

# POLITISASI PERATURAN DAERAH SYARIAH DALAM BINGKAI PLURALISME INDONESIA

Oleh :  
Nazifah, S.IP, MH\*

---

## Abstrak

*Pluralisme merupakan kata yang sering digunakan untuk mendeskripsikan Indonesia. Sebagai negara, Indonesia tidak hanya plural dalam hal budaya dan tradisi, akan tetapi juga dalam hal agama, kepercayaan dan golongan agama yang tersebar luas di seluruh nusantara. Persoalan hubungan antara negara dan agama telah dianggap selesai ketika kita menjadikan Pancasila sebagai dasar negara muncul kembali seiring dengan perkembangan otonomi daerah di mana daerah diberikan kekuasaan untuk mengembangkan sendiri peraturan daerahnya. Bertolak dari fakta bahwa perda merupakan nilai masyarakat daerah yang dipositifkan, dalam perjalanannya telah memunculkan perda yang beraneka warna, salah satunya adalah perda yang bernuansa agama yang kemudian lebih dikenal dengan istilah perda syariah. Perda syariah pada kenyataannya bukan hanya instrumen kebijakan yang mutakhir dengan daya kerja yang jitu sehingga dengan begitu saja dapat mencegah dan menghindarkan masyarakat dari bahaya distorsi nilai, namun oleh kalangan tertentu dijadikan komoditas politik. Perda syariah yang seharusnya merupakan upaya untuk menempatkan nilai agama sebagai nilai transeden yang luhur, tetapi malah membawa nilai agama yang substansial menjadi sekedar formalisme, simbolisme yang dengan vulgar mengusung identitas agama di ruang publik. Selain dapat menimbulkan kontroversi yang memicu ketegangan dan konflik sosial, perda syariah apabila tidak dirumuskan dengan benar dikhawatirkan dapat menjadi alat politisasi agama yang dapat merusak persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.*

*Kata Kunci:* Pluralisme, Perda Syariah, Politisasi

---

## A. Pendahuluan

Berdasarkan pemahaman mengenai sejarah asal usul islam di nusantara, tidak berlebihan kiranya mengatakan bahwa umat islam di nusantara selalu memandang hukum islam dari perspektif praktisnya dalam kehidupan sehari-hari mereka. Tema diskusi sosial, politik dan hukum tentang islam di Indonesia yang bercakupan luas difokuskan pada bagaimana menjembatani jurang antara cita-cita keagamaan (level "seharusnya") dan kompleks realitas sosial (level "kenyataan"). Hukum islam sangat cocok berdialog dengan hal-hal yang berhubungan dengan kehidupan sehari-hari. Teks dan konteks sebetulnya selalu berhubungan sehingga hukum agama tidak pernah terpisah dari kehidupan nyata manusia. Bagaimanapun juga, menerapkan hukum islam berdasarkan pemahaman hukum masyarakat Indonesia sendiri memberikan tantangan

---

\* Nazifah, S.IP, MH. adalah Dosen Tetap PS. Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Batanghari Jambi.

khusus bagi umat islam Indonesia. Karenanya kita melihat perjuangan untuk “menciptakan” hukum islam yang khas Indonesia selalu menjadi bagian dari sejarah islam di negeri ini; perjuangan yang harus dihadapi itu pada dasarnya adalah kelanjutan dari pertarungan abadi antara pikiran esoteris dan eksoteris, atau antara sufi ortodoks dan legalis normatif yang telah berlangsung semenjak awal sejarah islam di negeri ini.

Keinginan untuk menyesuaikan ajaran hukum islam dengan rasa keadilan sosial masyarakat selalu menjadi perhatian utama kaum muslim Indonesia dalam usaha mereka mempraktikkan ajaran hukum islam. Persoalannya adalah: bagaimana ideologi ketaatan kepada hukum Tuhan itu dapat didamaikan dengan kebutuhan untuk menciptakan hukum islam yang memberi ruang bagi tradisi hukum lain agar bisa hidup berdampingan dengan hukum islam di dalam masyarakat muslim?. Dengan mengasumsikan hukum islam bisa disesuaikan dengan umat muslim baru, salah satu cara terbaik untuk melakukannya dalam masyarakat adalah dengan menggabungkan nilai-nilai hukum islam dengan tradisi hukum lainnya yang ditemukan *in situ*. Usaha ini membutuhkan adanya penerimaan awal di kalangan muslim Indonesia bahwa tidak ada norma otoritatif dalam masyarakat Indonesia yang menyatakan keutamaan hukum islam *vis-à-vis* hukum lain; melainkan harus selalu ada kesepakatan yang baik untuk menyatukan prinsip-prinsip islam dengan prinsip-prinsip sekuler. Usaha “pencangkokkan hukum” (*legal transplant*) hanya bisa dilakukan ketika “kontekstualisme” dianut sebagai landasan filosofis yang umum, seperti yang dianut oleh banyak kalangan muslim Indonesia. Melalui pandangan dunia kontekstualis tersebut, persoalannya bukan lagi bagaimana mendorong orang untuk mengikuti ketentuan hukum islam, tapi bagaimana ajaran hukum islam bisa diterapkan di dalam kehidupan masyarakat tanpa menimbulkan konflik dengan tradisi hukum sekuler lainnya.<sup>1</sup>

Pluralisme merupakan kata yang sering digunakan untuk mendeskripsikan Indonesia. Sebagai Negara, Indonesia tidak hanya plural dalam hal budaya dan tradisi, akan tetapi juga hal agama, kepercayaan dan golongan agama yang tersebar luas di seluruh Nusantara. Karena itu tidak heran jika negara harus menerapkan ideologi pluralisme hukum dan bukannya ideologi uniformisme, karena dengan ideologi ini, berbagai budaya dan tradisi hukum yang telah berlaku dalam masyarakat Indonesia harus menjadi homogen. Namun, cita-cita pluralisme ini sepertinya tidak sejalan dengan negara kesatuan yang dicita-citakan oleh para pendiri bangsa. Hal ini disebabkan keberhasilan negara selalu memerlukan konstruksi sistem hukum yang sama yang dapat diterapkan kepada seluruh penduduk yang tinggal di dalam batas negara, tanpa memandang etnis, agama, atau bahkan status sosial. <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler*, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008, hal.106-107.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal.230-231.

