

**PENARIKAN RETRIBUSI PARKIR DILAHAN PRIBADI TANPA
IZIN OLEH PEMERINTAH KOTA BENGKULU DITINJAU
MENURUT PEMERINTAHAN DAERAH DAN HUKUM ISLAM**



MARDIANA
NIM. 131113061

**ANALISIS SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP
PERATURAN DAERAH BERBASIS NORMA
AGAMA DI INDONESIA**



SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H.)

OLEH :

Bimananda Rahman
1911150076

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SOEKARNO
BENGKULU
TAHUN 2022**



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI
SUKARNO BENGKULU

Jalan Pagar Fatmawati Pagar Dewa, Daboh, Kota Bengkulu 39211 Telpom (0736) 95276-91171-91172
 Faksimil (0736) 91171 Website: www.uin-sukarno.ac.id

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi disusun oleh : **Bimananda Rahman, NIM: 1911150076**
 yang berjudul " **Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama Di Indonesia**" Program Studi
Hukum Tata Negara Fakultas Syariah telah diuji dan
 dipertahankan di depan **Tim Sidang Munaqosyah Fakultas Syariah**
Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu Pada:

Hari : **Rabu**

Tanggal : **18 Januari 2023**

Dan dinyatakan **LULUS**, dapat diterima dan disahkan sebagai
 syarat guna memperoleh gelar **Sarjana Hukum (S.H)** dalam Ilmu
Hukum Ekonomi Syariah.

Bengkulu, Januari 2023 M.

1444 H

Dekan Fakultas Syariah

Dr. Suwahan, MA
 NIP. 196904021999031002

Tim Sidang Munaqosyah

Ketua

Sekretaris

Prof. Dr. Imam Mahdi, S.H., M.H.
 NIP. 196503071989031005

Dr. Iwan Romadhan Sitorus, M.H.
 NIP. 198705282019031004

Penguji I

Penguji II

Prof. Dr. H. Sirajuddin M.M. Ag., M.H.
 NIP. 196003071992021001

Ifansyah Putra, M. Sos.
 NIP. 198303312019031005

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Bimananda Rahman, NIM 1911150076 dengan judul "Analisis Siyasyah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama di Indonesia" Program Studi Hukum Tata Negara Jurusan Syariah telah diperiksa dan diperbaiki sesuai dengan saran pembimbing I dan pembimbing II. Oleh karena itu, skripsi ini disetujui dan layak untuk diujikan dalam sidang munaqasyah skripsi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UINFAS) Bengkulu.

Pembimbing I

Pembimbing II

(Prof. Dr. Imam Mahdi, S.H., M.H.)

(Dr. Iwan Komadhan Sitorus, M.H.I.)

NIP. 196503071989031005

NIP. 198705282019031004

MOTTO

*“Berbuatlah Sesukamu, Karena Sesungguhnya Engkau Akan Diberi Balasan
Karenanya”*

(Penulis)

“Mustahil adalah bagi mereka yang tidak pernah mencoba”

(Jim Godwin)

“Maka sesungguhnya Bersama kesulitan ada kemudahan”

(Q.S. Al- Insyirah: 5)



SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan:

1. Karya tulis skripsi yang berjudul: "*Analisis Siyasa Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama di Indonesia*" adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik, baik di UIN Fatmawati Sukrano maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis Skripsi ini murni gagasan, pemikiran serta ide saya sendiri, tanpa bantuan tidak sah dari orang lain kecuali dari tim pembimbing.
3. Dalam skripsi ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah ditulis, kecuali dikutip secara tulis dan jelas dicantumkan sebagai acuan di dalam nsakah saya dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan pada Daftar Pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpanan dan ketidakbenaran pernyataan ini, saya bersedia menerima sanksi akademik, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma dan ketentuan yang berlaku.

Bengkulu, Januari 2023



Bimananda Rahman

NIM:1911150076

PERSEMBAHAN

Puji syukur dan terima kasih kepada Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah-Nya yang telah memberikan Kesehatan, kesabaran, pemikiran dan ilmu untukku dalam menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lancar, serta skripsi ini saya persembahkan kepada:

1. Kedua orang tuaku, Yupi Rahman dan Yuliana Ningsih, terima kasih karena telah sabar, karena selalu memberi nasehat yang positif, selalu menyemangatiku setiap harinya, dan selalu mendo'akan yang terbaik untuk anaknya.
2. Adikku tercinta Yudhistira Rahman yang selalu mendukungku.
3. Teman-teman seperjuanganku Kambeng Squad (Ghazan, De'ardi, Fathur, Angga, Meldo, Riki, Ragel, Sendy, Jefri).
4. Temanku (Putri dan Cindy).
5. Teman-teman seperjuanganku Fakultas Syari'ah angkatan 2019, khususnya Hukum Tata Negara Kelas C.

ABSTRAK

Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama di Indonesia, oleh: Bimananda Rahman, NIM. 1911150076, Pembimbing I: Prof. Dr. Imam Mahdi, S.H.,M.H. dan Pembimbing II: Dr. Iwan Romadhon Sitorus, MHI.

Ada dua persoalan yang dikaji dalam skripsi ini, yaitu: 1) Bagaimana kedudukan peraturan daerah berbasis norma agama di Indonesia, 2) Bagaimana pandangan siyasah dusturiyah terhadap peraturan daerah berbasis norma agama di Indonesia. Untuk mengungkap persoalan tersebut secara mendalam dan menyeluruh, peneliti menggunakan metode deskriptif analisis, dengan menggunakan metode pendekatan undang-undang (*Statute Aproach*), pendekatan konseptual (*Conceptual Aproach*), pendekatan perbandingan (*Comparative Aproach*), dan pendekatan kasus. Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa: 1) Kedudukan dan fungsi norma agama dalam pembentukan peraturan daerah bersifat konstitusional karena berdasarkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945 dan ketentuan perundang-undangan lainnya yang mengakui adanya tiga sumber hukum, yaitu hukum Barat, hukum Adat, dan hukum Islam. Tetapi peraturan daerah berbasis norma Agama dari segi isinya harus mengacu kepada prinsip utama yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi. 2) Di dalam Islam undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh kekuasaan *Ahlu Al-Halli Wal Aqdi* harus mengikuti ketentuan-ketentuan Al-Qur'an dan sunnah. Tetapi di Indonesia penduduknya sangat beragam dari segi etnik, budaya, dan agama. Sehingga undang-undang tidak dapat dibuat hanya dengan sumber syariat Islam saja tetapi harus berdasarkan Pancasila agar menghindari terjadinya perpecahan. Walaupun Negara Indonesia mayoritas penduduknya beragama Islam tetapi Hukum di Negara Indonesia tidak boleh berlandaskan dari Syari'at Islam saja.

Kata Kunci: Peraturan Daerah, Norma Agama, Siyasah Dusturiyah, Syari'at Islam

ABSTRACT

Siyasah Dusyuriyah's Analysis of Regional Regulations Based on Religious Norms in Indonesia, by: Bimananda Rahman, NIM. 1911150076, Advisor I: Dr. Prof. Imam Mahdi, S.H., M.H. and Advisor II: Dr. Iwan Romadhon Sitorus, MHI. There are two issues studied in this thesis, namely: 1) What is the position of regional regulations based on religious norms in Indonesia, 2) What is the view of siyasah dusturiyah towards regional regulations based on religious norms in Indonesia. To reveal the problem in depth and comprehensively, the researcher uses a descriptive analysis method, using a statute approach, a conceptual approach, a comparative approach, and a case approach. Based on the results of the research that has been carried out, it can be concluded that: 1) The position and function of religious norms in the formation of regional regulations are constitutional because they are based on Pancasila, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and other statutory provisions that recognize the existence of three sources of law, namely Western law, Customary law, and Islamic law. However, regional regulations based on religious norms in terms of their contents must refer to the main principle, namely they must not conflict with regulations of a higher degree. 2) In Islam, the laws and regulations that will be issued by the power of ahlu al-halli wal aqdi must follow the provisions of the Qur'an and sunnah. But in Indonesia the population is very diverse in terms of ethnicity, culture, and religion. So that the law cannot be made only with sources of Islamic law but must be based on Pancasila in order to avoid division. Although the majority of the population of Indonesia is Muslim, the law in the State of Indonesia cannot be based on Islamic Shari'ah alone.

Keywords: Regional Regulations, Religious Norms, Siyasah Dusturiyah, Shari'at Islam

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala nikmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “**Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Norma Agama di Indonesia**”.

Shalawat dan salam untuk Nabi besar Muhammad SAW, yang telah berjuang untuk menyampaikan ajaran Islam sehingga umat Islam mendapatkan petunjuk ke jalan yang lurus baik di dunia maupun akhirat.

Penyusunan skripsi ini bertujuan untuk memenuhi salah satu syarat guna untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) pada Program Studi Hukum Tata Negara (HTN) Jurusan Syariah Pada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UINFAS) Bengkulu. Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis mendapat bantuan dan berbagai pihak. Dengan demikian penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Zulkarnain Dali, M.Pd selaku Rektor UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu, yang telah memberikan fasilitas kepada penulis untuk dapat belajar di kampus UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu.
2. Dr. Suwarjin, M.A Selaku Dekan Fakultas Syariah UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu.
3. Ifansyah putra, M. Sos selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Syariah UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu.
4. Prof. Dr. Imam Mahdi, S.H.,M.H selaku Pembimbing I dan Dr. Iwan Romadhon Sitorus, MHI. selaku pembimbing II yang telah banyak

membantu memberikan sumbangan pikiran dan motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini.

5. Bapak dan Ibu Dosen fakultas syariah UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu yang telah mengajar dan memberikan berbagai ilmunya dengan penuh keikhlasan
6. Pejabat dan Staf administrasi fakultas syariah UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu yang telah memberikan Pelayanan dengan baik dalam hal administrasi.
7. Semua Pihak yang telah berkontribusi nyata dalam penulisan skripsi ini.

Penulis menyadari, dalam penyusunan Skripsi ini, tentu tidak luput dari khilafan dan kekurangan dari berbagai sisi. Oleh sebab itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun demi untuk meningkatkan kualitas yang lebih baik Skripsi ini kedepannya.

Bengkulu, Januari 2023 H
1444 M

Penulis

Bimananda Rahman
NIM. 1911150076

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

PERSETUJUAN PEMBIMBING i

HALAMAN PENGESAHAN..... ii

SURAT PERNYATAAN iii

MOTTO iv

LEMBAR PERSEMBAHAN v

ABSTRAK vi

KATA PENGANTAR..... viii

DAFTAR ISI..... x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah..... 1

B. Rumusan Masalah 11

C. Tujuan Penelitian 11

D. Kegunaan Penelitian..... 11

E. Penelitian Terdahulu 12

F. Metode Penelitian..... 16

BAB II KAJIAN TEORI

A. Pemerintah Daerah 21

B. Perundang-Undangan 25

C. Taqin 27

D. Siyasah Dusturiyah 30

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama Di Indonesia .	37
1. Sistem Hukum Indonesia	37
2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....	40
3. Peraturan Daerah.....	41
4. Hukum Islam Sebagai Sumber Hukum.....	45
5. Urgensi Norma Agama Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	51
6. Peran Pemerintah Daerah Dalam Mnejalankan Otonomi Daerah	53
B. Pandangan Siyasah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama Di Indonesia.....	57

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	64
B. Saran.....	65

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam realitas politik, Indonesia sebagai negara Pancasila secara konstitusional bukanlah negara agama, tetapi negara ini sering kali mengakomodir sejumlah norma-norma agama ke dalam pembentukan regulasi. Negara Pancasila adalah *Religious Nation State*, yakni negara kebangsaan yang bukan negara agama (Berdasarkan satu agama tertentu) dan juga bukan negara sekuler (Negara yang tidak mengurus agama sama sekali).¹

Negara Pancasila membina dan mengakui eksistensi agama-agama yang dianut oleh rakyatnya selama sesuai dengan norma keberadaban dan keadilan. Oleh sebab itu, umat beragama tidak perlu lagi berdebat apakah kafir, zalim, atau fasik atas ketidakmampuannya dalam memberlakukan norma agama, karena umat beragama telah terikat atau mengikatkan diri pada hukum nasional yang pemberlakuannya harus dilakukan secara prosedural oleh rakyat, terutama untuk hukum-hukum publik yang sumbernya berasal dari norma hukum masyarakat tentang hukum Barat, hukum Adat, dan hukum Islam.

Di Indonesia, memang tidak terdapat ungkapan pemberlakuan hukum bagi suatu agama dalam konstitusinya, namun terdapat jaminan bagi setiap

¹ Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Depag RI, 2008), h. 35.

warga negara untuk menjalankan keyakinannya masing-masing. Hal itu dapat dilihat dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 E ayat 1 dan 2 disebutkan: 1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali. 2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.² Hal ini kembali ditegaskan dalam Pasal 29: 1) Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. 2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap kemerdekaan penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beibadat menurut agama dan kepercayaan itu.³

Beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar di atas menggambarkan dua hal yang pokok, yaitu; *pertama*, negara memiliki semangat keberagaman yang dianut oleh warga negaranya, dan *kedua*, implementasi dari eksistensi agama tersebut menuntut negara juga harus menjamin setiap negaranya untuk menjalankan keyakinan tersebut. Karena itulah, maka tidak ada alasan bagi negara untuk melarang warga negaranya untuk melembagakan keyakinan tersebut ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan, namun harus mengedepankan konfigurasi hukum yang berlaku, sesuai dengan filsafah dan ideologi yang dianut.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka hierarki susunan perundang-undangan dapat diuraikan sebagai berikut: 1)

² UUD 1945 Pasal 28E

³ UUD 1945 Pasal 29

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Ketetapan MPR; 3) Undang-Undang/Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden; 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁴

Peraturan Daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan perundang-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya. Berkenaan dengan hal ini, maka sesuai dengan semangat otonomi daerah, haruslah mencerminkan kearifan lokal (*Local Wisdom*), salah satu dari kearifan lokal tersebut adalah beragama. Namun, harus diperhatikan juga bahwa muatan dalam peraturan tidaklah boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya sesuai dengan asas *Lex Superiori Derogate Lex Inferiori*.⁵

Dalam pembentukan peraturan di tingkat daerah, Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk 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 pembentukan juga untuk melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan

⁴ Undang-undang No. 12 Tahun 2011.

