengan disahkannya Peraturan Daerah (khusus Aceh disebut dengan Qanun), ada beberapa qanun yang mengatur tentang pelaksanaan syariat Islam di Aceh, diantaranya :

1. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syariat Islam;
2. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syariat Islam;
3. Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 tentang pelaksanaan Syariat Islam dibidang Aqidah, Ibadah dan Syariat Islam;
4. Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Baitul Mal;
5. Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Hukum Acara Jinayat;
6. Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat;
7. Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Pokok-Pokok Syariat Islam;
8. Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota;
9. Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pembinaan Dan Perlindungan Aqidah;
10. Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah; dan
11. Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Sistem Jaminan Produk Halal.

Keseluruhan qanun diatas adalah dasar dari pelaksanaan penerapan syari'at Islam di Aceh sejak tahun 2002, sejak saat itu eksistensi melaksanakan



penerapan syari'at Islam di Aceh mulai diberlakukan dan diterapkan secara menyeluruh (kaffah) di 23 (dua puluh tiga) Kabupaten/Kota di Aceh.

Terkait dengan penerapan, pada prinsipnya penerapan hukum semestinya diikuti dengan penerapan hukuman cambuk yang dimaksudkan untuk menimbulkan efek jera bagi pelanggarnya, rasa sakit yang dialami oleh pelanggar syari'at menurutnya tak sebanding jika dibandingkan dengan jenis hukuman-hukuman lainnya, apalagi jika dibandingkan dengan hukuman penjara, yang sampai harus menjalani kurungan berpuluh-puluh tahun lamanya dengan tidak memberi nafkah keluarganya selama menjalani hukuman. Kategori hukuman ini oleh beberapa kalangan masih dikategorikan dalam pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), meskipun demikian esensi dari pelaksanaan syari'at Islam sebetulnya adalah tergantung pada keinginan kita semua guna mewujudkan penerapan syari'at Islam secara Kaffah.

Berbeda halnya dengan Aceh, semangat penerapan syari'at Islam sehingga melahirkan Peraturan Daerah berbasis syari'ah yang menjadi sebuah agenda pemerintah di Sulawesi Selatan pada umumnya dan salah satunya di Kabupaten Bulukumba. Kabupaten Bulukumba memiliki luas wilayah sekitar 1.154,67 km<sup>2</sup> yang terbagi dalam 10 Kecamatan, 125 desa/kelurahan. Kondisi sosial budaya masyarakat Bulukumba berlatar belakang maritim dan agraris. Bulukumba merupakan kabupaten paling ujung selatan Sulawesi Selatan, berjarak kurang lebih 153 km dari ibu kota propinsi Sulawesi Selatan, dengan jumlah penduduknya pada tahun 2010 ada sekitar 370.728 jiwa yang mayoritasnya beragama Islam, sebanyak 99,88 persen. Kondisi masyarakatnya yang relatif *cultural homogen*, yang mayoritas Muslim, tipologi masyarakat seperti ini sangat mungkin memperjuangkan hadirnya peraturan daerah berbasis syari'ah yang mengatur kehidupan bermasyarakat berbasis *religio-spiritual*.

Menurut Jalaluddin Rahman<sup>10</sup> semangat pembentukan peraturan daerah berbasis syari'ah pemprakarsanya adalah ormas Islam (NU dan Muhammadiyah),

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Jalaluddin Rahman, Mantan Anggota DPRD Sulawesi Selatan, pada 26 Juni 2019.

KPPSI, Tjamiruddin dan Kamaluddin Jaya (selaku tokoh agama). Sulawesi Selatan adalah salah satu wilayah yang memunculkan kelompok dan gerakan yang mengusung ideologi Islam. Provinsi Sulawesi Selatan ini memiliki salah satu gerakan kuat yang mendukung implementasi Peraturan daerah berbasis syari'ah, yakni Gerakan KPPSI yang dianggap kuat mendukung Peraturan daerah di beberapa kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.