Pencarian jalan tengah untuk mempertahankan hubungan negara dan agama sebenarnya terbukti menjadi solusi terbaik untuk persoalan masyarakat Indonesia yang multi-pluralistik. Pertimbangan inilah yang mendorong Indonesia menggunakan pendekatan filosofis khusus untuk dilema apakah akan memakai model negara kesatuan sekuler atau teokratis. Keputusan untuk tidak mengistimewakan salah satu agama adalah keputusan sadar. Negara tidak berdasarkan pada agama tertentu, sekalipun seluruh golongan beragama di tengah masyarakat diakui dan bahkan didukung. Namun konsekuensinya adalah bahwa karena semua agama diakui, maka nilai agama secara teoretis diterima sebagai “bahan baku” proses pembentukan hukum. Maka institusi negara tidak bisa dibiarkan melanggar secara langsung ajaran agama. Dalam ranah hukum nasional, kesediaan negara menerima tradisi hukum agama sebagai salah satu bahan perbendaharaan dalam menciptakan sistem hukum sesuai dengan rasa keadilan umum. Namun sayangnya, jalan keluar “*win-win solution*” dalam perdebatan panjang tentang hubungan negara dan agama di tanah air ini dipandang sebagai pendekatan yang paling memungkinkan dalam kondisi tersebut ternyata tidak berhasil memecahkan persoalan. Ada dua persoalan yang masih mengganjal di sini: *pertama*, sejauh mana penerimaan negara terhadap nilai agama yang tumbuh di masyarakat itu bisa diterima; dan *kedua*, bagaimana mengakomodasikan nilai sebuah agama dalam aparatur negara ketika banyak kepercayaan agama dan umat beragama yang juga menuntut hal yang sama. Persoalan pertama berkaitan dengan aspek teknis hubungan negara dan negara, sementara yang kedua lebih berhubungan dengan persoalan pluralisme agama di tanah air. Resolusi untuk dua persoalan tersebut akan menentukan bagaimana hukum Islam bisa menyesuaikan diri dengan sistem hukum nasional Indonesia yang “quasi-sekuler”. Namun, sebagaimana kita lihat sebelumnya, hubungan negara dan agama di tengah pluralisme agama dan budaya telah menyisakan persoalan yang berkepanjangan bagi bangsa ini, dan tetap tidak bisa diabaikan di masa yang akan datang.<sup>3</sup>

Hukum adat dan hukum Islam pada dasarnya memiliki nasib yang sama dalam perjumpaan mereka dengan kekuasaan hukum negara. Efektifitas kedua hukum tersebut tergantung hanya pada keputusan negara; negaralah yang akan menentukan apakah tradisi yang berasal dari ajaran hukum adat atau Islam – baik aspek substantif maupun administratifnya – yang akan digunakan dalam sistem hukum nasional. Ketika hukum negara menjadi standar pembentukan hukum, semua tradisi hukum yang ada dalam masyarakat mesti diterjemahkan dan dipahami sesuai dengan kriteria negara, jika mereka berharap bisa berperan dalam sistem hukum negara.

Keengganan negara untuk mengatur praktik hukum Islam di era awal kebangsaan didasarkan pada kecenderungan negara untuk menerapkan ideologi sekuler dalam pembangunan hukum nasional. Kenyataan ini berasal dari warisan prinsip sekuler dalam tradisi hukum sipil yang sejak awal telah berperan dalam pembentukan hukum negara.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal.243.

Dengan negara sebagai agen tunggal pembuat hukum, ideologi hukum islam sebagai suatu pancaran teologi islam ternyata tidak sesuai. Secara teoretis, hal ini mengakibatkan hukum islam (atau hukum agama lain) tidak mendapat wilayah baru dalam hukum formal negara, karena ide tentang Tuhan sebagai pembuat hukum sangat bertentangan dengan konsep sekuler bahwa negara adalah satu-satunya sumber hukum. Tentu saja usaha utama untuk menyelesaikan problem epistemologis ini terletak pada pengakuan positif negara akan keberadaan agama dalam UUD itu sendiri. Hal ini juga diperkuat oleh fakta bahwa, sebagai *grundnorm* sistem hukum nasional, dalam Pancasila terdapat “Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa” sebagai sila pertama, yang menunjukkan bahwa prinsip nasional tersebut setidaknya tidak bertentangan dengan nilai agama. Dengan bunyi pernyataan tersebut, sedari awal negara dianggap telah siap menerima eksistensi hukum islam sebagai satu institusi hukum, dan dengan demikian terdapat kemungkinan untuk memberinya peran resmi yang selaras dengan prinsip-prinsip hukum nasional. Namun persoalannya adalah bagaimana dan sejauh mana hukum islam bisa dilibatkan dalam hukum negara agar Indonesia tidak terperangkap dalam sekulerisme atau islamisme. Inilah persoalan yang terus mengganjal negara ketika persoalan islam atau hukum islam menyeruak ke tengah arena publik.

Sebagai basis moralitas dan haluan kebangsaan - kenegaraan, Pancasila memiliki landasan ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang kuat. Setiap sila memiliki justifikasi historisitas, rasionalitas dan aktualitasnya yang jika dipahami, dihayati, dipercayai dan diamalkan secara konsisten dapat menopang pencapaian-pencapaian agung peradaban suatu bangsa. Pokok-pokok moralitas dan haluan kebangsaan-kenegaraan menurut alam pancasila dapat dilukiskan sebagai berikut.

*Pertama*, menurut alam pemikiran pancasila nilai-nilai ketuhanan (religiusitas) sebagai sumber etika dan spiritualitas (yang bersifat vertikal-transendental) dianggap penting sebagai dasar etika kehidupan bernegara. Dalam hal ini Indonesia bukanlah negara sekuler yang ekstrem, yang memisahkan “agama” dengan “negara” dan berpretensi untuk menyudutkan peran agama ke ruang privat/komunitas. Negara menurut alam pancasila bahkan diharapkan dapat melindungi dan mengembangkan kehidupan beragama; sementara agama diharapkan bisa memainkan peran publik yang berkaitan dengan penguatan etika sosial. Tetapi di saat yang sama, Indonesia juga bukan “negara agama” yang hanya merepresentasikan salah satu (unsur) agama dan memungkinkan agama untuk mendikte negara. Sebagai negara yang dihuni oleh penduduk dengan multi agama dan multi keyakinan, negara Indonesia diharapkan dapat mengambil jarak yang sama terhadap semua agama/keyakinan, melindungi semua agama/keyakinan, dan harus dapat mengembangkan politiknya sendiri secara independen dan dikte-dikte agama. Rasionalitas dari alam pemikiran pancasila seperti itu mendapatkan pembenaran teoretik dan komparatifnya dalam teori-teori kontemporer tentang “*public religion*” yang menolak tesis “*seperation*” dan “*privatization*”, dan mendukung tesis “*differentiation*”. Dalam teori ini, peran agama dan negara tidak perlu dipisahkan, melainkan

dibedakan. Dengan syarat bahwa keduanya saling mengerti batas otoritas masing-masing yang disebut dengan istilah “toleransi-kembar” (*twin toleration*).