⁵ Yusnan Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), h.

tanggung jawab serta atas dasar melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, menurut Jazim Hamidi, “Kebijakan daerah yang dituangkan dalam Perda tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Perda-Perda yang lainnya”.⁶

Di jelaskan juga di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 6 ayat (1) huruf h sebagaimana telah disempurnakan oleh Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 telah menggariskan bahwa: “Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan”. Pada penjelasannya disebutkan, yaitu “bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial”. Dengan demikian, Undang-Undang memberikan batasan terhadap pembentukan Perda yang bersumber dari norma-norma agama agar tidak mengandung unsur diskriminasi, yang dalam hal ini terkait dengan agama. Padahal, pengakuan terhadap norma agama sudah diakomodir oleh sila Pertama Pancasila dan Pasal 29 UUD NKRI Tahun 1945 yang berbunyi (1) “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan ayat (2) “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya

⁶Jazim Hamidi dan Kemilai Mutik, *Legislatif Drafting*, (Yogyakarta: Total Media), h. 62.

masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu”.⁷

Lahirnya Peraturan Daerah berbasis Norma Agama tidak terlepas dari adanya konsep desentralisasi yang merupakan konsekuensi logis dari demokratisasi. Demokratisasi adalah proses perubahan dari struktur dan tatanan pemerintahan yang otoriter ke arah struktur dan tatanan pemerintahan yang demokratis. Demokratisasi merupakan proses dilakukannya diversifikasi kekuasaan untuk meniadakan kesenjangan hak-hak politik warga Negara serta memperluas hak warga Negara untuk bersuara dan berpendapat sehingga “Setiap keputusan harus dibicarakan bersama dan pelaksanaan atas keputusan itu didesentralisasikan” menjadi elemen penting dalam proses demokratisasi.⁸

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

Mahfud MD menguraikan, bahwa dengan adanya perubahan paradigma dari sistem pemerintahan sentralistik ke sistem pemerintahan desentralistik juga memengaruhi hak-hak dan kewajiban serta kewenangan

⁷ Pasal 29 ayat (1) dan (2)

⁸ Riswandha Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, (Jakarta: LIPI Press, 2005), h. 39.

masing-masing struktur pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah yang salah satu visinya di bidang sosial dan budaya adalah untuk membangun harmoni sosial dan memelihara nilai-nilai lokal yang dianggap kondusif dalam tataran negara hukum.⁹

Berdasarkan pandangan politik hukum, sesungguhnya norma agama tertentu dalam pembuatan peraturan daerah bertentangan dengan Konsep Prismatic yang ada di dalam Pancasila. Pancasila yang dalam Konsep Prismatic menurut Fred W. Riggs, sebagaimana dikutip oleh Mahfud menyatakan bahwa Pancasila menganut paham *Religious Nation State*, tidak menganut atau dikendalikan oleh satu agama tertentu (negara agama), tetapi juga tidak hampa agama (Negara Sekuler), karena negara harus melindungi dan membina semua pemeluk agama tanpa diskriminasi karena kuantitas pemeluknya. Dengan adanya konsep prismatic ini, maka runtuhlah semua urgensi pemerintah daerah yang memberlakukan peraturan daerah berdasarkan agama tertentu dengan dalil bahwa masyarakat di daerah tersebut di dominasi oleh satu agama tersebut sehingga mewajarkan pembuatan peraturan daerah berdasarkan agama. Dan bukan hanya berdampak sebatas kepada pemerintah daerah dan peraturan daerahnya saja, namun juga terhadap seluruh peraturan perundang-undangan tanpa terkecuali, sebab sumber pembetnukan hukum Indonesia adalah Pancasila.

⁹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), h. 218.

Sejak reformasi digulirkan, beberapa daerah di Indonesia memproduksi Perda-Perda berbasis Norma Agama, baik di Sumatera, Jawa, Kalimantan, maupun Sulawesi.¹⁰ Indonesia yang memiliki kemajemukan baik suku bangsa, ras, etnis, budaya maupun agama, tentu memiliki pengaruh yang sangat besar dalam hal mengurus urusannya di setiap daerah, yang dituangkan dalam setiap peraturan daerahnya masing-masing. Yang paling signifikan di Era reformasi ini adalah bahwa mayoritas warga negara Indonesia yang beragama Islam memiliki pengaruh kuat di daerah. Pengaruh tersebut dapat dilihat dari adanya fenomena produk hukum di daerah yaitu peraturan daerah berbasis norma agama. Peraturan daerah yang berbasis norma agama ternyata menimbulkan pro-kontra di kalangan masyarakat, praktisi, bahkan para politisi di negara ini.

Berbagai macam polemik muncul atas pemberlakuan peraturan daerah tersebut di berbagai daerah karena dinilai melanggar amanat konstitusi dan ideologi negara, yaitu Pancasila sebagai dasar fundamental negara Indonesia. Selain itu, Peraturan Daerah berbasis norma agama di indikasikan berpotensi melahirkan pelanggaran hak asasi manusia dan perpecahan bangsa.

Dalam konteks Indonesia yang menganut asas Pancasila, Perda-Perda norma agama jelas memiliki potensi mengoyak integritas bangsa yang sejak 1928 telah diupayakan untuk dibangun, namun apabila Perda-Perda

¹⁰ Muhyar Fanani, *Membumikan Hukum Langit: Nasionalisasi Hukum Islam dan Islamisasi Hukum Nasional Pasca Reformasi*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2008), h. 154.

tersebut justru mengancam integritas bangsa, maka perjalanan bangsa ini akan mundur kembali.

Peraturan daerah berbasis norma agama ini juga telah diindikasikan berpotensi menimbulkan suatu diskriminasi bagi masyarakat di daerah. Seperti diskriminasi bagi pemeluk agama lain. Di Bulukumba, Sulawesi Selatan misalnya terdapat peraturan daerah yang mewajibkan setiap orang untuk belajar membaca Al-Quran dan di berbagai daerah lainnya yang sama-sama demikian. Hal tersebut tentu sangat bertentangan dengan konsep hak asasi manusia dan menjadi sorotan komunitas Hak Asasi Manusia Internasional.¹¹

Hak asasi warga negara yang diakui dalam konstitusi piagam Madinah, secara lebih mendalam dikaji terkait dengan *Siyasah Dusturiyyah*. Suyuthi Pulungan menegaskan bahwa *Siyasah Dusturiyyah* yaitu *Siyasah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara penilaian kepala negara, ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.¹²

Siyasah Dusturiyyah merupakan bagian *Fiqh Siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar negara dan sejarah lahirnya Perundang-Undang dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan syura yang

¹¹ Alfitri, *Konflik Hukum Antara Ketentuan Hukum Pidana Islam Dan Hak-hak Sipil*, Jurnal Konstitusi Vol.7, (April, 2010), h. 126.

¹² Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*. (Jakarta: Raja Grafindo, 1994), h. 40.

merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.

Djazali berpendapat bahwa *Siyasah Dusturiyyah* membahas mengenai penetapan hukum atau *Tashri'iyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau *qadaiyah* oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau *Idariyyah* oleh birokrasi atau eksekutif. Di dalam *Siyasah Dusturiyyah* lembaga yang bertugas untuk menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam disebut dengan *Al-Sulthah Al-Tasyri'iyah*.

Di dalam *Siyasah Dusturiyyah* prinsip yang diletakkan Islam dalam Perumusan Undang-Undang Dasar adalah adanya jaminan atas Hak Asasi Manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membedakan status sosial, kekayaan, pendidikan dan agama.

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan atau disebut juga kekuasaan legislasi dalam fiqh siyasah disebut *Al-Sulthah Al-Tasyri'iyah* yang dalam pelaksanaannya dilaksanakan oleh *Ahlu Ahaliwal Aqdi* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan pemerintahan Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam

meliputi: pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam, masyarakat Islam yang akan melaksanakannya, isi peraturan atau hukumnya harus sesuai dengan nilai-nilai syariat Islam.¹³

Di dalam Pancasila dijelaskan bahwa negara harus melindungi dan membina semua pemeluk agama tanpa diskriminasi karena kuantitas pemeluknya. Sesuai dengan Q.S. An-Nissa: 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۚ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”.

Ayat di atas tidak hanya mengandung pesan moral maupun nilai-nilai mulia yang wajib diikuti oleh setiap muslim, akan tetapi juga mengandung tafsir politik yang sangat tinggi dan mendalam menyangkut prinsip dasar konstitusi negara dalam sistem politik Islam. Ayat-ayat ini menegaskan bahwa sesungguhnya Al-Qur'an mengandung nilai-nilai yang bersifat universal dan komprehensif yang tidak hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya, tetapi sekaligus berbicara tentang sistem bermuamalah dengan sesama manusia dalam kerangka kehidupan yang majmuk dalam

¹³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 187.

sebuah institusi negara, di mana umat Islam sebagai objek hukum dituntut untuk mengamalkannya dalam kehidupan bernegara dan berbangsa.

Oleh karena itu, berdasarkan hal tersebut, maka perlu diadakan penelitian lebih mendalam terkait peraturan daerah berbasis norma agama yang ada di Indonesia. Maka dengan ini penulis merujuk dengan sebuah judul “**Analisis *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama Di Indonesia**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka timbul permasalahannya, yaitu:

1. Bagaimana kedudukan peraturan daerah berbasis norma agama di Indonesia?
2. Bagaimana pandangan *Siyasah Dusturiyah* terhadap peraturan daerah berbasis norma agama di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan peraturan daerah berbasis norma agama di Indonesia.
2. Untuk mengetahui bagaimana pandangan *siyasah dusturiyah* terhadap peraturan daerah berbasis norma agama di Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan penjelasan yang telah penulis paparkan di atas, kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan dapat digunakan sebagai bahan literature bagi kaum intelektual guna mempelajarinya serta dapat menjadi suatu tambahan wawasan dalam lingkup pendidikan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi diri sendiri maupun orang lain dan untuk melengkapi syarat-syarat yang diperlukan untuk mencapai gelar S1 jurusan Hukum Tata Negara pada Fakultas Syariah UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu.

E. Penelitian Terdahulu

Untuk menghindari munculnya asumsi duplikasi hasil penelitian, maka penulis perlu memberikan pemaparan tentang beberapa karya yang telah ada:

1. Asriana, dengan judul Perataturan Daerah Bernuansa Syariah Di kabupaten Bone (Telaah Atas Hukum Tatanegara Islam).

Pemberlakuan Peraturan Daerah bernuansa syariah di Kabupaten Bone dalam hal ini Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Zakat, merupakan bentuk respon pemerintah Kabupaten Bone terhadap adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat, yang menganggap bahwa undang-undang tersebut belum efektif dan memerlukan peraturan pelaksanaan lebih lanjut di

tingkat Kabupaten Bone, diberlakukanya aturan tersebut guna menjadi payung hukum dalam pengelolaan zakat di Kabupaten Bone sehingga pengelolaan zakat lebih optimal dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama untuk menuntaskan kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial. Hal ini juga relevan dengan masyarakat Kabupaten Bone yang mayoritas muslim yang membutuhkan jaminan hak-hak beragama yang bersumber dari nilai-nilai dan norma-norma agama islam. Namun jika dilihat dari segi pembentukan perda bernuansa syariah yang ada di Kabupaten Bone dalam hal Peraturan Daerah Kabupaten Bone Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Zakat yang memasukkan unsur keagamaan kedalam peraturan daerah sering kali dianggap bermasalah apabila dipandang dari segi pembentukannya dimana terdapat 75 tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Hambatan atau kendala pelaksanaan Peraturam Daerah Kabupaten Bone Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Zakat, yaitu kurangnya kesadaran hukum masyarakat terhadap pengelolaan zakat oleh pemerintah dan kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pengelola zakat oleh pemerintah serta lemahnya sanksi terhadap wajib zakat.¹⁴

¹⁴ Asriana, “*Perataturan Daerah Bernuansa Syariah Di kabupaten Bone (Telaah Atas Hukum Tatanegara Islam)*”, (Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin, Makasar, 2020).

2. M. Nasir Agustiawan, dengan judul Peraturan Daerah Bernuansa Agama Di Indonesia Perspektif Fiqih Siyasa.

Latar belakang dari munculnya sebuah peraturan daerah bernuansa agama di Indonesia tidak akan terlepas dari beberapa faktor: a) Yuridis, b) Filosofis, c) Sosiologis, d) Politis. Peraturan daerah bernuansa agama bersifat diskriminatif, tentu akan menimbulkan efek yang negatif terhadap kerukunan antar umat beragama di Indonesia. Dalam teori Hukum sebab-akibat, daerah mayoritas berpenduduk muslim, mereka membuat perda bernuansa Syari'ah tanpa melihat sekeliling mereka ada penganut agama lain yang merasa terdiskriminasikan dengan adanya perda bernuansa Syari'ah. Ini akan menjadi sebab. Kemudian menimbulkan akibat, daerah lain yang mayoritas penduduknya beragama Hindu ataupun Kristen, merasa iri, merasa mayoritas. akhirnya mereka juga ingin membuat sebuah produk 109 hukum berbentuk perda dengan nuansa ajaran agama mereka.