Upaya KPPSI dalam membumikan syari'at Islam yaitu melakukan usaha yang sistematis untuk mencapai otonomi khusus dalam implementasi hukum Islam di Sulawesi Selatan dan merekomendasikan kepada Bupati untuk membuat Peraturan daerah berbasis syariah sambil menunggu keputusan pemerintah pusat terkait pengesahan otonomi khusus. "Serambi Madinah" menjadi motto dalam mengajukan draft pembentukan otonomi khusus syari'at Islam di Sulawesi Selatan. "Serambi Madinah" sebagai akronim yang berarti : "Serangkaian Amal Menuju Masyarakat Agamis, Dinamis, Aman, dan Harmonis".<sup>11</sup>

Meskipun, trend penerapan Peraturan daerah berbasis syariah tidak bisa dipungkiri sarat akan kepentingan politik pemimpin daerah. Daerah yang berpenduduk muslim terbanyak, calon kepala daerah mengkampanyekan penegakan syariat Islam sebagai modal politik di daerahnya. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya untuk membuka peluang bagi elit politik untuk mempengaruhi dan mendapatkan dukungan masyarakat.<sup>12</sup>

Hanya saja, Menurut Tjamiruddin<sup>13</sup> Peraturan Daerah berbasis Syari'ah di Kabupaten Bulukumba diberi nama dengan Peraturan Daerah keagamaan dikarenakan diferensiasi makna secara substansial. Dikenal sebagai Peraturan Daerah keagamaan dikarenakan hanya memuat nilai-nilai ajaran Islam yang

---

<sup>11</sup> Hamdan Juhannis, *The Struggle for Formalist Islam in South Sulawesi: From Darul Islam (DI) to Komite Persiapan Penegakan Syariat Islam (KPPSI)* (Thesis for degree of Doctor), Australia: Australia National University, 2006, hal. 193-195.

<sup>12</sup> Dalmeri, *Prospek Demokrasi: Dilema Antara Penerapan Syariat Islam dan Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, SALAM: Jurnal Studi Masyarakat Islam, Vol. 15, No. 2 (Desember 2012), hal. 230.

<sup>13</sup> K.H. Tjamiruddin, Ketua Majelis Ulama (MUI) Kabupaten Bulukumba, pada 28 Juni 2019.

bersifat mengajak dan memotivasi masyarakat Islam untuk melaksanakan ajaran Islam dengan baik, sementara frasa syari'ah lebih kepada pemberlakuan hukum Islam termasuk didalamnya pelaksanaan hukum jinayah. Keputusan pembuatan peraturan daerah keagamaan di Kabupaten Bulukumba berangkat dari dua institusi yang memiliki peran utama yakni Pemerintah Daerah Kabupaten Bulukumba dan DPRD Bulukumba. Pendekatan agama penting dilakukan untuk penanaman nilai keagamaan ke dalam masyarakat melalui peraturan daerah.

Sejarah lahirnya peraturan daerah keagamaan dikarenakan pada tahun 1998 adanya *crash program* yang diprogramkan oleh Andi Patabai Pabokori yang pada saat itu menjabat sebagai Bupati Bulukumba yang dimaksudkan untuk melegitimasi hukum agar pelaksanaan keagamaan dilaksanakan secara tegas di Bulukumba.<sup>14</sup> Materi-materi *crash program keagamaan* tersebut adalah pembinaan dan pengembangan pemuda remaja mesjid, pembinaan dan pengembangan TKA dan TPA (taman kanak-kanak al-quran dan taman pendidikan al-quran), pembinaan dan pengembangan Hifzh al-Quran (menghafal al-Quran), pembinaan dan pengembangan majelis taklim, pembinaan dan pengembangan perpustakaan mesjid, pembinaan dan pengembangan seni bernuansa Islam.