Mohammad Hatta mencoba menunjukkan bahwa kita tidak akan mendirikan negara dengan dasar perpisahan antara agama dan negara, melainkan kita akan mendirikan negara modern di atas dasar perpisahan antara urusan agama dengan urusan negara. Kalau urusan agama juga dipegang oleh negara maka agama menjadi perkakas negara, dan dengan itu hilang sifatnya yang murni.

*Kedua*, menurut alam pemikiran pancasila, nilai-nilai kemanusiaan universal yang bersumber dari hukum tuhan, hukum alam, dan sifat-sifat sosial manusia (yang bersifat horizontal) dianggap penting sebagai dasar etika politik kehidupan bernegara dalam pergaulan dunia. Menurut alam pemikiran pancasila, nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai dan cita kebangsaan, serta demokrasi permusyawaratan itu memperoleh kepenuhan artinya sejauh dapat mewujudkan keadilan sosial. Di satu sisi, perwujudan keadilan sosial itu harus mencerminkan imperatif etis keempat sila lainnya. Di sisi lain, otentisitas pengamalan sila-sila pancasila bisa ditakar dari perwujudan keadilan sosial dalam perikehidupan kebangsaan. Dalam visi keadilan sosial menurut pancasila, yang dikehendaki adalah keseimbangan antara pemenuhan kebutuhan jasmani dan rohani, keseimbangan antara kehidupan manusia sebagai makhluk individu dan sebagai makhluk sosial.<sup>4</sup>

Berdasarkan kenyataan ini, negara Indonesia berdasarkan pancasila - sila Ketuhanan Yang Maha Esa - bukanlah negara yang terpisah dari agama, tetapi juga tidak menyatu dengan agama. Tidak terpisah, karena negara seperti yang dikatakan Roeslan Abdoelgani, “secara aktif dan dinamis membimbing, menyokong, memelihara dan mengembangkan agama”. Tidak pula menyatu dengan negara, karena negara tidak didikte atau mewakili agama tertentu, bahkan tidak pula memberikan keistimewaan kepada salah satu agama. Secara lazim dikatakan Indonesia bukan negara sekuler dan juga bukan negara agama.

Dibutuhkan toleransi kembar (*twin tolerations*) seperti yang disebutkan di atas, yaitu situasi ketika institusi agama dan negara menyadari batas otoritasnya untuk kemudian mengembangkan toleransi terhadap fungsinya masing-masing. Institusi-institusi negara (demokratis) harus bebas, dalam batas-batas konstitusi dan hak-hak asasi, untuk membuat pelbagai kebijakan. Dalam kaitan ini institusi-institusi agama tidak boleh memiliki prerogatif istimewa secara konstitusional yang membolehkan mereka memaksakan kebijakan publik atas pemerintahan yang dipilih secara demokratis. Sebaliknya individu-individu dan komunitas-komunitas agama harus memiliki kebebasan penuh untuk beribadah secara privat. Sebagai individu dan kelompok mereka juga harus bisa mengembangkan nilai-nilai keagamaannya secara publik dalam *civil society* dan juga untuk mensponsori organisasi dan pergerakan politik

---

<sup>4</sup>Yudi latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Ketiga: September 2011, hal. 42-46.

(termasuk partai politik) dalam *political society*, sepanjang tindakan mereka tidak melanggar kebebasan warga lain atau merusak demokrasi dan hukum.<sup>5</sup>

Kebijakan negara menyangkut pluralisme hukum terletak pada pemosisian hukum formal sebagai faktor determinannya. Ranah sentral senantiasa ditempati oleh hukum-hukum negara sementara ketentuan-ketentuan normatif non-negara harus tetap berada di pinggiran. Sejauh mana hukum-hukum pinggiran ini dapat dekat dengan pusat akan ditentukan oleh kemampuan mereka menyesuaikan diri dengan pusat tersebut. Akibatnya, semakin tinggi kemampuan tradisi normatif non-negara itu meniru karakter hukum negara, akan semakin besar pula kemungkinan penerimaan negara terhadap tradisi tersebut. Inilah konsekuensi dari ideologi "pluralisme hukum negara", di mana kemajemukan hukum bekerja di dalam sebuah sistem yang tunggal. Dengan kata lain aktor pembuat hukum tetaplh negara itu sendiri, sementara pluralitas dimanfaatkan untuk memperkaya kandungan hukum yang diproduksi negara. Bagi negara, ini bisa berarti bahwa di tataran praktis ada tiga strategi yang dapat dipakai dalam membangun pluralisme hukum di tanah air. *Pertama*, negara secara langsung mengadopsi beberapa ketentuan-ketentuan normatif non-negara dan kemudian menggabungkannya ke dalam sistem hukum nasional, berdasarkan posisi dominannya ketika berhadapan dengan tradisi hukum lain. Strategi ini biasanya dilakukan dengan menggunakan cara akulturasi hukum, seperti negara membuat sistem hukum pidananya. *Kedua*, negara mencoba mengkombinasikan sejumlah hukum-hukum substantif yang ada di tengah masyarakat menjadi sebuah hukum nasional. Di balik proses seperti ini terdapat asimilasi hukum, di mana sejumlah ajaran hukum, yang terbukti berlaku efektif di tengah masyarakat, digabungkan untuk menciptakan sebuah hukum baru, contohnya hukum perkawinan. *Ketiga*, strategi yang terakhir, adalah kompartementalisasi hukum, strategi ini khususnya dipakai ketika cara akulturasi dan asimilasi tidak mampu menyelesaikan persoalan pluralitas. Kompartementalisasi dipakai ketika hukum-hukum tidak resmi memiliki cakupan nasional tapi hanya berlaku bagi elemen tertentu di dalam populasi masyarakat. Cara ini ditempuh dengan mengadopsi ajaran-ajaran hukum dari tradisi hukum tak resmi itu ke dalam sistem hukum nasional dan kemudian mengubah karakternya menjadi hukum negara.<sup>6</sup>

Dalam kacamata kerangka hukum postmodern, struktur pluralisme hukum di sebuah negara seperti Indonesia perlu didefenisikan lagi dengan membentuk relasi yang lebihimbang antara hukum negara dengan tradisi normatif non-negara. Dalam situasi legalitas multikultural seperti yang terdapat di Indonesia, pengembangan lebih lanjut sebuah sistem pluralisme hukum yang dapat menjamin kehidupan anggota masyarakat yang terpinggirkan adalah jalan terbaik untuk mempertahankan kredibilitas dan wibawa negara di hadapan masyarakat. Di dalam kerangka baru pluralisme

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal 101.