Adapun hasil penelitiannya menjelaskan bahwa Peraturan daerah bernuansa agama yang bersifat diskriminatif tidak perlu lagi ada di Indonesia. Kalaupun itu ada harus bersifat universal, dan mampu diterima oleh seluruh agama. Peraturan merupakan sarana untuk mencapai suatu kesejahteraan dan kebahagiaan di masyarakat serta melindungi masyarakat dari berbagai ketidaknyamanan hidup. Al-Qur'an dan hadis memberikan pesan

tentang *Amar Ma'ruf Nahi Munkar* adalah beban yang diwajibkan kepada umat manusia tanpa kecuali.¹⁵

3. M. Irham Roihan, dengan judul *Analisis Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah Dalam Tatanan Hukum Di Indonesia*.

Berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah, perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah baik provinsi/ kabupaten/ kota dan tugas pembantuan. Perda tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dapat memuat materi muatan lokal dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan (Pasal 236 ayat (3) dan (4)). Sementara berdasarkan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah, serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Tidak didesentralisasikannya masalah agama kepada daerah berdasarkan undang-undang di atas merupakan suatu pengaturan yang sangat baik, namun dari sini kemudian muncul celah hukum yang tetap dapat dimanfaatkan oleh masyarakat daerah dalam membentuk peraturan daerah sesuai dengan aspirasi di daerahnya.

¹⁵ M. Nasir Agustiawan, "*Peraturan Daerah Bernuansa Agama Di Indonesia Perspektif Fiqih Siyasa*", (Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2010).

Adapun hasil penelitian menjelaskan bahwa masing-masing daerah tetap dapat menyusun perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, juga menampung kondisi khusus daerah tertentu atau ciri khas masing-masing daerah.¹⁶

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif yang mengkaji tentang agama sebagai sumber hukum dalam pembentukan peraturan daerah, terutama yang berkaitan dengan peraturan daerah yang bernuansa norma agama dalam sistem hukum di Indonesia.

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum (*Legal Research*). Penelitian ini juga merupakan penelitian hukum normatif yang dibuat dengan pendekatan kualitatif. Metode yuridis normatif digunakan untuk mengkaji landasan filosofis tentang asas-asas hukum.

b. Pendekatan Penelitian

Penulisan ini menggunakan pendekatan deskriptif analisis, dengan menggunakan metode pendekatan undang-undang (*Statute Approach*), pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*), dan pendekatan kasus.

¹⁶ M. Irham Roihan, “*Analisis Peraturan Daerah Bernuansa Syari’ah Dalam Tatanan Hukum Di Indonesia*”, (Skripsi, Fakultas Syariah Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016).

1. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) digunakan berkenaan dengan dengan peraturan hukum yang mengatur tentang pembentukan peraturan daerah yang karakternya berbeda-beda.
2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) digunakan dengan konsep-konsep yuridis yang mengatur tentang pembentukan Perda, agar berdaya guna dan berhasil guna yang dilakukan oleh aparatur pemerintah di bidang legislasi serta peran aktif masyarakat dalam perencanaan, dan pengawasan pembentukan Perda.
3. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*) digunakan untuk mempertimbangkan pengaturan-pengaturan dan perumusan-perumusan serta penyelesaian-penyelesaian tertentu dari tatanan hukum lain dan menilai keadekuatan mereka untuk hukum sendiri.
4. Pendekatan Kasus digunakan untuk menganalisis Perda-Perda yang bernuansa norma agama yang sudah berlaku di sejumlah daerah di Indonesia.

2. Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum tidak dikenal adanya data, sebab dalam penelitian hukum khususnya yuridis normative, sumber penelitian hukum diperoleh dari kepustakaan bukan dari lapangan, untuk istilah yang

dikenal adalah bahan hukum¹⁷ dalam penelitian hukum normatif bahan pustaka merupakan bahan dasar yang dalam ilmu penelitian umumnya disebut bahan hukum sekunder.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, yaitu terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah disempurnakan oleh Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Pasal 28E Ayat 1 dan 2.
6. Pasal 29 Ayat 1 dan 2.
7. Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
8. PERMENDAGRI No. 80 Tahun 2015 tentang Pembuatan Produk Hukum Daerah.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2017), h. 34.

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa data yang diperoleh peneliti dari penelitian dan kepustakaan yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain yang sudah tersedia dalam bentuk buku, jurnal, majalah, karya ilmiah, dokumen yang biasa disediakan dalam perpustakaan maupun artikel-artikel serta hasil pendapat orang lain yang berhubungan dengan obyek kajian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder berupa ensiklopedi dan kamus.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan, yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara membaca, mempelajari atau mengkaji buku-buku, jurnal, hasil penelitian hukum dan sumber-sumber tertulis kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan obyek penelitian.

4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif, karena bahan hukumnya berupa bahan hukum kualitatif maka dalam hal ini penulis

menggunakan dan menyusun bahan hukum yang berkenaan dengan penelitian. Bahan hukum yang terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deduktif.

Metode analisis yang digunakan untuk mengidentifikasi permasalahan dalam penelitian ini adalah analisis normative. Bahan hukum yang dikumpulkan selanjutnya dianalisis dengan dukungan teori yang berkaitan dengan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah.



BAB II

KAJIAN TEORI

A. Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah merupakan pelaksana dan penanggung jawab semua kegiatan pemerintahan yang di daerah otonom. Yang menjadi peran utama dari pemerintah daerah adalah melaksanakan pelayanan sebaik mungkin terhadap kepentingan masyarakat dan melaksanakan pelaksanaan sebagai usaha untuk memajukan daerah otonom tersebut.¹⁸

Pemerintah daerah sebagai pengelola manajemen daerah otonom, disatu sisi memiliki tanggung jawab terhadap pemerintah pusat sebagai pemberi kewenangan atas pelaksanaan otonomi daerah dan pengendal Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun di sisi lain pemerintah daerah, juga harus mempertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat.¹⁹

Pemerintahan daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah

¹⁸ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, JURNAL KONSTITUSI Volume III No. 1, (Juni 2011), h. 7.

¹⁹ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Teras, 2011), h. 177.

kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan.²⁰

Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 adalah :

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sangat bertalian erat dengan beberpa asas dalam pemerintahan suatu negara, yakni sebagai berikut:

²⁰ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi ...*, h. 11.

a. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.²¹

b. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.²²

c. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk tugas tertentu.²³

Otonomi (*Autonomy*) berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *nomos* berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *The Legal Self Of Sufficiency Of Cicial Body And In Actual Independence*. Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, otonomi daerah bersifat *Self Government* Atau *The Coundition Of Living Under One`S Own Laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *Legal Self Suffency* yang

²¹ Imam Mahdi, *Hukum Tata...*, h. 174.

²² Imam Mahdi, *Hukum Tata...*, h. 175.

²³ Imam Mahdi, *Hukum Tata...*, h. 175.

bersifat *Self Government* yang diatur dan diurus oleh *own law*, oleh karena itu otonomi daerah lebih menitikberatkan pada spirasi daripada kondisi.²⁴

Selain itu, Pasal 1 ayat (5) UU No.12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menegaskan pengertian otonomi daerah adalah :

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan.

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan, antar lain pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan lembaga-lembaga pemerintah, yaitu Kepada Daerah, DPRD dan birokrasi setempat. Sedangkan yang terpisah dari lembaga-lembaga pemerintahan tersebut, direkrut secara demokrasi dan berfungsi menurut mekanisme demokrasi. Dalam Undang-Undang secara tegas dinyatakan pemerintah daerah yang terdiri atas Kepala Daerah beserta pengkat daerah lainnya sebagai badan legislatif daerah. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan adalah suatu proses yang berlangsung

²⁴ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Penerbit Nuansa, 2012), h. 109.

secara berbeda-beda sesuai dengan tersedianya sumber daya manusia dan sumber daya alam.

B. Perundang-Undangan

Negara Indonesia adalah Negara Hukum, didalam konstitusi secara sadar oleh pendiri bangsa maupun pelaku perubahan UUD 1945 yang menunjukkan consesus bersama bangsa ini untuk mewujudkan Negara Indonesia sebagai Negara Hukum. Banyak pendapat ahli mengemukakan unsur-unsur Negara Hukum, salah satunya yang dikemukakan oleh A.V. Dicey, yaitu:²⁵ *Supremacy Of Law, Equality Before The Law, Due Process Of Law.*

Definisi Undang-Undang berdasarkan pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah disempurnakan oleh Undang-Undang No. 13 Tahun 2022, adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama presiden. Pada dasarnya pembentukan peraturan merupakan fungsi yang paling utama cabang kekuasaan legislati, hal ini dikarenakan cabang kekuasaan legislati merupakan cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat.²⁶

Pembentukan Undang-Undang oleh cabang kekuasaan legislati tersebut merupakan konsekuensi rakyat sulit bahkan tidak mungkin secara keseluruhan, langsung, dan bersama-sama membentuk peraturan. Oleh

²⁵ Khairul Ikhwan, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), h. 120.

²⁶ Khairul Ikhwan, *Otonomi Daerah...*, h. 124.

karenanya undang-undang dibentuk melalui perwakilan di parlemen. Pembentukan undang-undang oleh DPR bersama Presiden ini merupakan wujud dari tidak mungkin diterapkannya pemisahan kekuasaan secara murni. Dimana yang pada mulanya *Pure Sparation Of Power* dengan eksekutif sebagai pelaksana peraturan, legislatif sebagai pembentuk peraturan, dan yudisial sebagai kekuasaan yang mengadili ketika ada kesenjangan antara peraturan dan implementasinya, berkembang menjadi *Sparation Of Power Dengan Checks And Balance*.²⁷

Undang-Undang sebagaimana menjadi salah satu dari peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka pembentukannya harus menaati asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik secara formil maupun materil. Hamid S. Attamimi membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut kedalam asas formal dan asas material. Asas formal diantaranya: (i) asas tujuan yang jelas; (ii) asas perlunya pengaturan; (iii) asas organ/lembaga yang tepat; (iv) asas materi muatan yang tepat; (v) asas dapat dilaksanakan; dan (vi) asas dapat dikenali. Sedangkan asas material (i) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental Negara; (ii) asas sesuai dengan Dasar Hukum Negara; (iii) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; (iv) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.²⁸

²⁷ Khairul Ikhwan, *Otonomi Daerah...*, h. 125.

²⁸ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia group, 2014), h.

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Perundang-Undangan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 yang kini telah diubah menjadi Undang-Undang No. 13 tahun 2022. Pada pasal 5 di sebutkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Sedangkan dalam pasal 6 ayat (1) diatur asas-asas yang harus tercermin dalam materi muatan peraturan perundangundangan, yakni: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

C. *Taqnin*

Secara etimologis, kata *taqnin* merupakan bentuk masdar dari *qannana*, yang berarti membentuk undang-undang. Kata ini merupakan serapan dari Bahasa Romawi. Namun ada juga yang berpendapat, berasal dari Bahasa Persia. Seakar dengan *taqnin* adalah kata *qanun* yang berarti

ukuran segala sesuatu, dan juga berarti jalan atau cara.²⁹ *Taqnin al-ahkam* berarti mengumpulkan hukum dan kaidah penetapan hukum (*tasyri'*) yang berkaitan dengan masalah hubungan sosial, menyusunnya secara sistematis, mengungkapkannya dengan kalimat-kalimat yang tegas, ringkas, dan jelas dalam bentuk bab, pasal, dan atau ayat yang memiliki nomor secara berurutan, kemudian menetapkannya sebagai peraturan atau undang-undang, lantas disahkan oleh pemerintah, sehingga wajib para penegak hukum menerapkannya di tengah masyarakat.³⁰

Menurut Sobhi Mahmasani kata *Qanun* berasal dari bahasa Yunani, masuk menjadi bahasa Arab melalui bahasa Suryani yang berarti *alat pengukur* atau *kaidah*, di Eropa istilah kanun atau canon dipakai untuk menunjuk hukum gereja yang disebut pula canonik,³¹ seperti *corpus iuris cononici* yang disahkan oleh paus Gregorus XIII tahun 1580, kemudian *codex iuris coninci* oleh paus Benediktus XV tahun 1919. hukum kanonik ini terdiri atas injil, fatwa-fatwa dari pemimpin gereja, keputusan dari sidang-sidang gereja dan keputusan dan perintah dari paus.³² Oleh intelektual muslim di masa lalu istilah kanun digunakan untuk menyebut himpunan pengetahuan yang bersifat sains seperti buku yang ditulis oleh Ibn Sina dalam bidang kedokteran yang berjudul *Qanun fi al-Tibb*, *Qanun al-Mas'udi* yakni himpunan pengetahuan tentang astronomi yang

²⁹ Jaenudin, *Pandangan Ulama Tentang Taqnin Ahkam*, Jurnal Hukum Vol. 11, No. 1, (Juni, 2017), h. 41

³⁰ Jaenudin, *Pandangan Ulama...*, h. 42.

³¹ Jaenudin, *Pandangan Ulama...*, h. 42.

³² Jaenudin, *Pandangan Ulama...*, h. 42.

dihimpun untuk sultan al-Mas'ud (sultan Ghaznawiyah) yang ditulis oleh al-Biruni.

Dalam konteks sekarang, menurut Mahmasani istilah qanun memiliki tiga arti yaitu: pertama, pengertian yang sifatnya umum yaitu kumpulan aturan hukum (*codex*) seperti qanun pidana Utsmani. Kedua, berarti syariat atau hukum, dan ketiga, dipakai secara khusus untuk kaidah-kaidah atau aturan yang tergolong dalam hukum muamalat umum yang mempunyai kekuatan hukum, yakni undang-undang, seperti dewan legislatif membuat qanun larangan menimbun barang.³³

Sebagai perbandingan, dalam ilmu hukum dikenal istilah hukum dan undang-undang. Hukum dalam ilmu hukum yaitu himpunan petunjuk-petunjuk hidup (perintah maupun larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan oleh karena itu seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, dan pelanggaran atas peraturan tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pemerintah masyarakat itu.³⁴ Adapun yang disebut pengertian undang-undang secara umum diartikan peraturan yang dibuat oleh negara. Undang-undang memiliki ciri yaitu keputusan tertulis, dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi tentang aturan tingkah laku, dan mengikat secara umum.³⁵

Dalam literatur hukum Islam pada saat sekarang, istilah dan bentuk dari hukum Islam mengalami perkembangan, ada yang disebut fikih yakni ijtihad ulama yang tertera dalam kitab-kitab fikih, fatwa yakni pendapat

³³ Jaenudin, *Pandangan Ulama...*, h. 42.