Menurutnya pembuatan peraturan daerah ini adalah kebutuhan masyarakat Bulukumba. Keempat peraturan daerah keagamaan itu merupakan keinginan umat Islam. Proses pembuatan peraturan daerah keagamaan tersebut dirumuskan oleh Pemerintah Daerah, namun kemudian mendapat dukungan dari kelompok Islam yakni KPPSI Bulukmba, Laskar Jundullah, NU, dan Muhammadiyah Bulukumba.

Implementasi dari *crash program keagamaan* tersebut, Pemerintah Kabupaten Bulukumba membentuk beberapa peraturan daerah keagamaan, yaitu :

1. Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2002 Tentang Larangan, Pengawasan, Penertiban, dan Penjualan Minuman Beralkohol;

---

<sup>14</sup> *Crash program keagamaan* merupakan strategi pemerintah Kabupaten Bulukumba di bawah Andi Patabai Pabokori untuk meramu religiusitas masyarakat Bulukumba agar menjadi modal dan spirit dalam pembangunan di berbagai sektor.

2. Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq, dan Sedekah;
3. Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2003 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah;
4. Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Al-Quran Bagi Siswa dan Calon Pengantin.

Dalam melahirkan peraturan daerah tersebut, Pemerintah Daerah dan DPRD Bulukumba menetapkan peraturan daerah keagamaan setelah melalui proses pembahasan yang matang oleh berbagai kelompok ormas Islam. Karenanya, rancangan peraturan daerah dibahas oleh Bagian Hukum dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan melibatkan semua unsur tokoh agama terkait guna membahas materi muatan yang diatur dalam peraturan daerah. Bagian perangkat daerah yang berwenang dalam mengatur tentang keagamaan adalah bagian Kesejahteraan Masyarakat (Kesra). Setelah Perda diundangkan, Kesra yang mempunyai tanggung jawab mengkoordinir terlaksanannya objek yang diatur pada peraturan daerah keagamaan. Kemudian pemerintah daerah juga mengalokasikan anggaran untuk pelaksanaan program-program keagamaan. Alokasi anggaran tersebut dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut pada lembaga-lembaga keagamaan. Adapun peran DPRD Bulukumba adalah membahas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) hingga mencapai persetujuan DPRD atas Ranperda untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah keagamaan.<sup>15</sup>

Sejak awal implementasikan, tahun 2002, peraturan daerah keagamaan masih dilanjutkan oleh pemerintah berikutnya dengan tetap mempertahankan substansi peraturan daerah keagamaan, bahkan di setiap rezim pemerintah daerah kebijakan tersebut tidak mengalami perubahan. Visi penerapan syari'at Islam di setiap rezim pemerintahan daerah tetap bertahan. Hal ini membuktikan bahwa Pemerintah Kabupaten Bulukumba berkomitmen untuk mengamalkan dan

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan K.H. Tjamiruddin, Ketua MUI Kabupaten Bulukumba, pada 28 Juni 2019.

mempertahankan ajaran Islam yang pada zaman dahulu dibawakan oleh seorang ulama, Dato di Tiro sebagai daerah yang melaksanakan syari'at Islam di daerah *Butta Panrita Lopi*, yang memiliki arti bahwa daerah tersebut bermukimnya orang yang ahli dalam pembuatan perahu. Seluruh Kepala Daerah yang memimpin di Kabupaten Bulukumba sejak Andi Patabai Pabokori<sup>16</sup> hingga sekarang masih mendukung eksistensi dan implementasi peraturan daerah keagamaan, sehingga menjadi legitimasi hukum dalam membentuk masyarakat islami di Kabupaten Bulukumba. Hal ini semakin menguatkan bahwa pemerintah Kabupaten Bulukumba tetap mendorong terciptanya kondisi keagamaan dan nilai-nilai Islam.