<sup>6</sup> *Op.Cit.*, hal.506.

hukum, pertimbangan yang ditujukan bagi tatanan-tatanan normatif non-negara harus didasarkan pada suatu visi hukum yang tanggap dengan kebutuhan masyarakat dan tidak hanya peduli pada hukum sebagai sarana rekayasa sosial saja. Pendekatan “bawah-atas” nampaknya adalah pilihan paling menguntungkan di sini ketimbang perspektif “atas-bawah” yang dipakai oleh kebanyakan protagonis hukum sebagai alat rekayasa sosial. Dengan strategi ini, bentuk hukum nasional memang dapat tetap seragam, namun tidak homogen, karena ia akan memberikan ruang yang lebih lapang bagi hukum-hukum lokal yang mampu menjawab persoalan sehari-hari masyarakat lokal meski tetap berada dalam sistem hukum negara.<sup>7</sup>

Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 adalah negara hukum. Negara hukum yang selama ini dijalankan untuk memberikan koridor, rel dalam pelaksanaan kehidupan bernegara, berbangsa bahkan sampai dengan kehidupan berkeluarga, masih menyisakan banyak persoalan. Persoalan tersebut, antara lain tercermin dari pendapat Satjipto Rahardjo, pembangunan negara hukum ternyata belum juga kunjung selesai dengan baik, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya. Indonesia menjadi terkenal di dunia sebagai negara dengan sistem hukum sangat buruk. Yang dimaksud dengan pembangunan yang belum kunjung selesai di sini adalah bagaimana menjadikan negara hukum itu suatu organisasi yang secara substansial mampu menjadi rumah yang menyenangkan, mensejahterakan dan membahagiakan bagi bangsa Indonesia. Dari pendapat tersebut tampak bahwa bangunan negara hukum yang dikonstruksi dan diformulasikan dalam konstitusi, belum sepenuhnya menjadi sarana bagi segenap bangsa Indonesia untuk hidup secara senang dan sejahtera (*the affluent society*).<sup>8</sup>

Jika tidak mau dikatakan yang demikian, maka bangsa ini harus berani melakukan perubahan pola berpikir dalam berhukum, yaitu berhukum secara progresif. Berhukum secara progresif selalu mengkaitkan dengan erat antara keadilan yang tertulis nyata dan ditawarkan dalam undang-undang dengan nilai-nilai masyarakat. Dengan demikian unsur sosial seperti nilai, moral, nurani, kesusilaan menjadi penting untuk dipertimbangkan. Pertimbangan tersebut antara lain dapat dikemukakan, apakah bangunan negara hukum yang diterima bangsa Indonesia sudah pas/cocok dengan sistem kultural/sosial bangsa Indonesia, mengingat bangunan negara hukum modern adalah bangunan bernegara yang bukan merupakan bagian dari perkembangan sosial kultural bangsa ini. Secara perilaku apakah bangsa ini sudah siap, serta untuk mencegah luruhnya, pudarnya nilai-nilai sosial, minimal mengusahakan bagaimana nilai sosial bangsa Indonesia (nilai-nilai luhur Pancasila) dapat mewarnai dalam bernegara hukum.

Reformasi tahun 1997 adalah momen yang luar biasa untuk melakukan dobrakan hukum yang luar biasa pula, diantaranya dengan membuat produk hukum yang lebih bisa memberikan ruang dan lebih bisa

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal. 517.

<sup>8</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Semarang: Genta Press, 2008, hal.117-118.

mengasorbsi nilai-nilai masyarakat. Hukum yang lebih bisa mengasorbsi nilai - nilai masyarakat adalah produk hukum yang tidak sentralisme dengan monopoli tafsir serta monopoli standar keadilan. Produk hukum khususnya dalam kontek perda di era otonomi daerah ini, sering ditampilkan beraneka warna sesuai dengan kebutuhan yang juga mencerminkan nilai lokal yang unik dan khas.

Perda Syariah dalam konteks ini, perlu diwacanakan, sebab kelahiran perda-perda ini telah menimbulkan persepsi dari banyak kalangan yang berbeda-beda, diantaranya sebagai ajang pengusungan agama di ruang publik, formalisme islam, politisasi islam, atau malah justru perda yang unik, khas karena lahir sebagai respon dari kebutuhan daerah untuk mencegah distorsi nilai sekaligus juga sebagai instrumen untuk memelihara, mempertahankan dan mempromosikan nilai dan prinsip-prinsip tertentu (*local normative order*). Perda yang ideal selayaknya demikian. Seorang mantan hakim agung Amerika Serikat, namanya Oliver Wendel Holmes mengatakan kalimat yang redaksi lengkapnya berbunyi: “ *the life of law has not been logic, but it is experience*”. Roscoe Pound juga mengatakan “*mari kita tidak jadi biarawan hukum, yang hanya menikmati atmosfir kemurnian hukum dengan memisahkan hukum dari kehidupan keseharian dan elemen kemanusiaan*”. Dan Eugen Ehrlich juga mengatakan “*the center of gravity of legal development lies not in legislation nor in juristic science, nor in judicial decision, but in society itself*”.<sup>9</sup>