³⁴ Jaenudin, *Pandangan Ulama...*, h. 43.

³⁵ Jaenudin, *Pandangan Ulama...*, h. 43.

atau ketetapan ulama atau dewan ulama tentang suatu hukum, keputusan-keputusan hakim (qadha), dan qanun.³⁶ Qanun dalam kontes sekarang dipandang sebagai formalisasi hukum Islam, yakni aturan syara' yang dikodifikasi oleh pemerintah yang bersifat mengikat dan berlaku secara umum. Lahirnya Qanun dalam era moderen ini sebagai konsekwensi dari sistem hukum yang berkembang terutama oleh karena pengaruh sistem hukum Eropa. Atas hal ini, sebagian ulama menganggap formalisasi hukum Islam adalah sesuatu yang penting sebagai panduan putusan hukum para hakim dalam suatu masalah yang sama pada lembaga peradilan yang berbeda-beda. Sementara sebagian yang lain tidak sependapat dengan taqin al-ahkam dengan argumentasi tersendiri dari mereka. Perbedaan pandangan ini kadang menghasilkan pertentangan yang sengit antara kedua kubu. Sebagai akademisi, patut untuk melakukan analisa atas argumentasi dua kutub pemikiran yang berbeda ini. Maka, dalam makalah ini akan dipaparkan tentang sekilas sejarah taqin al-ahkam, pandangan para ulama tentang taqin alahkam dan analisa pendapat-pendapat tersebut.

D. *Siyasah Dusturiyah*

Sebelum membahas pengertian *Siyasah Dusturiyah*, sebaiknya lebih dulu mengetahui apa yang dimaksud dengan *Fiqh Siyasah*. Kata *Fiqh* menurut cabang ilmu berarti tahu, paham dan mengerti. Secara bahasa

³⁶ Jaenudin, *Pandangan Ulama...*, h. 43

Fiqh adalah pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan manusia.³⁷

Secara terminologis (istilah), *Fiqh* menurut ulama-ulama *syara'* merupakan pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan *syara'* mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang *tafshil* (terinci, yaitu dalil atau hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, Al-Qur'an dan Sunnah. Jadi *Fiqh* menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad.³⁸

Kata *Siyasah* berasal dari kata *sasa* berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *Siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.³⁹

Jadi, dapat disimpulkan bahwa *Fiqh Siyasah* merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.

Sumber yang digunakan dalam *Fiqh Siyasah* sama dengan sumber hukum yang digunakan dalam membahas *Fiqh* lain, dalam *Fiqh Siyasah*

³⁷ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), h. 21-23.

³⁸ Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2007), h.27

³⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 3.

juga menggunakan ilmu ushul *Fiqh* dan *Qowaid Fiqh*. Penggunaan metode ini dalam *Fiqh Siyasah* serasa lebih penting dibandingkan dengan *Fiqh-Fiqh* yang disebutkan. Karena masalah *Siyasah* tidak diatur secara terperinci oleh syariat *Al-Qur'an* dan *Hadits*.⁴⁰ Sumber hukum yang digunakan dalam *fiqh siyasah* secara umum yaitu :

- a. Al-Qur'an
- b. Sunnah
- c. Al-Qiyas
- d. Al-maslahah al-mursalah
- e. Sadd al-Dzariah dan Fath al-Dzari'ah
- f. Al-'Adah
- g. Al-Istihsan
- h. Istishab

Siyasah Dusturiyah adalah bagian *Fiqh Siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. dalam hal ini membahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara). Legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakann pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal

⁴⁰ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah...*, h. 30.

balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁴¹

Dalam *Fiqh Dusturi*, konstitusi disebut juga dengan “*dusturi*”. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah Undang-Undang Dasar suatu negara.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia. Permasalahan dalam *Siyasah Dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di suatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *Siyasah Dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan

⁴¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 177.

merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁴²

Prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan Undang-Undang Dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.⁴³

Berdasarkan penjelasan di atas, maka kajian dalam penelitian ini berkaitan dengan *Siyasah Dusturiyah*, yang mana *Siyasah Dusturiyah* merupakan suatu kebijakan yang dipilih atau diambil oleh kepala negara atau pemerintah dalam mengatur warga negaranya, dalam hal ini berkenaan dengan sistem pendidikan atau kebijakan pendidikan. Sehingga cukup jelas bahwa permasalahan yang di angkat dalam penelitian ini mengenai Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama apakah sudah dijalankan menurut konsep *siyasah dusturiyah*.⁴⁴

Siyasah Dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan *Fiqh Siyasaah Dusturiyah* umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan

⁴² Djazuli, *Fiqh Siyasaah...*, h. 47.

⁴³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasaah...*, h. 178.

⁴⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasaah...*, h. 191.

kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. *Fiqh Siyasah Dusturiyah* dapat terbagi kepada:⁴⁵

- a. *Siyasah Tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan *Ahlu Hali Wal Aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
- b. *Siyasah Tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain.
- c. *Siyasah qadlaihah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- d. *Siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.⁴⁶

Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam Bahasa Inggris, atau Undang-undang Dasar dalam Bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam Bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur*. Sedangkan penggunaan istilah *fiqh dusturi*, merupakan untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai *dustur* dalam suatu negara sudah tentu suatu perundang-undangan dan aturan-

⁴⁵ Hasan Shadili, *Pimpinan Redaksi, Ensiklopedi Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1980), h. 6.

⁴⁶ Hasan Shadili, *Pimpinan Redaksi...*, h. 6.

aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.⁴⁷

Sumber fiqh dusturi pertama adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil kulliy dan semnagat ajaran Al-Quran. Kemudian kedua adalah hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab.⁴⁸



⁴⁷ Hasan Shadili, *Pimpinan Redaksi...*, h. 7

⁴⁸ Hasan Shadili, *Pimpinan Redaksi...*, h. 7

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama Di Indonesia.

1. Sistem Hukum Indonesia

Indonesia adalah sebuah Negara kepulauan yang penduduknya sangat beragam dari segi etnik, budaya, dan agama. Mayoritas penduduknya adalah beragama Islam sekitar 88% dari lebih dua ratus juta orang, namun tidak menjadikan Indonesia sebagai Negara Islam. Sejarah telah mencatat bahwa Indonesia pernah dijajah oleh Belanda selama sekitar 350 tahun, masa yang tidak sebentar. Di samping itu, pernah juga dijajah oleh Inggris dan Jepang dalam waktu yang tidak terlalu lama dibandingkan dengan masa penjajahan Belanda. Dari gambaran singkat tersebut, dapat dipahami adanya pluralitas sistem hukum yang berlaku di Indonesia, baik dari segi waktu atau jenis.

Pluralitas sistem hukum yang berlaku di Indonesia dapat dikategorikan menjadi tiga macam sistem hukum, yaitu :⁴⁹

- a. Dilihat dari segi pluralitas jenis penduduknya, dapat dikatakan bahwa masyarakat Indonesia mempunyai sistem hukum yang berlaku sejak zaman primitif dari kebiasaan atau adat istiadat sampai dengan ketentuan yang diyakini bersama untuk dipatuhi. Dalam perkembangannya kemudian, ketika Indonesia

⁴⁹ A. Qodri Azizy, *Hukum Nasional : Eklektisisme Hukum Islam Dan Hukum Umum*, (Jakarta Selatan: Teraju, 2004), h. 137-138.

dijajah oleh kolonial Belanda, kebiasaan atau adat istiadat disebut dengan “hukum adat”. Dalam pengertian yang dinamis, jenis hukum ini lebih tepat disebut dengan hukum kebiasaan (*Customary Law*) atau hukum yang hidup di masyarakat (*Living Law*)

- b. Dari segi agama, sudah pasti ada nilai-nilai agama yang telah diyakini bersama, dijadikan sistem kehidupan mereka dan mengatur hubungan antar sesama mereka, yang kemudian dianggap sebagai hukum. Hukum agama ini datang ke Indonesia bersamaan dengan hadirnya agama. Oleh karena itu, sebagai mayoritas beragama Islam, maka hukum Islam merupakan salah satu sistem hukum yang berlaku di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Namun, juga harus dicatat bahwa hukum Islam ini mempunyai pengertian yang dinamis sebagai hukum yang harus mampu memberi jawaban terhadap perubahan sosial, sehingga tidak harus selalu mengacu pada kitab-kitab fiqh klasik.
- c. Sebagai Negara yang pernah dijajah selama 350 tahun, jelaslah Negara penjajah tidak mungkin untuk tidak membawa sistem hukum mereka ke Indonesia. Justru sangat mungkin para penjajah itu akan memaksakan hukumnya kepada masyarakat Indonesia yang mereka jajah. Ini yang kemudian dapat disebut dengan sistem hukum Belanda atau sistem hukum barat.

Mengidentikkan hukum barat dengan hukum pemerintah Belanda adalah dalam pengertiannya yang statis dan berorientasi ke belakang, oleh karena Indonesia telah diajajah oleh Belanda tadi. Namun, dalam pengertiannya yang dinamis hukum barat ini harus dipahami sebagai hukum dari luar, terutama sekali pengaruh dari Negara-negara maju sebagai konsekuensi hubungan internasional dan dalam perwujudan era globalisasi.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa di Indonesia berlaku tiga sistem hukum yaitu : hukum Adat, hukum Islam, dan hukum Barat, dengan segala perangkat dan persyaratan siapa saja dan dalam aspek atau esensi apa saja yang harus mematuhi hukum dari ketiga sistem tersebut.⁵⁰ Dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia di kemudian hari, ketiga sistem hukum dalam pengertiannya yang dinamis itu akan menjadi bahan baku hukum nasional.⁵¹

Dengan adanya fakta bahwa sistem hukum di Indonesia yang sangat plural, maka eksistensi dari seluruh peraturan perundang-undangan tidak dapat dijauhkan dari keberadaan sistem sistem hukum tersebut, termasuk munculnya peraturan daerah yang memiliki substansi atau bermuatan nilai-nilai ajaran agama Islam (Peraturan Daerah berbasis norma agama). Namun, tetap saja harus diperhatikan bahwa sistem hukum nasional harus dibangun berdasarkan cita-cita

⁵⁰ R. Supomo, *Sistem Hukum Di Indonesia sebelum Perang Dunia II*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1982), h. 139.

⁵¹ R. Supomo, *Sistem Hukum...*, 139.

bangsa, tujuan Negara, cita hukum, dan penuntun yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945; artinya tidak boleh ada produk hukum yang bertentangan dengan hal-hal tersebut di atas. Sistem hukum nasional mencakup dimensi yang luas, yang oleh Friedmen disarikan ke dalam tiga unsur besar yaitu substansi atau isi hukum (*substance*), struktur hukum (*structure*), dan budaya hukum (*culture*).⁵²

2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Mengacu pada teori hierarki norma hukum, maka jenis hierarki secara umum diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu hierarki formal dan hierarki fungsional.

Hierarki formal merupakan hierarki norma hukum sebagaimana yang sering dikemukakan oleh Hans Kelsen yang dikenal dengan sebutan *Stufenbau Des Recht Atau The Hierarchy Of Law*. Dalam teorinya itu ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, di mana suatu norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya hingga norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yang bersifat *Hipotesis* dan *Fiktif*, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).⁵³

⁵² C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2000), h. 200.

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: KON Press, 2006), h. 100.

Dengan demikian, teori hirarki norma di atas pada intinya mengandung asas-asas atau prinsip-prinsip sebagai berikut:⁵⁴

- a. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundangundangan tingkat lebih tinggi; dan
- b. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*).

Asas-asas atau prinsip-prinsip dari teori stufenbau tersebut di atas, telah diterima di Indonesia dan telah diformalkan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian direvisi oleh ketetapan MPR No. III/MPR/2000 serta telah disempurnakan oleh UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Pembutan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah disempurnakan oleh Undang-Undang No. 13 Tahun 2022. Berikut ini dapat dikemukakan perkembangan hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut:⁵⁵

⁵⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII-Press, 2003), h. 211-212.

⁵⁵ Undang-Undang No. 13 Tahun 2022.

Peraturan perundang-undangan, dalam konteks Negara Indonesia adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang mengikat secara umum. Sedangkan hierarki maksudnya adalah suatu jenjang atau tingkatan dimana peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁵⁶

Hukum di Indonesia harus berdasarkan penuntun yang disepakati atau ideologi, ideologi bangsa Indonesia adalah Pancasila dan Pancasila memiliki empat penuntun hukum yang salah satunya adalah tidak memperbolehkan penerapan hukum berdasar agama tertentu walaupun atas nama demokrasi. Sebagai catatan penting bahwa apabila peraturan perda tersebut memiliki substansi yang baik itu sangat dianjurkan namun konsiderannya tidak di dasarkan pada Al-qur'an, ayat sekian dan hadist.