Kepentingan Pemerintah Daerah melahirkan peraturan daerah keagamaan di Kabupaten Bulukumba dipengaruhi oleh berbagai 3 (tiga) aspek. *Pertama*, dilihat dari aspek *historis*, dipengaruhi oleh penyebaran Islam di Kabupaten Bulukumba yang dilakukan oleh Dato di Tiro, sehingga nuansa keagamaan dalam interaksi bermasyarakatnya sangat dirasakan oleh peneliti, juga filosofi keagamaan memberikan nuansa moralitas pada sistem pemerintahannya. Disisi lain, gagasan pembentukan peraturan daerah berbasis syari'at berawal dari era reformasi melalui terbentuknya KPPSI (Komite Perjuangan Penegakan Syariat Islam).

*Kedua*, dari aspek *local wisdom*, hal ini terkait dengan kontestasi politik. Seorang calon kepala daerah yang ingin mencalonkan diri dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) baik sebagai kontestan baru maupun *incumbent*, modal sosial dan modal politik utama yang dimunculkan adalah komitmennya pada pengimplementasian peraturan daerah keagamaan sebagai bentuk negoisiasi politik kepada masyarakat pemilih untuk menghadirkan simpati publik. Menurut Putnam, Modal sosial/politik adalah sebuah komponen penting dalam pembangunan dan pemeliharaan demokrasi sebagai nilai kolektif dari semua

---

<sup>16</sup> Andi Patabai Pobokori adalah mantan bupati yang populer di mata rakyat Kabupaten Bulukumba yang berasal dari Bone. Lulusan APDN dan Universitas Hasanuddin (unhas) makassar pada tahun 1977. Pada tahun 1990-1995 menjabat sebagai Sekretaris Daerah Kabupaten Bulukumba pada masa kepemimpinan Drs. A Thamrin. Menjabat sebagai Bupati Bulukumba selama 2 (dua) periode yaitu Periode 1995-2000 dan Periode 2000-2005.

‘jaringan sosial’ dan kecenderungan-kecenderungan yang muncul dari jaringan-jaringan ini untuk melakukan sesuatu untuk sesama yang bermanfaat bagi mereka.<sup>17</sup>

*Ketiga*, gerakan sosial-keagamaan di Sulawesi Selatan, gerakan ini muncul atas ketokohan Abdul Kahar Muzakkar atau Abdul Qahhar Mudzakkar, pendiri dan pemimpin TII (Tentara Islam Indonesia), yang kemudian bergabung dengan Darul Islam (DI), lalu dikenal dengan nama DI/TII. Gerakan sosial keagamaan ini diprakarsai oleh putra Kahar Muzakkar, Azis Kahar, melalui Komite Perjuangan Penegak Syariat Islam (KPPSI) yang memperjuangkan secara politik penegakan syariat Islam di Sulawesi Selatan termasuk di kabupaten Bulukumba. Salah satu perjuangannya adalah pernah mendorong dan meminta para politisi di DPRD, terutama Partai Golkar dan umat Islam di Kabupaten Bulukumba untuk mengutamakan memilih kontestan Kepala Daerah yang berpihak terhadap penegakan syari’at Islam. Selain itu eksistensi peraturan daerah keagamaan di kabupaten Bulukumba juga dipengaruhi oleh aliansi organisasi kemasyarakatan yaitu Nahdhatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah.

Penetapan lokasi penelitian di Kabupaten Bulukumba, Provinsi Sulawesi Selatan oleh peneliti didasarkan atas informasi dari M. Qhalib<sup>18</sup>, yang menyatakan bahwa inisiator tumbuh berkembangnya Peraturan Daerah keagamaan di Sulawesi Selatan adalah Kabupaten Bulukumba, sehingga beberapa kabupaten lain di Sulawesi Selatan yang menerbitkan peraturan daerah keagamaan menjadikan kabupaten Bulukumba sebagai indikator keberhasilan dalam pengimplementasian kebijakan bernuansa syariah pada aspek moral dan keagamaan. Dengan diterbitkannya peraturan daerah keagamaan tersebut, pemerintah daerah dapat menafsirkan satu penafsiran atas Islam yang mengatur perilaku masyarakatnya.