Representasi hukum syariah senantiasa dipaksa bersaing untuk memperngaruhi ruang publik. Teokrasi sejati mengandaikan adanya satu sudut pandang kebenaran dalam teologi dan hukum agama. Akan halnya dalam bentangan sejarah islam, nyaris tidak pernah suara tunggal yang merepresentasikan syariah dan norma agama, meski usaha pengistimewaan suatu mazhab berulang kali dicoba oleh para penguasa. Di masa silam, otonomi dan pluralitas institusi keagamaan ini menjadikan negara teokratis sulit dicapai. Namun kini, kekuasaan negara yang begitu luas dan dominan di banyak negeri muslim, terutama yang kondisi masyarakatnya relatif homogen, menjadikan teologi dan hukum islam terkooptasi dan terkontrol oleh negara. Dalam pandangan casanova, differensiasi modern menjadi penyangkal dari asumsi pemudaran agama, karena ternyata berperan penting dalam menumbuhkan gairah keagamaan dalam masyarakat modern. Ketika agama terintegrasi dalam negara, represi negara membawa konsekuensi ketidakpercayaan publik terhadap agama yang dampaknya bertahan lama seperti halnya yang terjadi dengan masyarakat Eropa. Dalam penilaian Mohammad Hatta (1945) “ Negara teokrasi tidak memperdalam perasaan agana atau memperkuat semangat agama, melainkan mempergunakan agama untuk keperluan negara.” Dengan adanya differensiasi, agama bisa mengembangkan otonomi relatif dalam menyediakan landasan moralitas baik untuk menopang maupun menentang kekuasaan politik. Hal ini memberikan sandaran alternatif bagi warga ketika

---

<sup>9</sup>Rikardo Simarmata, *The Life of Law Has not Been Logic*, Jurnal Kerjasama Antara Forum Keadilan dan HUMA No.42, 19 Februari 2006, hal. 1-3.

mengalami kekecewaan atas kekuasaan politik dan dunia kehidupan. Tersedianya kerangka differensiasi inilah menurut Stepan yang memberi peluang bagi pengembangan “toleransi kembar” antara negara dengan agama. Negara dan agama bisa mengembangkan peran publiknya masing-masing tanpa saling memaksa, karena menemukan konteks keterlibatan yang tepat. Diferensiasi agama dari domain kekuasaan negara tidak melucuti seluruh pengaruh agama dalam ruang publik. Pengaruh agama pada kehidupan publik bahkan politik tetap bisa berlangsung ketika negara dan agama berbeda secara institusional. Terbuka peluang bagi pengaruh agama atas ruang publik tanpa kontrol langsung agama atas negara. Dengan alternatif di luar kerangka “integrasi” dan “separasi” ini, komunitas agama tetap bisa memiliki pengaruh publik berkelindan dengan kewenangan negara untuk mengembangkan institusi-institusi demokratis dalam kerangka konstitusi dan hak asasi manusia.

Mengenai keterlibatan institusi agama dalam ranah publik, Casanova mengajukan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, pertama, dengan memasuki ranah publik, suatu agama tidak hanya dituntut untuk membela kebebasannya sendiri melainkan juga kebebasan penganut agama lain; dengan demikian agama-agama akan mencegah lahirnya absolutisme negara atas nama satu agama. Kedua, dengan memasuki ranah publik, agama-agama secara aktif mempersoalkan absolutisme dunia sekuler, namun tidak dengan keinginan untuk menggantikan atau menentukan jalannya negara, tetapi menggugat realitas sekuler itu secara etis. Ketiga, dalam memasuki ranah publik, agama membela pola dan tata nilai kehidupan tradisional dari penetrasi ataupun kolonisasi dunia teknis dan administrasi negara modern yang anonim.<sup>10</sup>

Akan tetapi dalam perkembangannya persoalan yang telah dianggap selesai ketika kita menjadikan Pancasila sebagai dasar negara muncul kembali seiring dengan perkembangan otonomi daerah di mana daerah diberikan kekuasaan untuk mengembangkan sendiri peraturan daerahnya. Perda sebagai produk hukum pemerintahan daerah, dapat dimaknai sebagai rambu-rambu hukum dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan daerah. Perda sebagai rambu-rambu hukum, secara substansif berisi nilai-nilai yang diyakini dapat memberikan arah bagi para pemimpin daerah dalam menjalankan kekuasaannya sehingga mampu membawa rakyat daerah pada kondisi yang sejahtera lahir dan batin. Perda selain sebagai rambu-rambu, juga dapat difungsikan sebagai instrumen pemerintahan, pemelihara serta untuk mempromosikan nilai dan prinsip-prinsip tertentu. Bertolak dari fakta bahwa perda merupakan nilai masyarakat daerah yang dipojitifkan, dalam perjalanannya telah memunculkan perda yang beraneka warna, salah satunya adalah perda bernuansa agama, perda bermotif agama atau perda bias agama yang kemudian secara generik diistilahkan dengan perda syariah. Perda syariah, dalam dinamika peraturan daerah, oleh Rumadi dipilah-pilah menjadi 4

---

<sup>10</sup>Yudi latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Ketiga: September 2011, hal. 109.

kategori sesuai dengan substansi yang diaturnya, yaitu 1) perda yang terkait isu moralitas masyarakat secara umum. Karena menyangkut moral, tentu saja perda jenis ini menjadi *concern* semua agama. Perda dalam kategori ini, antara lain perda anti pelacuran dan perzinahan yang ada di hampir semua daerah. Perda kategori ini, juga sering disebut perda anti kemaksiatan. 2) perda yang terkait *fashion* dan mode pakaian. Misalnya keharusan memakai jilbab atau busana muslim-muslimah di tempat-tempat tertentu. Perda *fashion* ini jelas sangat tipikal Islam, sehingga orang dengan gampang mengidentifikasinya sebagai perda syariah Islam. 3) perda yang terkait keterampilan beragama seperti keharusan bisa baca tulis al-Qur'an, serta perda keharusan belajar di Madrasah *Diniyah Awwaliyah* seperti di Bulukumba. Perda ini, juga sangat tipikal Islam, sehingga tampak sekali kepentingan Islam mendominasi kemunculannya. Lebih jauh lagi, keterampilan baca tulis al-Quran tersebut dimasukkan dalam syarat nikah, sarat kenaikan pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), juga untuk memperoleh pelayanan publik. Sedangkan untuk ijazah Diniyyah, prasyarat bagi seseorang untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. 4) Perda yang menyangkut persoalan pemungutan dana sosial dari masyarakat, seperti perda zakat, infak dan shadaqah. Perda jenis ini ada di Sukabumi, Lombok Timur Nusa Tenggara Barat, dan Cilegon.<sup>11</sup>