Walaupun warga mayoritas Indonesia beragama Islam namun perundangan dan peraturan harus menghormati hak-hak umat lain, sebagaimana diamanatkan konstitusi. Hukum agama manapun pasti benar namun hukum Islam tidak dapat dijadikan hukum negara. Segala bentuk peraturan, hukum, norma dan etika harus berdasarkan peraturan

⁵⁶ Undang-undang No. 12 Tahun 2011.

yang universal dan diterima oleh semua golongan, terutama bangsa Indonesia berdasarkan atas Pancasila yang menjamin seluruh hak warga negara dan tidak membeda-bedakan agama apapun. Sehingga dalam pembuatan suatu perda itu harus memperhatikan asas kepatuhan pada hierarki (*Lex Superior Derogat Lex Inferior*); peraturan perundang-undangan yang ada di jenjang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada jenjang lebih tinggi dan seterusnya sesuai dengan hierarki norma dan peraturan perundang-undangan. Secara substansi atau materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan nilai-nilai hak asasi manusia (HAM) dan keadilan gender yang sudah tercantum di dalam konstitusi; jaminan integritas hukum nasional; dan peran negara versus masyarakat dalam negara demokrasi.

3. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD yang materi muatannya untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing.⁵⁷

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan, dalam pasal 1 butir 7

⁵⁷ Jumadi, *Dasar dan Teknik Pembentukan Perundang-Undangan*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2017), h. 75.

sebagaimana telah disempurnakan oleh Undang-Undang No. 13 Tahun 2022,” Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan gubernur”. Adapun perda Kabupaten/kota tertuang dalam pasal 1 butir 8,” Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.⁵⁸ Jadi dapat disimpulkan bahwa dalam pembentukan perda harus mencakup dua unsur pembentuk, yakni badan legislatif (DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota) dan badan eksekutif (Gubernur atau Bupati/Walikota).

Dalam sudut pandang legal formal, istilah perda berbasis norma agama sejatinya tidak dikenal dalam hukum positif. Dalam tataran hukum positif produk legal formal pemerintah daerah hanya berupa perda saja, sebagaimana yang dijelaskan pada pasal 8 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Begitu juga dengan undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak menjelaskan mengenai perda berbasis norma agama melainkan hanya peraturan daerah (perda).

⁵⁸ Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011.

Namun dapat disimpulkan bahwa Peraturan daerah berbasis norma agama adalah peraturan daerah yang biasa, yang kemudian dikembangkan dengan berlandaskan hukum agama islam yang bersumber dari Al-quran dan Al-hadist, dimana materi muatannya mengandung unsur dan nilai adat istiadat dan norma agama.

4. Hukum Islam Sebagai Sumber Hukum

Dalam berbagai macam literatur yang telah ada, diskursus mengenai hukum Islam sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia telah banyak menghasilkan pemikiran-pemikiran yang menurut penulis sangat patut untuk dijadikan pedoman mengingat bahwa Indonesia merupakan Negara yang majemuk (plural). Salah satu pedoman penulis dalam membahas sub tema ini adalah tulisan Prof. Mahfud MD tentang Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah yang diterbitkan oleh Fakultas Hukum UII dalam jurnal hukum *Ius Quia Iustum*.⁵⁹

Tulisan dalam jurnal tersebut menegaskan bahwa hukum Islam menjadi sumber hukum nasional bersama hukum Barat dan hukum Adat, bukan berarti ia harus menjadi hukum formal dengan bentuk sendiri yang eksklusif, kecuali sifatnya untuk melayani (bukan memberlakukan dengan imperatif) terhadap yang sudah berlaku sebagai kesadaran dalam kehidupan sehari-hari para pemeluknya. Sumber

⁵⁹ Mahfud MD, *Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah*, Jurnal Hukum Volume 14 No.1, (Yogyakarta, 2007), h. 13.

hukum disini harus diartikan sebagai sumber hukum materil dalam arti menjadi bahan isi untuk sumber hukum formal.⁶⁰

Tegasnya hukum Islam dalam bidang keperdataan dapat berlaku atas kesadaran (pilihan sendiri) tanpa pemaksaan melalui hukum formal dan Negara harus memberi perlindungan dan mengatur pelayanannya, sedangkan yang menyangkut hukum publik (seperti hukum pidana, hukum tata Negara, hukum administrasi Negara) yang berlaku adalah hukum nasional yang sumber materilnya dapat bermacam-macam dan hukum Islam merupakan salah satu di antaranya. Disini hukum Islam dapat dirajut secara eklektis dengan sumber sumber hukum lain yang substansinya dapat diterima bersama.⁶¹

Untuk memperjelas masalah tersebut dapat dikemukakan secara singkat bahwa sumber hukum itu ada dua macam yaitu sumber hukum materil dan sumber hukum formal. Sumber hukum materil adalah bahan bahan hukum yang belum mempunyai bentuk tertentu dan belum mengikat secara formal namun dapat dijadikan isi hukum dengan bentuk tertentu agar menjadi mengikat, misalnya melalui proses legislasi. Sedangkan sumber hukum formal adalah sumber hukum yang telah mempunyai bentuk tertentu dan mengikat berlakunya sebagai hukum karena telah ditetapkan (diberlakukan) oleh lembaga yang berwenang seperti proses legislasi. Selain melalui proses dan produk legislasi sumber hukum formal dapat juga berupa yurisprudensi,

⁶⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 14

⁶¹ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 14.

konvensi, dan doktrin. Yurisprudensi adalah putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan diterima sebagai pedoman (diikuti) oleh hakim-hakim untuk dijadikan pedoman dalam menangani kasus yang sama. Konvensi adalah praktek ketatanegaraan dan pemerintahan yang berasal dari kebiasaan (tidak tertulis) namun diterima sebagai kewajiban. Sedangkan doktrin adalah pendapat para pakar (ahli) yang pendapatnya berpengaruh.⁶²

Salah satu sumber hukum formal adalah Undang-undang dalam arti materiil yang terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis. Selain itu ada juga UU dalam arti formal (yang sudah mempunyai bentuk tertentu, ditetapkan oleh DPR bersama Presiden) yang menjadi bagian UU dalam arti materiil, artinya menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan yang masing-masing sudah mempunyai bentuk dan posisi hierarkis tertentu.⁶³

Sejalan dengan itu maka setiap Perda pun harus tunduk pada kaidah penuntun yang sama dengan produk hukum tingkat nasional yakni: harus menjaga integrasi (tidak diskriminatif), dibuat secara demokratis dan nomokratis, menjamin keadilan sosial, dan menjamin toleransi beragama yang berkeadaban. Perda bernuansa syari'at juga harus dibuat berdasar pada kaidah-kaidah tersebut. Artinya jika ada dugaan pelanggaran oleh dan di dalam sebuah Perda atas kaidah-kaidah tersebut maka harus diuji atau diawasi sesuai dengan instrument hukum

⁶² Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 14.

⁶³ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 15.

yang tersedia seperti pembatalan (tindakan represif) oleh pemerintah, uji materi oleh lembaga yudisial (*judicial review*), dan revisi sendiri oleh lembaga legislative (*legislative review*).⁶⁴

Dari uraian di atas tampak bahwa syari'at Islam di dalam tata hukum nasional kita merupakan sumber hukum materiil yang dapat digabung secara eklektis dengan sumber-sumber hukum yang lain untuk kemudian menjadi sumber hukum formal. Hukum Islam tidak dapat secara eksklusif menjadi sumber hukum formal tersendiri kecuali untuk hal-hal yang sifatnya pelayanan dalam hal-hal yang terkait dengan peribadatan (*ibadah mahdhah*) seperti penyelenggaraan ibadah haji, zakat, dan sebagainya.⁶⁵

Islam sendiri memerintahkan penganutnya untuk *beramar ma'ruf nahi munkar* agar umatnya dapat melaksanakan perintah agama dan orang non-Islam dapat mengikuti ajaran Islam dengan kesadaran dan tanpa paksaan. Berdasar perintah *amar ma'ruf nahi munkar* ini maka sebuah organisasi seperti Negara diperlukan sebagai alat. Sebab jika perintah tersebut tidak didukung oleh organisasi akan sulit untuk direalisasikan, bahkan mungkin tidak akan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Imam al-Ghazaly mengatakan bahwa "*ad-dien was-sulthaan taw-amaan*", yang artinya melaksanakan perintah agama dan meraih kekuasaan itu merupakan saudara kembar. Keduanya saling membutuhkan, kedudukannya yang satu "asas" sedangkan yang lainnya

⁶⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 16.

⁶⁵ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 17.

“pengawal”. Berdasarkan ini maka dipakailah kaidah *ushul fiqh* “*maa laa yatimmul waajib illa bihi fahuwa waajib*” yang artinya menyatakan bahwa “jika suatu kewajiban tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya sesuatu yang lain maka sesuatu itu wajib hukumnya untuk diadakan”.⁶⁶

Kaidah ini mengantar pada kesimpulan bahwa adanya organisasi Negara itu wajib bagi umat Islam karena tanpa Negara kewajiban-kewajiban agama akan sulit dilaksanakan. Bahkan dari kaidah ini pula pernah lahir tafsir bahwa memberlakukan hukum Islam secara formal itu lebih mempermudah pelaksanaan hukum-hukum Islam di dalam masyarakat. Namun sebenarnya, baik di dalam nash (*dalil naqly*) maupun di dalam sejarah dan pemikiran politik Islam, tak pernah ada perintah yang tegas untuk mendirikan Negara Islam atau memberlakukan hukum-hukum Islam secara formal. Setidak-tidaknya masalah tersebut masih terus diperdebatkan dan tidak pernah sampai pada satu kesimpulan dan sikap yang sama baik di dalam pemikiran (*istinbath*) maupun di dalam langkah konkrit.⁶⁷

Dalam konteks sejarah perjuangan umat Islam untuk memberlakukan “dasar Negara” sebagai Negara berasaskan ajaran hukum Islam yang sudah sejak lama dilakukan, hasil akhirnya tetaplah tidak berubah. Hasilnya berakhir dengan kompromi (*modus vivendi*) dalam bentuk Negara Pancasila. Negara pancasila adalah *religious nation state* yang sama sekali tidak menghalangi umat Islam untuk

⁶⁶ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 18.

⁶⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 18-19.

melaksanakan ajaran agamanya tanpa boleh mendiskriminasikan pemberlakuannya di tengah-tengah masyarakat yang majemuk.⁶⁸

Dengan demikian dapat dipergunakan kaidah *ushul fiqh* “*maa laa yudraku kulluhu laa yutraku kulluhu*” yang artinya “jika tidak dapat memperoleh seluruhnya, maka jangan tinggalkan seluruhnya melainkan ambillah yang masih mungkin diambil”. Kaidah ini memberikan arti bahwa yang dapat dilakukan untuk *amar ma'ruf nahi munkar* di bumi Indonesia sekarang ini bukan membangun Negara Islam melainkan membangun masyarakat yang Islami, sebab setelah diperjuangkan secara konstitusional Negara Indonesia ini akhirnya dibangun sebagai Negara Pancasila. Jika tidak dapat memformulasikan Islam secara formal dalam sistem hukum atau konstitusi Indonesia maka kita dapat memperjuangkan substansi ajaran Islam yang sesuai dengan fitrah manusia.⁶⁹

Nilai-nilai substansi ajaran Islam yang dapat diperjuangkan dan sudah pasti tidak akan ditolak oleh golongan lain karena sifatnya yang universal adalah menegakkan keadilan, menjalin kebersamaan, membangun keamanan, melestarikan alam, menghormati HAM, menegakkan kejujuran dan amanah, serta nilai-nilai universal lainnya. Nilai-nilai inilah yang harus dimasukkan di dalam hukum nasional. Dengan demikian yang sangat realistis untuk melakukan *amar ma'ruf nahi munkar* dalam aspek kenegaraan dan politik pembangunan hukum

⁶⁸ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 19.

⁶⁹ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 20.

di Indonesia adalah memperjuangkan nilai-nilai substansi ajaran Islam yang kemudian dirajut secara eklektis dengan sumber-sumber hukum lain untuk dijadikan hukum nasional.⁷⁰

5. Urgensi Norma Agama Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Norma agama memiliki arti penting karena norma agama secara historis merupakan norma esensial yang berkembang sejak sebelum masa penjajahan Belanda. Perkembangan legislasi norma agama dari masa ke masa mengalami sebuah proses yang Panjang dan melelahkan. Dari beragam perkembangan itulah kemudian melahirkan berbagai pendapat tentang norma (hukum) agama yang berbeda-beda. Namun, karena perjalanan sejarah norma (hukum) agama begitu panjang.⁷¹

Dalam teori terokrasi, manusia wajib taat, patuh, dan tunduk kepada norma agama karena ia berasal dari Tuhan YME. Peraturan-peraturan itu (baik berupa perintah maupun larangan) dating dari Tuhan, kemudian ditulis di dalam kitab suci. Teori terokrasi memikirkan tentang norma hukum dalam kaitannya dengan agama dan kepercayaan kepada Tuhan YME menjadi asas itu, agama dan kepercayaan kepada Tuhan YME menjadi asas fundamental bagi pengakuan kekuasaan hukum.⁷²

Dalam norma agama Islam, sumber dari segala sumber adalah hukum Allah. Hukum agama adalah hukum ketuhanan. Joseph Schacht

⁷⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, h. 20.

⁷¹ Sirajuddin M, *PERDA Berbasis ...*, h. 93.