---

<sup>17</sup> Lihat Putnam, Robert D, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. *Journal of Democracy*, 1995, hal. 65–78.

<sup>18</sup> Prof. K.H. M. Qhalib, Sekretaris MUI Provinsi Sulawesi Selatan / Ketua LPM UIN Alaudin Makassar, pada tanggal 27 Juni 2019.

Sehingga Pemerintah Daerah berkewenangan untuk mengawasi masyarakat muslim dalam menjalankan ajaran agamanya secara benar.<sup>19</sup>

Selain Sulawesi Selatan, daerah lain yang dulunya menjadi basis pergerakan Darul Islam adalah Jawa Barat yang dideklarasikan oleh Karto Suwiryo. Substansi Peraturan daerah bernuansa syari'ah sangat beragam, masing-masing daerah mengesahkan peraturan daerah dalam rangka penertiban kehidupan keberagaman bagi masyarakatnya. Di Provinsi Jawa Barat, kabupaten/kota yang menerbitkan peraturan daerah berbasis syari'ah terdapat di Kabupaten Cianjur, Garut dan Kota Tangerang. Implementasi pelaksanaan syari'at Islam di Jawa Barat tidak sekompleksitas di Sulawesi Selatan dan Aceh. Pemerintah Provinsi Jawa Barat pernah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Polisi Syari'ah, selain itu Jawa Barat juga menerbitkan peraturan daerah yang berkenaan dengan keuangan syari'ah. Meskipun di Kabupaten Garut semangat pembentukan peraturan daerah berbasis syari'ah diawali dengan terbentuknya Lembaga Pengkajian, Penegakan, dan Penerapan Syari'at Islam (LP3SyI).<sup>20</sup>

Menurut Fauzan Ali Rasyid,<sup>21</sup> eksistensi peraturan daerah di bidang keuangan syari'ah telah berjalan dengan maksimal dibuktikan dengan upaya pemerintah untuk melakukan konversi perbankan dari konvensional ke syari'ah, yang dalam proses perumusannya melibatkan akademisi.

Dengan demikian, penerapan syari'at Islam di era reformasi tidak lepas dari meningkatnya kehidupan demokrasi di Indonesia. Pada satu sisi, penerapan peraturan daerah bernuansa syari'at menjadi modal politik elit, namun syari'at juga menjadi bagian dari peningkatan identitas dan revivalitas budaya dan kehidupan sosial masyarakat tertentu. Meskipun tidak dapat dipungkiri, terdapat

---

<sup>19</sup> Ihsan Ali-Fauzi dan Saiful Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil: Studi dan Advokasi Kritis atas Perda Syari'ah*, Jakarta: Nalar, 2009.

<sup>20</sup> Faozi Barkah, "Implementasi Penegakan Syari'at Islam di Garut, Studi Atas Gerakan Lembaga Pengkajian, Penegakan, dan Penerapan Syari'at Islam (LP3SyI), *Jurnal Penelitian Agama*, Vol. XV, No. 2 Mei-Agustus 2006, hlm. 309.

<sup>21</sup> Dr. Fauzan Ali Rasyid, M.Si, Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati, pada tanggal 23 Juli 2019.

kritikan-kritikan dari LSM/NGO dan sarjana tentang dampak dari penerapan syari'at Islam terhadap kehidupan sosial dan beragama di Indonesia. Secara legal formal, penerapan peraturan daerah bernuansa syari'at tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

#### **D. Tantangan Penegakan Hukum dan Respon Masyarakat terhadap Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah**

Penerapan pelaksanaan syari'at Islam di Aceh bukanlah sekedar simbolik, meskipun ada berbagai tantangan yang dihadapi. Dalam realitas implementasi peraturan perundang-undangan tentunya tidak terlepas dari tantangan penegakan hukum dan respon masyarakat, terlebih berkaitan peraturan perundang-undangan yang bersinggungan dengan wilayah privasi sebagaimana berkembang di beberapa daerah paska reformasi melalui peraturan daerah bernuansa syari'ah yang berkaitan dengan kewajiban dan aturan bagi seorang pemeluk agama dalam menjalankan ibadah dan muamalah.