Menurut Ahmad Suaedy, dari aspek muatan materinya perda syariah dapat diklasifikasikan kedalam tiga isu sentral, *Pertama*, menyangkut masalah sosial, seperti pelacuran, minuman keras, dan kriminalitas. *Kedua*, menyangkut masalah keterampilan atau ketertiban beragama, seperti baca al-Qur'an, dan shalat khusyu. Dan *ketiga*, menyangkut cara berpakaian atau berbusana, seperti keharusan mengenakan jilbab dan berpakaian menutup aurat. Dengan melihat isu yang melatarbelakanginya, perda syariah, oleh masyarakat tertentu dinilai sebagai alternatif yang memberi solusi, ditengah masyarakat yang mengalami distorsi nilai.<sup>12</sup>

Dalam perspektif holistik, Robin Bush menilik faktor pendorong munculnya perda-perda bernuansa agama dengan terlebih dahulu mengutarakan pemikirannya bahwa, sesungguhnya tidak ada *single factor* dalam fenomena ini, melainkan harus dilihat dari beberapa sudut pandang dengan memilah-milah sejumlah faktor yang memengaruhinya. Selanjutnya Bush, menuding beberapa faktor pendorong tumbuh suburnya perda-perda bernuansa agama tersebut adalah a) Faktor sejarah dan budaya lokal. b) Daerah-daerah yang memiliki potensi korupsi tinggi, sehingga bisa diprediksikan bahwa perda atau kebijakan tersebut sebagai bagian dari upaya menutupi korupsi yang dilakukan oleh para politisi, baik di eksekutif maupun legislatif. c) Pengaruh lokal politik. Ini terjadi misalnya ketika seorang politisi ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau seorang

---

<sup>11</sup>Rumadi, *Empat Kategori Perda Agama*, dikutip <http://google.com>, diakses tanggal 10 Juli 2012

<sup>12</sup>Ahmad Suaedy, *Perda Bernuansa Agama dan Masa Depan Demokrasi Indonesia Sebuah Sketsa*. dikutip dari <http://google.com>, diakses tanggal 10 Juli 2012

*incumbent* hendak mencalonkan diri lagi menjadi calon kepala daerah periode berikutnya. Maka salah satu alat untuk menarik para pemilih adalah dengan cara menawarkan diterapkan perda-perda bernuansa agama. d) Kelemahan kalangan politisi tentang kemampuan untuk menyusun sebuah peraturan dan tiadanya visi untuk mensejahterakan masyarakat, sementara di lain pihak adanya kesempatan politik yang luas dan kekuasaan yang cukup untuk membuat berbagai peraturan.<sup>13</sup> Tiadanya kemampuan untuk menggali isu-isu strategis untuk mensejahterakan rakyat dan lemahnya kemampuan untuk menyusun sebuah peraturan tentang pemerintah yang baik (*good governance*), lalu menjadikan referensi agama sebagai sesuatu yang penting untuk dijadikan aturan.

#### **B. Peraturan Daerah Syariah dalam Prespektif Politik Hukum Indonesia**

Politik hukum mengandung dua sisi yang tidak terpisahkan, yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum, dan sekaligus alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.

Dengan pengertian-pengertian tersebut, maka pembahasan politik hukum untuk mencapai tujuan negara dengan satu sistem hukum nasional mencakup sekurang-kurangnya hal-hal berikut, yaitu (1) Tujuan negara atau masyarakat Indonesia yang diidamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk panggilan nilai-nilai dasar tujuan negara sebagai pemandu politik hukum; (2) sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu serta faktor-faktor yang mempengaruhinya; (3) perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum; (4) isi hukum nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya; (5) pemagaran hukum dengan prolegnas dan *judicial review*, *legislative review*, dan sebagainya.<sup>14</sup> Atau, menurut Muhadar Politik hukum adalah *Legal Policy* yang akan dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah yang mencakup: Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan pembangunan, termasuk materi-materi hukum di bidang pertanahan; juga bagaimana pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegakan supremasi hukum, sesuai fungsi-fungsi hukum, fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum<sup>15</sup>. Dengan kata lain, Politik Hukum mencakup proses pembangunan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan peranan, sifat dan kearah mana hukum akan di bangun dan ditegakkan.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal. 2.

<sup>14</sup> Paulus M. Tangke, *Politik Hukum Dan Perda SI*, dikutip dari <http://yahoo.com>, diakses tanggal 12 Agustus 2012.

<sup>15</sup> Muhadar, *Viktimisasi Kejahatan di Bidang Pertanahan*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2006, hal. 26.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal.20.

Politik hukum merupakan arah pembangunan hukum yang berpijak pada sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara atau masyarakat bangsa. Hukum di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat bangsa, yakni tegaknya hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mengakhiri tatanan sosial yang tidak adil dan menindas hak-hak asasi manusia; dan karenanya politik hukum harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam satu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah alat yang bekerja dalam sistem hukum tertentu untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita masyarakat Indonesia. Tujuan negara kita, bangsa Indonesia, adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Secara definitif, tujuan negara kita tertuang di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yang meliputi: (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan negara ini didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila), yaitu: ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat/kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila inilah yang memandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang.<sup>17</sup>

Hukum sebagai alat untuk mencapai Tujuan Negara, selain berpijak pada lima dasar (Pancasila), menurut Bernard L. Tanya juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*), yakni:

- melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (integrasi).
- mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan.
- mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi).
- menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.

Empat prinsip cita hukum tersebut haruslah selalu menjadi asas umum yang memandu terwujudnya cita-cita dan tujuan negara, sebab cita hukum adalah kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif.<sup>18</sup> Cita hukum itu bersifat normatif karena berfungsi sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif, dan

---

<sup>17</sup>Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Pertama 2006, hal.16-17.

<sup>18</sup>Bernard L. Tanya, *Judicial Review dan Arah Politik Hukum sebuah Perspektif* (Makalah Untuk Seminar Tentang Judicial Review dan Arah Politik Hukum di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 17 April 2006.

bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum dan tujuan yang hendak dicapai oleh negara.<sup>19</sup>

Berdasarkan cita-cita masyarakat yang ingin dicapai yang dikristalisasikan di dalam tujuan negara, dasar negara, dan cita-cita hukum, maka diperlukan sistem hukum nasional yang dapat dijadikan wadah atau pijakan dan kerangka kerja politik hukum nasional. Dalam hal ini, pengertian tentang sistem hukum nasional Indonesia atau sistem hukum Indonesia perlu dikembangkan.