⁷² Sirajuddin M, *PERDA Berbasis...*, h. 94.

mendefinisikan bahwa norma agama adalah suatu norma yang datang dari Allah yang mengatur kehidupan setiap umat Islam dalam segala aspeknya, baik dalam bidang ibadah, politik maupun aturan hukum.⁷³ Sementara itu, Philip K. Hitti menyebutkan bahwa norma agama Islam menurut para ahli hukum tradisional adalah norma yang abadi, universal, dan sempurna yang diperuntukkan bagi semua umat manusia dalam setiap waktu dan zaman (*for all men at all time in all places*).⁷⁴ Dengan kata lain, norma agama Islam menjadi dasar kehidupan kenegaraan dan masyarakat sebagai hukum ketuhanan dan berlaku bagi pemeluknya.⁷⁵

Sejak era Reformasi, arus pemberlakuan norma agama, termasuk norma syariat Islam, norma agama Kristen dan norma agama Hindu, semakin marak. Hal ini menunjukkan bahwa norma agama memiliki peran penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Perda yang merupakan peraturan Perundang-Undangan yang bersifat kedaerahan/lokalistik. Namun, Perda-Perda norma agama yang marak bermunculan sejak era Reformasi itu dianggap bermasalah oleh pemerintah karena adanya Sebagian Perda yang bersifat eksklusif dan elitis, tidak populis. Padahal, peraturan daerah yang lahir di alam

⁷³ Joseph Schacht, *An Introduction to Islamic Law*, Reprinted, (London: Oxford University Press, 1971), h. 1.

⁷⁴ Philip K. Hitti, *Islam a Way Of Life*, (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1971), h. 42.

⁷⁵ Sirajuddin M, *PERDA Berbasis...*, h. 67.

demokrasi itu seharusnya bersifat umum dan mencakup seluruh kepentingan masyarakat di daerah tersebut.⁷⁶

Perda-Perda norma agama menjadi indikator bahwa norma agama memiliki arti penting dalam pembentukan peraturan daerah. Pemberlakuan norma-norma agama dalam hukum positif tersebut juga merupakan bagian dari proses demokratisasi dan sesuai dengan *spirit* dasar bernegara yang terdiri dari empat pilar. Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang otonom dan desentralistik, empat pilar dalam bernegara harus tetap dijadikan referensi untuk merawat NKRI. Empat pilar tersebut adalah Pancasila, UUD RI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Dan Bhineka Tunggal Ika.⁷⁷

6. Peran Pemerintah Daerah Dalam Menjalankan Otonomi Daerah

Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.⁷⁸

Pemerintahan daerah otonom dalam konsep negara kesatuan bisa diartikan sebagai pemerintahan yang dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur serta mengurus urusannya

⁷⁶ Sirajuddin M, *PERDA Berbais...*, h. 99.

⁷⁷ Zudan Arif Fakrulloh, *Peranan Hukum...*, h. 75.

⁷⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), h. 224.

sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional.⁷⁹

Dengan demikian, otonomi dalam negara kesatuan mempunyai batas-batas tertentu dan terikat pada prinsip utama, yaitu tidak sampai mengancam keutuhan negara kesatuan itu sendiri. Kendatipun pemerintah daerah sebagai bagian pemerintahan nasional yang diberikan hak otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingan masyarakatnya di dalam daerahnya sendiri, namun otonomi itu tetap terikat pada batas-batas wewenang yang telah diterimanya berdasarkan peraturan-peraturan dan perundang-undangan yang ditetapkan pemerintah pusat.

Pada Negara kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangannya biasanya secara eksplisit (*ultravires*). Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan/kekuasaan terbatas atau limitatif.

Indonesia adalah Negara yang tersusun dari beragam etnis, suku, budaya dan sistem nilai. Sebagai suatu Negara Indonesia memiliki konstitusi yaitu UUD 1945, dalam konstitusi inilah ditegaskan bahwa Indonesia adalah Negara kesatuan (*unitary*) yang berbentuk Republik dan merupakan Negara hukum. Maka, negara Indonesia dapat dikatakan merupakan negara konstitusi yang demokratis dan berbentuk negara

⁷⁹ Jimly asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 210.

republik kesatuan. Untuk menjamin adanya demokrasi maka salah satu tuntutan penting bagi sebuah sistem demokrasi adalah adanya pemencaran kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah.⁸⁰ Adanya desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan daerah mampu mengembangkan diri sesuai dengan prakarsa sendiri.

Menurut Jimly Asshiddiqie, Negara Indonesia adalah Negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batasbatasnya dalam UUD 1945 dan undang-undang. Sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam UUD 1945 dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan peraturan-peraturan konstitusional yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan *Federal Arrangement* atau aturan yang bersifat federalistis.⁸¹

Menurut Bagir Manan baik secara gagasan maupun secara konstitusional, otonomi merupakan salah satu sendi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, sehingga dalam pelaksanaannya harus berdasarkan beberapa hal berikut :⁸²

⁸⁰ Mahfud MD, "Otonomi Daerah Sebagai Keharusan Agenda Reformasi Menuju Tatanan Indonesia Baru", Jurnal Administrasi Negara Universitas Brawijaya Vol I, No. 1, (September, 2000).

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, (Jakarta: The Habibie Center, 2001), h. 28.

⁸² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH-UII, 2001), h. 182.

- a. Dasar permusyawaratan/perwakilan. Pembentukan Pemerintahan Daerah Otonom adalah dalam rangka memberikan kesempatan pada rakyat setempat untuk secara luas berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Dasar kesejahteraan sosial. Dasar kesejahteraan sosial bersumber baik pada paham kedaulatan rakyat di bidang ekonomi maupun paham Negara berdasarkan atas hukum atau Negara kesejahteraan. Kesejahteraan bertalian erat dengan sifat dan pekerjaan pemerintah daerah yaitu pelayanan dan semangat pelayanan tersebut harus disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan setempat;
- c. Dasar Ke-bhinneka-an. Pengakuan UUD 1945 atas ke-bhinneka-an ini ada dalam ketentuan dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 : "... dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Berhubungan dengan hal yang telah disebut di atas, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjatuhkan pilihannya pada desentralisasi, bukan sentralisasi,⁸³ tetapi dalam penyelenggaraannya bisa dimungkinkan terdapat dekonsentrasi yaitu ketika sentralisasi disertai dengan pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah.⁸⁴

⁸³ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, (Rajawali Press, 1991), h. 2.

⁸⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, h. 173.

Jadi dapat dipahami bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia jelas telah diatur dalam landasan Konstitusional, yang semuanya dapat dilihat dalam UUD 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku di Indonesia. Dan dapat di kaji dalam landasan konstitusi tersebut bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia tidak dapat terlepas dari asas desentralisasi yang di wujudkan dalam otonomi daerah, sebagai bentuk jaminan terwujudnya kekuasaan yang demokratis yang mampu mengakomodasi aspirasi rakyat.

B. Pandangan *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama Di Indonesia

Mayoritas warga Negara Indonesia adalah beragama Islam namun perundangan dan peraturan harus menghormati hak-hak umat lain, sebagaimana diamanatkan konstitusi. Hukum agama manapun pasti benar namun hukum Islam tidak dapat dijadikan hukum negara. Segala bentuk peraturan, hukum, norma dan etika harus berdasarkan peraturan yang universal dan diterima oleh semua golongan, terutama bangsa Indonesia berdasarkan atas Pancasila yang menjamin seluruh hak warga negara dan tidak membeda-bedakan agama apapun. Secara substansi atau materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan nilai-nilai hak asasi manusia (HAM) dan keadilan gender yang sudah tercantum di dalam konstitusi; jaminan integritas hukum nasional; dan peran negara versus masyarakat dalam negara demokrasi.

Di dalam kajian *Siyasah dusturiyah* terdapat bidang *siyasah tashri'iyah* (legislasi) atau kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan pemerintahan islam dalam membuat dan menetapkan hukum berdasarkan ketentuan yang telah ditentukan Allah SWT dalam syariat islam yang meliputi :⁸⁵

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam.
2. Masyarakat islam yang melaksanakannya.
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam.

Selain itu, dalam *fiqh siyasah* terdapat juga cabang siyasah yang membahas mengenai pembentukan perundang-undangan, yaitu *Siyasah Wad'liyah*. *Siyasah Wad'liyah* adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh manusia atau lembaga negara yang berwenang yang digali dan bersumber pada manusia sendiri dan lingkungannya, seperti pendapat para pakar, al-urf, adat, pengalaman-pengalaman dan aturan-aturan terdahulu. Menurut Abd. Salam, dalam pandangan Islam, hukum yang dibuat oleh penguasa yang digali dari nilai-nilai budaya yang bersumber dari lingkungan masyarakat yang disebut *siyasah wad'liyah* itupun harus diterima, nilainya sama dengan *siyasah syar'iyah*, selama *siyasah wad'liyah* itu sejalan dan atau tidak bertentangan dengan prinsip prinsip

⁸⁵ Muhamad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 162.

umum syari'at. Karena hal yang demikian ini juga merupakan perintah agama (syariat).⁸⁶

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan atau bisa disebut *khalifah* sebagai gelar kepala negara dalam sejarah islam mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum yang tidak diatur jelas dalam al-Qur'an dan Hadist, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT, dan Rasulnya, sehingga *khilafah* mengeluarkan suatu hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur jelas. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membeda-bedakan antar pemilik kekuasaan dan individu negara. Tahapan mekanisme pembuatan *qanun*/Undang-Undang pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan kepala negara, presiden, atau dalam istilah politik islam klasik *khalifah* merupakan khas sistem kekuasaan modern dimana kekuasaan itu dibangun secara konstitusional.⁸⁷ *Khalifah* sebagai pemimpin tertinggi suatu negara berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam Al-Qur'an dan Hadist. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum *khilafah*, para *Al-sulthah al-Tashri'iyah* juga berhak menetapkan aturan hukum atau qanun yang dilaksanakan oleh lembaga *ahlu al-halli wal aqdi*. Namun kekuasaan dan kewenangan untuk menetapkan suatu hukum merupakan hak Allah SWT dan rasulnya.

⁸⁶ M. Muhtarom, "kedudukan peraturan perundang-undangan negara dalam institusi hukum islam karya drs. H. Abd. Salam, s.h.m.h", Jurnal SUHUF, Vol. 27, No. 1, (Mei, 2015), h. 22-37.

⁸⁷ Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*,(Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), h.77.

Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh kekuasaan *ahlu al-halli wal aqdi* harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut. Oleh karena itu dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal ketentuannya sudah terdapat di nash Al-Qur'an dan sunnah, kedua, melakukan penafsiran (ijtihad), terhadap permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash, ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat agar hasil peraturan yang akan di perundangkan sesuai dengan aspirasi masyarakat. undang-undang yang dikeluarkan oleh *ahlu alhalli wal aqdi* adalah *illahiyyah* yang diisyaratkan. Namun, hal ini sangat sedikit karena pada prinsipnya sumber ajaran islam tersebut banyak berbicara masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci.⁸⁸

Islam sebagai (agama) wahyu dari Allah SWT yang merupakan *rahmatan lil'alamin* memberi pedoman hidup kepada manusia secara menyeluruh, agar tercapainya kebahagiaan hidup jasmani maupun rohani serta guna mengatur tata kehidupan manusia, baik secara individu maupun bermasyarakat. Secara umum tujuan penciptaan dan dan penetapan hukum oleh Allah SWT adalah untuk kepentingan, kemaslahatan dan kebahagiaan seluruh manusia, baik dunia maupun akhirat.

Jadi, pemerintah di Indonesia sekarang diharapkan dalam menegakkan syariah dapat memberlakukan kebijakan yang pernah

⁸⁸ Muhamad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h.162.

diberlakukan oleh pemerintahan islam masa lalu, dengan melihat situasi dan kondisi perkembangan zaman. Dalam penerapan syariah harus adil.

Sebagaimana firman Allah SWT dalam Surah An-Nisa' ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.”

Melalui syariat islam, Allah SWT membebani manusia kewajiban mengaktualisasikan kodrat mereka sebagai hamba Allah SWT dan kewajiban tersebut, dia memberi mereka kekuasaan sebagai hak-hak asasi dan hak-hak politik untuk mendayagunakan potensi alam dan mengatur kehidupan mereka. Pada sisi lain dia juga mewajibkan pemerintah agar menegakkan hukum Allah SWT untuk mengatur kehidupan masyarakat. Untuk itu dia memberi kekuasaan kepada mereka.⁸⁹

Kewenangan yang diberikan Allah SWT kepada pemerintah melalui Al-Quran tidak hanya terbatas pada penerapan hukum-hukum Allah, tetapi juga kewenangan menemukan aturan-aturan hukum berkenaan dengan hal-hal yang tidak diatur syariat secara tegas dan rinci atau sama sekali didiamkan untuk diatur oleh manusia sepanjang hal tersebut tidak bertentangan dengan ajaran syariat. Oleh karena itu, dalam menetapkan

⁸⁹ A. Arlis, “Siyasah Syar’iyah Tentang Pengelolaan Zakat Pada Masa Awal Islam”, *Juris* Volume 10, (Desember, 2011), h. 175.

suatu hukum terdapat beberapa landasan yaitu al-Quran, sunnah, ijma atau kesepakatan para ulama serta *qiyas*.

Dari uraian diatas, setiap daerah dapat menyusun perda yang materi muatannya selain dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, juga menampung kondisi khusus daerah tertentu atau ciri khas masing-masing daerah. Hal ini menunjukkan bahwa *local content* menjadi materi muatan sebuah perda. Materi tersebut tentu tidak hanya berdasarkan nilai-nilai agama saja, namun juga bisa diangkat dari adat istiadat masyarakat setempat dan nilai-nilai yang menonjol di daerah tersebut.

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

Apabila di suatu daerah dalam memberlakukan sebuah produk hukum bernama peraturan daerah berbasis norma agama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku, konsideran perda tetap mengacu pada Pancasila, UUD 1945 dan harus tetap mengedepankan cara-

cara demokratis yang mencerminkan kompetisi bebas dan kemungkinan terjadinya eklektisisme, bukan pemaksaan dari rezim yang berkuasa, maka peraturan daerah berbasis agama tersebut tentu telah sesuai dengan sistem hukum di Indonesia. Sebaliknya, jika di suatu daerah dalam produk hukumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku, konsideran perda tidak mengacu pada Pancasila, UUD 1945, maka peraturan daerah berbasis agama tersebut jelas tidak sesuai dengan sistem hukum di Indonesia.