Tantangan utama dalam penegakan peraturan daerah berbasis syari'ah adalah adanya diskursus dalam masyarakat yang menganggap bahwa peraturan daerah berbasis syari'at berbenturan dengan konteks Hak Asasi Manusia dan ada anggapan bahwa Islam itu syariat yang dipahami secara kaku atau penerjemahan teks-teks Al-Qur'an dan Hadis secara kaku dan tekstual. Disisi lain, bagi kelompok kontra peraturan daerah berbasis syari'ah adanya fenomena ketakutan (*fobia*) masyarakat terhadap penerapan syariat Islam, hal ini disebabkan karena belum paham terhadap syari'at Islam atau karena pemahaman yang salah. Kelompok masyarakat ini adalah kalangan umat Islam yang tidak memahami Islam secara ideologis, ketidaksepakatan kelompok ini terhadap peraturan daerah berbasis syari'ah karena anggapan bahwa penegakan syari'at Islam akan mengekang kebebasan dan kesenangannya dalam kehidupan sehari-hari.

Tantangan lainnya adalah dari aspek eksternal yaitu hadirnya pihak-pihak antipati terhadap Islam dan syari'at Islam. Kelompok ini adalah kelompok sekuler



yang kerap melawan nilai-nilai ajaran Islam yang kontekstual. Kelompok ini senantiasa menyebarkan *stereotyping* terhadap Islam dan syari'at Islam.

Menurut Syahrizal Abbas,<sup>22</sup> pro dan kontra dari beberapa kalangan masyarakat dalam pelaksanaan syari'ah Islam tidak dapat dipungkiri, adanya penafsiran negatif bahwa pelaksanaan syariat Islam di Aceh terkesan menjadi perhatian utama bagi Pemerintah Aceh dan terkesan setengah-setengah, bahwa penerapan sanksi (hukuman cambuk) dinilai melanggar Hak Azasi Manusia (HAM), diskriminatif dan sebagainya. Padahal keseriusan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota serta peran dari semua elemen masyarakat telah banyak menimbulkan dampak positif seperti menurunnya angka kemaksiatan melalui bentuk kegiatan razia penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah (Satpol PP-WH) bersama jajaran kepolisian.

Terkait dengan penegakan, penerapan hukuman cambuk yang dimaksudkan untuk menimbulkan efek jera bagi pelanggarnya, rasa sakit yang dialami oleh pelanggar syari'at menurutnya tak sebanding jika dibandingkan dengan jenis hukuman-hukuman lainnya, apalagi jika dibandingkan dengan hukuman penjara, yang sampai harus menjalani kurungan berpuluhan tahun lamanya dengan tidak memberi nafkah keluarganya selama menjalani hukuman. Kategori hukuman ini oleh beberapa kalangan masih dikategorikan dalam pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), meskipun demikian esensi dari pelaksanaan syari'at Islam sebetulnya adalah tergantung pada keinginan kita semua guna mewujudkan penerapan syari'at Islam secara Kaffah.