Sistem adalah kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang satu dengan yang lain saling bergantung untuk mencapai tujuan tertentu. Banyak yang memberi definisi tentang istilah sistem ini. Ada yang mengatakan bahwa sistem adalah keseluruhan yang terdiri dari banyak bagian atau komponen yang terjalin dalam hubungan antara komponen yang satu dengan yang lain secara teratur. Sedangkan hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara. Dalam konteks ini, hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945. Karena, di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum Indonesia. Di dalamnya terkandung nilai-nilai khas budaya bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang dalam kesadaran hidup bermasyarakat selama berabad-abad.

Dengan demikian, sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku diseluruh Indonesia yang meliputi semua unsur hukum (seperti isi, struktur, budaya, sarana, peraturan perundang-undangan, dan semua sub unsurnya) yang antara yang satu dengan yang lain saling bergantung dan yang bersumber dari Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945.<sup>20</sup> Menurut Soerjono Soekanto, masalah-masalah yang dipersoalkan dalam sistem hukum mencakup lima hal, yaitu: (1) Elemen atau unsur-unsur sistem hukum; (2) Konsistensi sistem hukum; (4) pengertian-pengertian dasar sistem hukum; dan (5) kelengkapan sistem hukum. Politik Hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan.<sup>21</sup> Dengan arti ini, maka menurut Mahfud MD politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar, sebagai berikut:

- 1) Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
- 2) Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara, yakni: (a) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, (b) memajukan kesejahteraan umum, (c) mencerdaskan kehidupan bangsa, (d) melaksanakan

---

<sup>19</sup>*Op.Cit.*, hal.18.

<sup>20</sup>*Ibid.*, hal. 20-21.

<sup>21</sup> *Op.Cit.*, hal.9.

ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

- 3) politik hukum harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni: (a) berbasis moral agama, (b) menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi, (c) mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya, (d) meletakkan kekuasaan dibawah kekuasaan rakyat, (e) membangun keadilan sosial.
- 4) Agak mirip dengan butir 3, jika dikaitkan dengan cita hukum negara Indonesia, politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk; (a) melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori, (b) mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, (c) mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum), (d) menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan.<sup>22</sup>

Untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya.

Tipologi Philippe Nonetz dan Philip Selznick tentang bentuk-bentuk *legal ordering*, *Repressive law*, *Autonomous law*, *Responsive law*. terpaksa mengakui bahwa dalam satu sistem hukum ada dua kemungkinan wajah hukum: *pertama*, Sistem hukum dapat bersifat menindas, dan hukum sering membatasi dan kaku; *kedua*, Hukum dapat merupakan suatu sarana untuk merealisasikan kebebasan dan persamaan, menjadikan para politisi tunduk kepada asas-asas hukum. Ada tiga tipe keadaan hukum dalam masyarakat:

#### 1. Repressive

Hukum yang mengabdikan kepada kekuasaan dan tertib sosial yang represif, artinya banyak menggunakan paksaan tanpa memikirkan kepentingan yang ada pada rakyat. Karakteristik : a) Institusi-institusi hukum langsung terbuka bagi kekuasaan politik, hukum di identifikasikan dengan negara. b) Perspektif resmi mendominasi segalanya. c) Kepentingan bagi rakyat untuk mendapatkan keadilan memperoleh perlindungan apabila keadilan semacam itu ada, adalah terbatas. d) Badan-badan khusus, misalnya, polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang bebas. Dan e) Hukum dan otoritas resmi dipergunakan untuk menegakkan konformitas kebudayaan.

#### 2. Autonomous

Hukum otonom berorientasi pada pengawasan kekuasaan represif artinya hukum otonom merupakan antitesis dari hukum represif. Karakteristik : a) Penekanan pada aturan-aturan hukum sebagai upaya utama mengawasi kekuasaan resmi. b) Adanya pengadilan yang dapat

---

<sup>22</sup> *Op.Cit.*, hal.31.

didatangi secara bebas tanpa manipulasi kekuasaan politik dan ekonomi. c) Kelemahan : Perhatian terlalu besar terhadap aturan-aturan dan kepantasan prosedural mengakibatkan peranan hukum semakin sempit; Keadilan prosedural dapat menjadi pengganti keadilan substantif; Penekanan atas kepatuhan terhadap hukum, melahirkan pandangan tentang hukum sebagai sarana kontrol sosial, mengembangkan suatu mentalitas hukum diantara rakyat, mendorong ahli hukum mengadopsi sifat konservatif.

### 3. Responsive

Sikap responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan social (lebih peka terhadap masyarakat. Karakteristik: Pergeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan; Pentingnya kerakyatan baik sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapainya.

Setelah melakukan pengkajian teoretik, dapat diambil kesimpulan awal bahwa tipe yang paling relevan untuk rujukan adalah tipe hukum responsif, karena:

- Proses pembuatannya bersifat partisipatif.
- Dilihat dari segi fungsinya, maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif, artinya memuat materi secara umum sesuai dengan aspirasi yang dilayani (dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat).
- Dari segi penafsiran, memberi peluang sedikit kepada pemerintah untuk membuat penafsiran melalui peraturan pelaksanaan.

Politik hukum mengandung dua sisi yang tidak terpisahkan, yakni: sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum, dan sekaligus alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak, dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.

Uraian diatas telah menghantarkan kita bahwa ketika pandangan positivisme secara gegabah diserap dalam ilmu hukum, maka persoalan penegakan keadilan menjadi serius dipertanyakan. Semboyan *positivisme "savoir pour previor"*, (mengetahui untuk meramalkan), yang yang seperti halnya elegan dalam menciptakan model rekayasa masyarakat (*social-engineering*) namun disadari maupun tidak, pada nyatanya bersifat *artificial*. Hukum positif bersifat formal dan abstrak; berusaha untuk memisahkan kekuatan-kekuatan hukum dari persoalan politik, ekonomi dan sosial masyarakat. Etika hukum semacam ini akan berseberangan dengan moral (*a moral*) yang orientasinya jauh lebih luas daripada sekadar *self-interest*.

Dengan lain kata dalam maksud yang sama; permasalahan peraturan daerah yang menyangkut kepentingan masyarakat bilamana dipaksakan dengan *positivisme* maka hasil yang diperoleh tiada lain adalah rutinitas prosedural, tidak menghasilkan kesejahteraan masyarakat yang meningkat, dan amat besar kemungkinannya akan menghasilkan kontroversi yang tidak terselesaikan dalam kehidupan masyarakat.