Dan juga dijelaskan di dalam Siyasah Dusturiyah Pemerintah Indonesia diharapkan dalam menegakkan syariah dapat memberlakukan kebijakan yang pernah diberlakukan oleh pemerintahan islam masa lalu, dengan melihat situasi dan kondisi perkembangan zaman. Serta secara umum tujuan penetapan hukum oleh Allah SWT adalah untuk kepentingan, kemaslahatan dan kebahagiaan seluruh manusia, baik dunia maupun akhirat. Jadi Pemerintah Indonesia diharapkan dalam penerapan syariahnya harus bersikap adil.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, maka dapat penulis simpulkan bahwa:

1. Kedudukan dan fungsi norma agama dalam pembentukan peraturan daerah bersifat konstitusional karena berdasarkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945 dan ketentuan perundang-undangan lainnya yang mengakui adanya tiga sumber hukum, yaitu hukum Barat, hukum Adat, dan hukum Islam. Kedudukan perda, baik provinsi maupun perda kabupaten/kota, dari segi pembuatannya setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Dari segi konten/isinya sudah semestinya mengacu kepada prinsip utama yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi. Kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku lebih sempit sehingga mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku lebih luas. Tetapi peraturan daerah berbasis norma Agama dari segi isinya harus mengacu kepada prinsip utama yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.
2. Di dalam Islam undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh kekuasaan *ahlu al-halli wal aqdi* harus mengikuti

ketentuan-ketentuan Al-Qur'an dan sunnah. Tetapi di Indonesia penduduknya sangat beragam dari segi etnik, budaya, dan agama. Sehingga undang-undang tidak dapat dibuat hanya dengan sumber syariat Islam saja tetapi harus berdasarakan Pancasila agar menghindari terjadinya perpecahan. Walaupun Negara Indonesia mayoritas penduduknya beragama Islam tetapi Hukum di Negara Indonesia tidak boleh berlandaskan dari Syari'at Islam saja. Maka dari itu Pemerintah Indonesia diharapkan dalam menjalankan syariahnya harus bersikap adil tanpa membedakan etnik, suku, ras, budaya dan agama.

B. Saran

1. Hendaknya kepada pemerintah terutana pemerintah daerah dalam upaya penerapan norma agama ke dalam peraturan daerah lebih mengedepankan toleransi dan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Untuk menghindari potensi terjadinya kericuhan di masyarakat, sebaiknya norma agama yang di resepsi adalah norma agama yang bersifat universal. Sedangkan norma agama yang bersifat khusus perlu dijelaskan secara eksplisit di dalam Perda yang bersangkutan, bahwa Perda tersebut hanya berlaku pada masyarakat yang terikat pada agama tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Asshiddiqei, Jimly. 2006. Perihal Undang-Undang. Jakarta: Sekretariat Mahkamah Konstitusi.
- Asshidiqie, Jimly. 2011. Konstitusi dan Konstitusionalisme. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshidiqie, Jimly. 2001. Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI. Jakarta: The Habibie Center.
- Azizy, A. Qodri. 2004. Hukum Nasional : Eklektisisme Hukum Islam Dan Hukum Umum. Jakarta Selatan: Teraju.
- Buchanan, Allen. 1996. Seccesion and Natalism. Oxford: Balckwell Publisher.
- Budiarjo, Miriam. 1977. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia.
- Damanik, Khairul Ikhwan. 2012. Simanjuntak dan Bungaran Antonius. Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Djazuli. 2007. Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Fanani, Muhyar. 2008. Membumikan Hukum Langit: Nasionalisasi Hukum Islam dan Islamisasi Hukum Nasional Pasca Reformasi. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Halim, Abdul. 2008. Politik Hukum Islam di Indonesia. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Depag RI.
- Hamidi, Jazim dan Kemilai Mutik. 2011. Legislatif Drafting. Yogyakarta: Total Media.
- Hasyimzoem, Yusnan. 2017. Hukum Pemerintahan Daerah. Jakarta: Rajawali Pers.
- Imawan, Riswandha. 2005. Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance. Jakarta: LIPI Press.
- Iqbal, Muhammad. 2016. Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam. Jakarta: Kencana.

- Iqbal, Muhammad. 2014. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin*. Jakarta: Kencana.
- Juanda. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala daerah*. Bandung: PT. Alumni.
- Jumadi. 2017. *Dasar dan Teknik Pembentukan Perundang-Undangan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Kaho, Josef Riwu. 1991. *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*. Rajawali Press.
- Mahdi, Imam. 2016. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Bengkulu: IAIN Bengkulu.
- Mahdi, Imam. 2011. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta. Teras.
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH-UII.
- Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII-Press.
- Marzuki, M. Laica. 2006. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media.
- Mas'udi, Masdar Farid. 2010. *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Pustaka Alvabet.
- Moh., Mahfud MD. 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Muntoha. 2010. *Otonomi Daerah Dan Perkembangan "Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah"*. Yogyakarta: Safiria Insania Press.
- Mustafa, Bachan. 2003. *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Pulungan, Suyuthi. 1994. *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Raja Grafindo.

Pulungan, Suyuti. 2002. Fiqh Siyasah : Ajaran, Sejarah, dan pemikiran. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Shadili, Hasan. 1980. Pimpinan Redaksi, Ensiklopedi Indonesia. Jakarta: Ihtiar Baru van Hoeve.

Sirajuddin. 2015. Perda Berbasis Norma Agama. Jakarta: Rajawali Pers.

Soehino. 2005. Ilmu Negara. Yogyakarta: Liberty.

Supomo, R.. 1982. Sistem Hukum Di Indonesia sebelum Perang Dunia II. Jakarta: Pradnya Paramita.

B. Jurnal

Alfitri. "Konflik Hukum Antara Ketentuan Hukum Pidana Islam Dan Hak-hak Sipil". Jurnal Konstitusi Vol.7. (April, 2010).

Arlis, A. "Siyasah Syar'iyah Tentang Pengelolaan Zakat Pada Masa Awal Islam". Juris Volume 10, No. (Desember, 2011).

Indrayana, Denny. "Kompleksitas Peraturan Daerah Bernuansa Syari'at Perspektif Hukum Tata Negara". Jurnal Yustisia Edisi 81. (September-Desember 2010).

Moh, Mahfud MD. "Otonomi Daerah Sebagai Keharusan Agenda Reformasi Menuju Tatanan Indonesia Baru". Jurnal Administrasi Negara Universitas Brawijaya Vol I, No. 1. (September, 2000).

Muhtarom, M. "kedudukan peraturan perundang-undangan negara dalam institusi hukum islam karya drs. H. Abd. Salam". Jurnal SUHUF, Vol. 27, No. 1. (Mei, 2015).

C. Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945 Pasal 28E Ayat 1 dan 2.

UUD 1945 Pasal 29 ayat (1) dan (2).

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

L

A

M

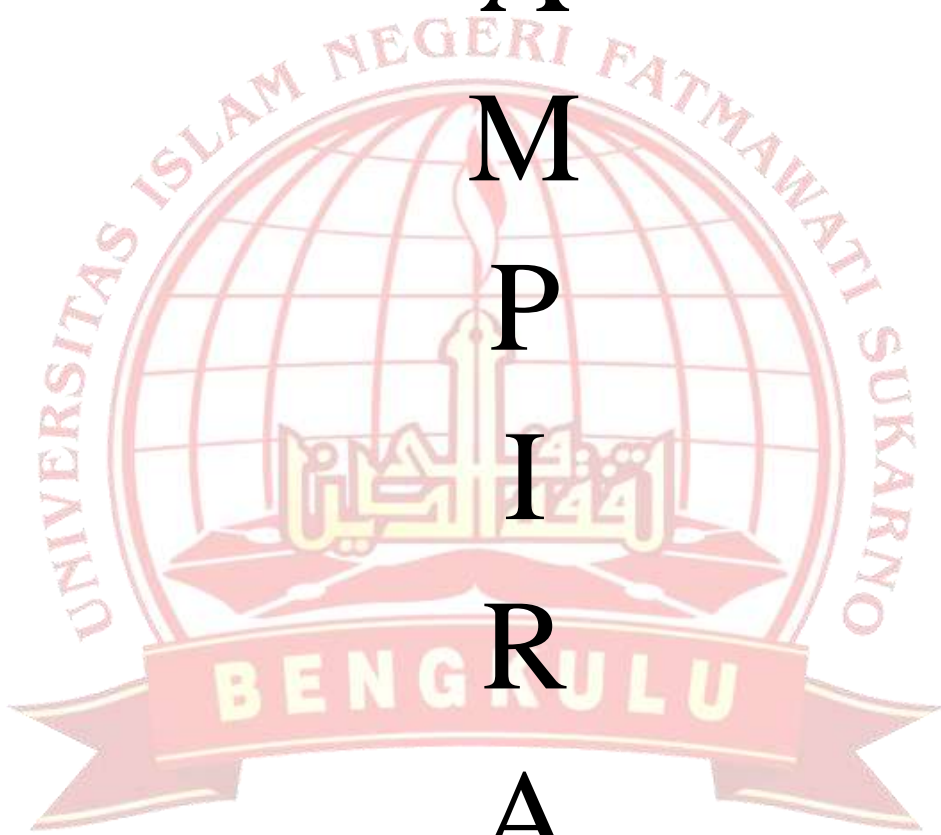
P

I

R

A

N



Data Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama di Indonesia

Provinsi	Kabupaten/Kota	Bentuk/Isi
<p>NANGGROE ACEH DARUSSAL AM (NAD)</p>		<p>Perda No. 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syari'at islam; Qanun No. 14 Tahun 2003 Tentang Khalwat (Mesum); Qanun No. 13 Tahun 2003 Tentang Maisir (Perjudian); Qanun No. 17 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Zakat. Qanun Aceh No. 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat</p>
<p>JAWA BARAT</p>		<p>Perda No. 1 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat.</p>
<p>BANTEN</p>		<p>Perda No. 06 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan zakat. Perda No. 02 Tahun 2010 Tentang Pencegahan, Pemberantasan, dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat.</p>

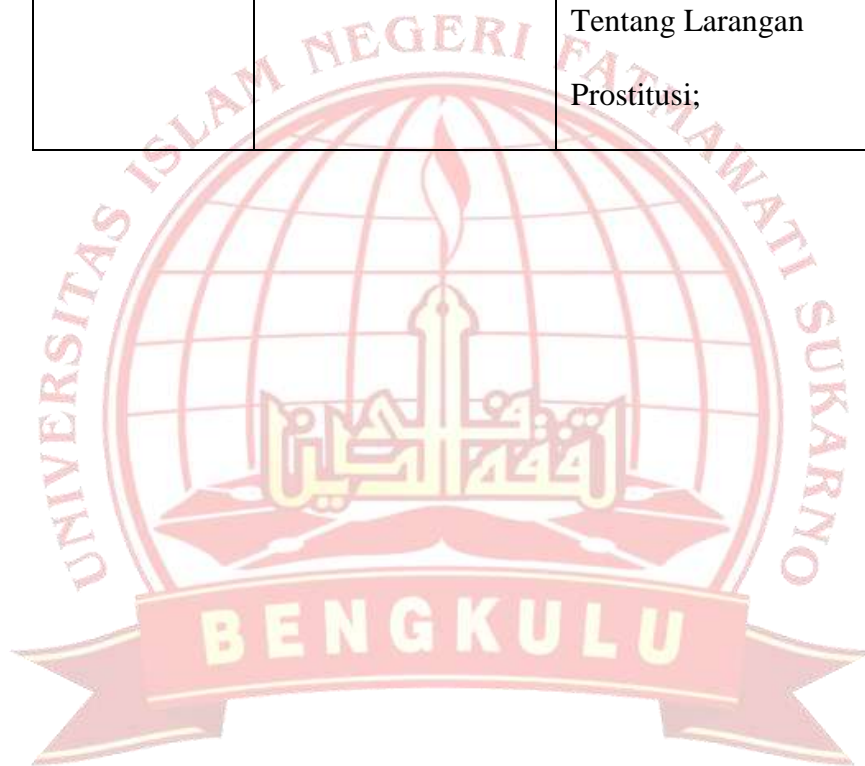
<p>SULAWESI SELATAN</p>	<p>Bulukumba</p>	<p>Perda No. 6 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Al Quran bagi Siswadan Calon Pengantin; Perda No. 02 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq, dan Shadaqah; dan Perda No. 04 Tahun 2003 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah</p>
	<p>Maros</p>	<p>Perda No. 16 Tahun 2005 Tentang Busana Muslim; Perda No. 15 tahun 2005 Tentang Baca Tulis Al Quran, yang mengharuskan pelajar SD sampai SMA di daerah itu harus menjalani ujian mengaji sebelum ditentukan kenaikan kelas, mereka dinyatakan naik kelas bila bias membaca Al Quran ; dan</p>

		Perda No. 17 Tahun 2005 Tentang Pengolaan Zakat
	Enrekang	Perda No. 6 Tahun 2005 Tentang Busana Muslim
	Gowa	Perda No. 7 Tahun 2003 Tentang Memberantas Buta Aksara Al Quran pada Tingkat Dasar sebagai Persyaratan untuk Tamat Sekolah Dasar dan Diterima pada Tingkat Pendidikan Selanjutnya.
SULAWESI SELATAN	Gorontalo	Perda No. 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat.
SUMATERA BARAT	Provinsi Sumatra Barat	Perda No. 11 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan dan Pencegahan Maksiat.
	Kota Padang	Perda No.6 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Tulis Al Quran bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah

	Padang Pariaman	Perda No. 2 Tahun 2004 Tentang Pencegahan, Penindakan, dan Pemberantasan Maksiat.
	Solok	Perda N0. 10 Tahun 2001 Tentang Kewajiban Membaca Al Quran bagi siswa dan pengantin.
SUMATERA SELATAN	Provinsi Sumatra Selatan	Perda No. 13 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Maksiat.
	Kota Palembang	Perda No. 2 tahun 2004 Tentang Pemberantasan Pelacuran.
BENGLULU	Kota Bengkulu	Perda No. 24 Tahun 2000 Tentang larangan pelacuran;
	Bengkulu Tengah	Perda No. 5 Tahun 2014 tentang wajib bisa baca Al- Qur'an.
LAMPUNG	Way Kanu	Perda No. 7 Tahun 2001 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tunasusila dalam Daerah Kabupaten

		Way Kanan.
	Kota Bandar Lampung	Perda No. 15 Tahun 2002 Tentang Larangan Pembuatan Prostitusi dan Tunasusila dalam daerah Kota Bandar Lampung.
	Lampung Selatan	Perda No. 4 Tahun 2004 Tentang Larangan Pembuatan Prostitusi, Tunasusila, dan Perjudian serta Pencegahan Maksiat dalam Wilayah Kabupaten Lampung Selatan.
KALIMANTAN SELATAN	Kabupaten Banjarmasin	Perda No. 8 Tahun 2005 Tentang Jum'at Khusus'; dan Perda No. 04 Tahun 2004 Tentang Khatam Al Quran bagi Peserta Didik dari Tingkat Sekolah Dasar (SD) hingga Sekolah Menengah Atas (SMA).
KALIMANTAN	Sambas	dan Perda No. 4 Tahun 2004

AN BARAT		Tentang Larangan Perjudian.
JAWA TIMUR	Jember	Perda No. 14 Tahun 2001 Tentang Penanganan Pelacuran.
	Gresik	Perda No. 7 Tahun 2002 Tentang Larangan Prostitusi;





**KEMENTERIAN AGAMA RI
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI
SUKARNO BENGKULU (UINFAS)
FAKULTAS SYARIAH**

Alamat: Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 51172, 51276 Fax. (0736) 51171 Bengkulu

KARTU BIMBINGAN STUDI

Nama Mahasiswa: Gimhananda Rahman Pembimbing I/II: Dr. Imam Mahdi, S.H., M.H.
 NIM: 19050016 Judul Skripsi: Analisis Syariat Diturunkan
 Jurusan: HTN terhadap peraturan daerah berbasis norma agama
 Program Studi: HTN di Indonesia

No	Hari/Tanggal	Materi Bimbingan	Saran Bimbingan I/II	Paraf Pembimbing
1	Rabu 23/11/22	Daftar isi	- Perbaiki teori - susun ulang imla' dan - rapikan penulisan & format	
2	Jum'at 2/12/22	Daftar isi	- tambah kata & kata - perbaiki penulisan	
3	Kamis 8/12/22	Daftar isi	- perbaiki penulisan & format	
4	Jum'at 9/12/22	Bab 1	- Perbaiki sesuai koreksi	
5	Jum'at 16/12/22	Bab 1 & daftar pustaka	- Perbaiki penulisan & format	
6	Senin 20/12/22	Bab 1	- Perbaiki sesuai koreksi	
7	Jum'at 23/12/22		- Perbaiki penulisan & format - Perbaiki sesuai koreksi - Perbaiki penulisan	

- ACC M
H
Bengkulu,

Mengetahui
Ketua Jurusan Syariah

(19050016/2019/001/005)
NIP. 198303221201901005

Pembimbing I/II

(Dr. Imam Mahdi, S.H., M.H.)
NIP. 196503071965031005



KEMENTERIAN AGAMA RI
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI
SUKARNO BENGKULU (UINFAS)
FAKULTAS SYARI'AH

Alamat: Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 51172, 51276 Fax. (0736) 51171 Bengkulu


KARTU BIMBINGAN STUDI

Nama Mahasiswa: Bimbonanda Ilhaman Pembimbing I/II: Dr. Iwan Ramadhani Sitom, M
NIM: 1011150076 Judul Skripsi: Analisis Sistem Duster Isha
Jurusan: UIN Ar-Raniry Perihal: Peredaran Dileran Berbasis Norma
Program Studi: HTM Agama Di Indonesia

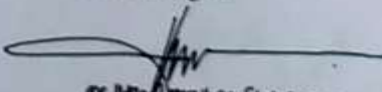
No	Hari/Tanggal	Materi Bimbingan	Saran Bimbingan I/II	Paraf Pembimbing
1	Jumat 26 Agustus 2022	Bab II	Perbaiki isi dan penulisan	f
2	Babu 31 Agustus 2022	Bab I-IV	Perbaiki isi dan kurang halaman	f
3	Babu 14 September 2022		Perbaiki penulisan dan footnote	f
4	Senin 11 Oktober 2022	Bab III	tambah Perda yang bermasalah	f
5	Babu 16 Oktober 2022		Perbaiki penulisan dan isi	f
6	Babu 16 Oktober 2022		Acc	f

Bengkulu, _____ M
H

Mengetahui
Ketua Jurusan Syari'ah


(Fonyon Pujasa, M.Si) NIP.198303312019431005

Pembimbing II


(Dr. Iwan Ramadhani Sitom, M) NIP.198705182019431004



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
FATMAWATI SUKARNO BENGKULU

Jalan Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu 38211
Telepon (0736) 51276-51171-51172. Faksimili (0736) 51171-51172
Website: www.uinfasbengkulu.ac.id

SURAT PENUNJUKAN

Nomor : 79/Un.23/F.I/PP.00.9/07/2022

Dalam rangka penyelesaian akhir studi mahasiswa maka Dekan Fakultas Syariah UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu dengan ini menunjuk Dosen :

1. N A M A : Dr. Imam Mahdi, S.H, M.H
NIP. : 196503071989031005
Tugas : Pembimbing I
2. N A M A : Dr. Iwan Romadhan Sitorus, MHI
NIP : 198705282019031004
Tugas : Pembimbing II

Untuk membimbing, mengarahkan, dan mempersiapkan hal-hal yang berkaitan dengan penyusunan draft skripsi, kegiatan penelitian sampai persiapan ujian munaqasyah bagi mahasiswa yang namanya tertera di bawah ini :

- N A M A : Bimananda Rahman
NIM/Prodi : 1911150076/HTN
Judul Skripsi : Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Perda Berbasis Norma Agama Dalam Sistem Hukum di Indonesia.

Demikian surat penunjukan ini dibuat untuk diketahui dan dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di : Bengkulu
Pada Tanggal : 19 Juli 2022
An. Dekan,
Wakil Dekan I

Dr. Miti Yarmunida, M.Ag
NIP. 19770505200710 2 002

Terselenggara:

1. Wakil Rektor I
2. Dosen yang bersangkutan
3. Mahasiswa yang bersangkutan

HALAMAN PENGESAHAN

Proposal Skripsi yang berjudul Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Berbasis Norma Agama Dalam Sistem Hukum Si Indonesia yang disusun oleh :

Nama : Bimananda Rahman

NIM : 1911150076

Prodi : Hukum Tata Negara

Telah diujikan oleh Tim Penguji Proposal Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu pada:

Hari : Rabu

Tanggal: 30 Maret 2022

Proposal Skripsi ini telah diperbaiki sesuai dengan saran-saran Tim Penguji. Oleh karenanya sudah dapat diusulkan untuk menetapkan Syarat Keputusan (SK) Pembimbing Skripsi.


Bengkulu, 30 Maret 2022

Penyeminar II

Penyeminar I


Dr. Imam Mahdi, S.H., M.H

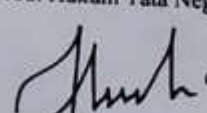
NIP: 196503071989031005


Dr. Iwan Ramadhan Sitorus, MHI

NIP: 196705282019031004

Mengetahui,

K.a Prodi Hukum Tata Negara


Ifansyah Putra, M. Sos.

NIP.196711141993031002



INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
BENGKULU

Jalan. Raden Fatah Pagar Dawa
Telepon (0736) 51171-51276 Faksimili. (0736) 51172
Web: iainbengkulu.ac.id

DAFTAR HADIR SEMINAR PROPOSAL MAHASISWA

Hari/ Tanggal : Rabu, 20 Maret 2022
Nama : Almananda Rahman
NIM : 191150076
Jurusan/ Prodi : Hukum Tata Negara

JUDUL PROPOSAL	TANDA TANGAN MAHASISWA	NAMA PENYEMINAR	TANDA TANGAN PENYEMINAR
Analisis Sitasab Dusewiryan Terhadap Perda Berbasis Norma Agama Dalam Sistem Hukum di Indonesia		Dr. Imam Mahdi, S.H., M.H.	
		1. Dr. Imam Mahdi S.H.	1.
		Dr. Iwan Ramadhan Sitopus M.H.	
		2. Dr. Iwan Ramadhan Sitopus M.H.	2.

Wassalam
Ka. Prodi HTN

Iwan Syah Putra, M. Sos
NIP. 196711141993031002



**KEMENTERIAN AGAMA RI
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU
FAKULTAS SYARIAH**

ALAMAT : Jl. Raden Pattah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 51171, 51172, 51278 Fax. (0736) 51171

BUKTI MENGHADIRI SEMINAR PROPOSAL

Nama : Bernanda Rahman
Nim : 1911150076
Jur/Prodi : Hukum Tata Negara

No	Hari Tanggal Waktu	Nama Mahasiswa Yang Ujian	Judul Proposal	Penyeminar	TTD Penyeminar	
1.	Kamis 19-01-2021	Asep Bernanda	Studi tentang Peranan dan A-Market (M) dalam kegiatan dan peran kegiatan di desa	1. Drs. Suwandi M.H. 2. Herman, S.H.	1.	2.
2.	Kamis 11-01-2021	Mi Priska	Pengaruh pembangunan kota di daerah kota-kota di Indonesia dan pengaruhnya di kota-kota	1. Dr. Khatun M.H. 2. Ade Kosasih, S.H., M.H.	1.	2.
3.	Kamis 11-01-2021	Rizka Nur	Peranan dan peranan di kota-kota	1. Dr. John Widi M.H. 2. Dr. Iwan Samudra M.H.	1.	2.
4.	Senin 09-02-2021	Rizka Nur	Peranan dan peranan di kota-kota	1. Drs. Suwandi M.H. 2. Fery Mulya, S.H., M.H.	1.	2.
5.	Senin 15-04-2021	Widia Nurita Indarti	Peranan dan peranan di kota-kota	1. Dr. Widiyati Widiyati 2. Fauzan, M.H.	1.	2.
6.	21-04-2021	Bila Nur Santika	Peranan dan peranan di kota-kota	1. Mulya, S.H., M.H. 2. Dr. Iwan Samudra	1.	2.
7.	21-04-2021	Nita Elvira	Peranan dan peranan di kota-kota	1. Dr. Tatu Anung 2. Fery Mulya, S.H., M.H.	1.	2.
8.	Rabu 09-05-2022	Lica Lorena	Peranan dan peranan di kota-kota	1. Dr. Suwandi M.H. 2. Fauzan, M.H.	1.	2.
9.					1. 2.	
10.					1. 2.	

Bengkulu,
Ka. Prodi HTN

Ade Kosasih, S.H., M.H.
NIP. 198203182010011012



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
FATMAWATI SUKARNO BENGKULU

Jalan Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu 38211
Telepon (0736) 51276-51171-51172- Faksimili (0736) 51171-51172
Website: www.uinfasbengkulu.ac.id

I. IDENTITAS MAHSISWA

Nama : Bimananda Rahman
NIM : 1911150076
Prodi : Hukum Tata Negara
Semester : 6C

9/3/20
AkrR

Judul Proposal yang diusulkan :

1. Analisis Sistem Düsturiah Terhadap Penerapan Norma Agama Dalam Pembentukan Peraturan Peran di Indonesia
2. Analisis Sistem Düsturiah Terhadap Pelaksanaan Hukum Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) Rikmjan Per. No. 18 Tahun 2014
- 3.

II. PROSES KONSULTASI

a. Konsultasi dengan Pembimbing Akademik

Catatan: Aee No-1 Langsung pembuat proposal.
* Teori bertubuh dan perda

PA

Dr. Kusnita, M.Ag

b. Konsultasi dengan Dosen Bidang Ilmu

Catatan: Aee No 1 dengan pembuat - Tinjauan Etyasah Astinijah Terhadap Perda No. Sawahlunto Nomor 2 Tahun 2003 Tentang Berpakaian Muslim & muslimah.

Catatan: Pastikan perda tsb masih berlaku? Dosen

Ade Kusnita

III. JUDUL YANG DIUSULKAN

Setelah konsultasi dengan Pembimbing Akademik dan Dosen Bidang Ilmu, maka judul yang saya usulkan adalah: Analisis Sistem Düsturiah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Peran Berbasis Norma Agama Dalam Sistem Hukum di Indonesia Bengkulu, 15 Maret 2022

Mengetahui,
Ka. Prodi HES/HTN/HKI

Ifansyah Putra, M.Sos
NIP. 199303312019031005

Bimananda Rahman

Bimananda Rahman

SURAT KETERANGAN PLAGIASI

Tim Uji Pengawas Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Bengkulu
Menerangkan bahwa:

Nama : Bimananda Rahman

Nim : 1911150076


Prodi : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Berbasis
Norma Agama Di Indonesia

Telah dilakukan Uji Plagiasi terhadap skripsi sebagaimana tersebut diatas, dengan
tidak ditemukan karya tulis yang bersumber dari hasil karya orang lain dengan
presentasi plagiasi23%.....

Demikian surat keterangan plagiasi ini kami buat untuk dipergunakan
sebagaimana mestinya.

Ketua Tim Uji Plagiasi,

 10/23.
/01

Hidayat Darussalam, M.E.Sy
NIP: 198611072020121008

Yang Menyatakan,



Bimananda Rahman