---

<sup>22</sup> Kepala Dinas Syari'at Islam Aceh masa tugas 2013-2018 dan Guru Besar di Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Ar Raniry Banda Aceh.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Berkenaan pembentukan peraturan daerah berbasis syari'at Islam di beberapa daerah. Dilihat dari ketentuan undang-undang Pemerintahan Daerah berbunyi bahwa urusan agama merupakan kewenangan absolut pemerintah pusat yang tidak diberi kewenangan kepada Pemerintah daerah, sehingga muatan hukum peraturan daerah berbasis syariah dapat ditafsirkan sebagai urusan agama yang merupakan kewenangan absolute pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan hak otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh, Pemerintah Pusat memberikan kewenangan melalui Undang-Undang Pemerintah Aceh untuk membentuk peraturan daerah/qanun syari'ah. Meskipun demikian, fenomena lahirnya peraturan daerah berbasis syari'ah di beberapa kabupaten/kota di Indonesia, diperbolehkan oleh Pemerintah Pusat sejauh tidak bertentangan dengan regulasi yang tertinggi secara hierarkis peraturan perundang-undangan di Indonesia dan muatan materi hukum tidak melampaui Pasal 250 Undang-Undang Pemerintahan Daerah.
2. Pembentukan peraturan daerah berbasis syari'ah dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi Peraturan Daerah (Perda), harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Suatu peraturan akan lebih operasional, jika dilengkapi dengan hasil penelitian terhadap subjek dan objek hukum yang diatur, serta diawali dengan pembentukan naskah akademik. Sistematika naskah akademik untuk peraturan daerah

terdiri atas pendahuluan, kajian teoritis dan praktik empiris, evaluasi dan analisis terhadap perundang-undangan terkait, landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi Perda dan Penutup.

3. Peraturan daerah berbasis syari'ah baik tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota, materi muatannya berupa norma agama dari ajaran Islam yang berasal dari sumbernya al-Qur'an dan al-Hadis. Di samping norma syariah yang tertera secara eksplisit dalam al-Qur'an dan al-Sunnah, terdapat pula norma syari'ah yang berasal dari kitab-kitab fiqh. Norma hukum fiqh, adalah norma hukum yang dibuat (*kreasi*) para ahli hukum fiqh (*fuqaha'*) untuk mengatur perilaku manusia. Norma hukum fiqh adalah hasil ijtihad para fuqaha' ketika memahami perintah dan/atau larangan atau kebolehan melakukan atau tidak melakukan sesuatu dari Allah SWT dalam al-Quran, ataupun perintah atau larangan dari Nabi SAW dalam hadist-hadistnya yang tidak terungkap secara eksplisit tekstual. Rumusan norma hukum fiqh ini tertuang dalam sejumlah kitab-kitab fiqh mazhab. Norma hukum syari'ah, baik yang terdapat dalam al-Qur'an, al-Sunnah maupun kitab fiqh dijabarkan dan dituangkan oleh pemegang otoritas sebagai materi muatan dalam peraturan daerah oleh pembentuk peraturan daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.
4. Dalam proses legislasi, organ pembentuk hukum sangat penting bagi negara yang mengikuti tradisi hukum sipil. Dalam perkembangannya, Indonesia yang pernah berada di bawah penjajahan Belanda, kemudian berinteraksi dengan tradisi hukum sipil, sehingga organ pembentuknya menempati posisi yang cukup penting dalam perkembangan dan pengembangan hukum. Dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa fungsi legislasi berada pada DPR RI untuk legislasi tingkat pusat dan DPRD untuk legislasi tingkat daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

## **B. Saran**

1. Pemerintah Daerah perlu konsisten menyusun peraturan daerah yang berlandaskan pada penelitian secara subjektif dan objektifitas dalam masyarakat melalui Naskah Akademik.
2. Dalam pembentukan peraturan daerah berbasis syari'ah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPDR) perlu melibatkan perguruan tinggi dalam tahapan perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.
3. Pemerintah Daerah wajib mensosialisasikan peraturan daerah berbasis syari'ah secara komprehensif agar seluruh masyarakat dapat memahami dan mematuhi segala ketentuan yang diatur dalam regulasi tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abd. Shomad, *Hukum Islam; Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia*, Kencana: Jakarta, 2010.
- Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, Cairo: Dar al-Fikr, 1982.
- Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqhi*, Qahirah: Dahwah Islamiyah Sabab Al Azhar, 1998.
- A. Djazuli, *Ilmu Fiqih*, Jakarta: Prenada, 2005.
- Ali Hasaballah, *Ushul al-Tasyri' al-Islamy*, Beirut: Dar al-Fikr al-Araby, 1978.
- Alyasa' Abubakar, *Syariat Islam di Aceh; Paradigma, Kebijakan dan Program*, Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Aceh, 2003.
- A.L.N Kramer Sr. *Indonesian Pocket Dictionary*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2006.
- Amrullah Ahmad, dkk. *Prospek Hukum Islam dalam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia: Sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. H. Busthanul Arifin, S.H.*, Jakarta: PP IKAHA, 1994.
- A. Rahmat Rosyadi dan H.M. Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*, Bogor: Galia Indonesia, 2004.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1991.
- Daud Ali, *Hukum Islam*, Jakarta: Rajawali, 2005.
- Daud Rasyid, *Islam dan Reformasi*, Jakarta: Usama Press:, 2001.
- Dalmeri, *Prospek Demokrasi: Dilema Antara Penerapan Syariat Islam dan Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, SALAM: Jurnal Studi Masyarakat Islam, Vol. 15, No. 2 (Desember 2012).
- Fahmi Amruzy, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*: Jakarta, 1987.

- Faozi Barkah, *Implementasi Penegakan Syari'at Islam di Garut, Studi Atas Gerakan Lembaga Pengkajian, Penegakan, dan Penerapan Syari'at Islam (LP3SyI)*, Jurnal Penelitian Agama, Vol. XV, No. 2 Mei-Agustus 2006.
- Hamid S. At-Tamimi, *Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: UI, 1980.
- Hamdan Juhannis, *The Struggle for Formalist Islam in South Sulawesi: From Darul Islam (DI) to Komite Persiapan Penegakan Syariat Islam (KPPSI) (Thesis for degree of Doctor)*, Australia: Australia National University, 2006.
- Haedar Nashir, *Islam Syariat*, Bandung: Mizan, 2013.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New Brunswick : NJ Transaction Publications, 2006.
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Tintamas, 1973.
- Ign. Gatut Saksono, Dialog Wacana; *Syariat Islam dan Sumbangan Pemikiran orang Kristiani*, Yogyakarta: Rumah Belajar Yabinkas, 2009.
- Ihsan Ali-Fauzi dan Saiful Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil: Studi dan Advokasi Kritis atas Perda Syari'ah*, Jakarta: Nalar, 2009
- Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislatif Drafting*, Yogyakarta : Total Media, 2011.
- Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000.
- Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, terj. Meuwissen, Bandung: Refika Aditama, 2007.
- Mohammad Daud Ali, *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Risalah, 1984.
- Muhammad Said, *Atjeh Sepanjang Abad*, Medan: Pustaka Iskandar Muda, 1961.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2005.

- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005.
- Rifyal Ka'bah, *Penegakan Syariat Islam di Indonesia*, Jakarta: Khairul Bayan, 2004.
- Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syariat Islam di Aceh*, Jakarta: Logos, 2006.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986.
- Sayyid Hossein Nasr, *The Heart of Islam : Enduring Values for Humanity (Terj)*, *Pesan-pesan Universal Islam untuk Kemanusiaan*, Bandung: Mizan, 1998.
- Sirajudin, *Perda Berbasis Norma Agama*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2015.
- Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1989.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1995.
- Syahrizal Abbas, *Syari'at Islam di Aceh*, Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam Prov. Aceh, 2010.
- Tabrani. ZA, *Dasar-dasar Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Darussalam Publishing, 2014.
- Teuku Abdul Manan, *Mahkamah Syar'iyah Aceh dalam Politik Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Prenada Media Group, 2015.
- Wahbah az-Zuhaily, *Al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuhu*, Beirut: Dar al-Fikr al-Araby, 2000.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Eresco, 1989.