Idealitas aturan hukum mengingkari realitas rasa keadilan dalam masyarakat. Idealitas peraturan daerah ternyata menghasilkan kesenjangan antara tertib hukum dengan keadilan sosial. Kepastian hukum ternyata adalah sekedar kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan yang sesuai dengan tuntutan rasa keadilan sebagaimana yang semestinya menjiwai aturan hukum. Frasa kepastian hukum tidak mampu dan bahkan tidak mau menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara baik dan benar. Seharusnya dan semestinya, pendekatan permasalahan hukum, utamanya menyangkut kepentingan publik dan keadilan sosial adalah menurut paradigma yang lebih *holistic - realistic - integratif humanism*.

Sesungguhnya semua peraturan daerah adalah bertujuan untuk memajukan kesejahteraan masyarakat, mencerdaskan kehidupan masyarakat, menciptakan keadilan sosial di masyarakat. Reformasi di Indonesia satu sisi diakui memang menawarkan kebebasan sehingga memperkuat posisi tawar masyarakat (*civil society*) dalam hubungannya dengan negara. Salah satu kebebasan yang paling menonjol dalam konteks ini, adalah keleluasaan masyarakat daerah melalui institusi politik demokrasi memproduksi perda syariah yang oleh banyak kalangan dinilai sebagai bentuk pengusungan identitas agama diruang publik. Tema ini menjadi kian menarik, jika kemudian dikorelasikan dengan prinsip atau asas negara hukum yang demokratis.

Perdebatan boleh atau tidaknya memunculkan identitas keagamaan di ruang publik telah lama menjadi perdebatan di Pengadilan HAM Eropa dan Komite HAM PBB. Komite HAM PBB memutuskan di dalam kasus K. Binder Singh melawan Kanada bahwa negara dapat melarang penggunaan identitas keagamaan di ruang publik. Larangan tersebut berdasarkan atas Pasal 18 ayat (3) Kovenan Hak Sipil dan Politik (SIPOL). Negara dapat melarang identitas keagamaan di ruang publik untuk melindungi hak dan kebebasan kelompok lain. Hal yang paling penting adalah negara harus mengambil posisi netral di dalam masalah keagamaan. Negara tidak boleh mengakomodasi identitas atau simbol agama ataupun kepercayaan.

Analisis secara mendalam topik Politik Hukum dan Perda-Perda Bias Agama di bumi Pancasila ini, belum dilakukan secara mendalam, masih perlu metodologis untuk menganalisisnya secara mendalam. Kendati belum mendalam, namun ada beberapa hal, sebagai gambaran awal, yang dapat disimpulkan berhubungan dengan tatanan Politik Hukum Nasional . Dari segi Hakikat Peraturan Daerah, Perda Bias Syariah Islam: menyalahi hierarki peraturan perundang-undangan, menyalahi eksistensi perda, dan mengabaikan prinsip pijakan perda, yang tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi (misalnya, kebebasan beragama di dalam UUD 1945).

Perda Bias Syariah tidak sejalan dengan cita-cita dan tujuan Negara, yang hendak menegakkan keadilan sosial, menegakkan hak-hak asasi manusia, menegakkan persatuan tanpa diskriminasi. Perda Bias Syariah Islam mengancam prinsip cita hukum (*rechtsidee*) mengenai perlindungan terhadap semua unsur bangsa demi keutuhan/integrasi.

Perda ini tidak sejalan dengan sistem hukum nasional Indonesia, dimana kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara, seharusnya selalu bersumber pada Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945. Perda ini mengancam kerangka dasar/pijakan politik hukum kita, karena bias perda menciptakan intoleransi hidup beragama yang berdasar keadaban dan kemanusiaan. Mengacu pada tipologi Nonetz, perda bias syariah dapat dikategorikan Repressive, karena hukum dan otoritas resmi (*formalisasi-sweeping*) dipergunakan.

Arah Hukum Indonesia saat ini, seharusnya sudah jelas, yakni, terletak pada tujuan negara, dasar negara, pada cita-cita hukum, maupun pada pijakan/dasar Politik Hukum kita. Namun, kebangkitan Islam Politik dengan mengusung “syariah Islam” jelas sangat mencemaskan, tidak hanya bagi non-muslim, tetapi juga bagi Islam Kultural. Diketahui bahwa, semua umat beragama di Indonesia wajib, bahkan sudah hakikatnya, melaksanakan syariah/ketentuan/hukum agamanya masing-masing, secara interen, tanpa harus diperdakan (menjadi hukum positif negara).

#### **a. Resistensi Peraturan Daerah Syariah Dalam Sistem Sosial Indonesia**

Secara yuridis normatif pemberlakuan syariah Islam di era otonomi daerah ditetapkan melalui instrumen legislatif daerah utamanya peraturan daerah (perda) yang memiliki kekuatan hukum dan politis. Kendatipun Undang-Undang tentang otonomi daerah tidak memberi wewenang bidang peradilan dan agama kepada daerah, tetapi dalam praktiknya, perda-perda itu masuk ke dalam ranah persoalan agama. Karenanya, keberadaan perda-perda syariah itu perlu terus dikaji untuk menguji, apakah peraturan-peraturan daerah tersebut bertentangan dengan undang-undang dan Konstitusi atau tidak. Karenanya dalam kenyataannya, perda syariah tidak jarang menimbulkan resistensi sosial yang memicu perdebatan dalam masyarakat.

Namun demikian, dukungan masyarakat terhadap perda sangat jelas dan kuat. Pemberlakuan syariah lewat perda-perda itu pada umumnya diketahui dan disetujui kebanyakan masyarakat Muslim. Meski bagi masyarakat yang tidak setuju, perda syariah dinilai antara lain mengganggu kerukunan antar umat beragama, tetapi bagi masyarakat yang setuju, menerapkan syariah lewat perda dianggap sebagai perintah agama. Bagi sebagian mereka, perda syariah bahkan diharapkan dapat menjadi solusi bagi berbagai masalah yang membelit bangsa dewasa ini. Harapan ini tampaknya dipengaruhi oleh kegagalan negara mengintegrasikan program-program politik, budaya, dan ekonomi, dengan sistem nilai-nilai dan *worldview* yang hidup dalam masyarakat dan juga kegagalan (kurang berhasilnya) modernisasi dalam berbagai bidang yang dilakukan negara.

Kendatipun demikian, manfaat yang paling terasa dari perda-perda syariah adalah meningkatnya keamanan dan ketertiban masyarakat misalnya, kebiasaan anak-anak muda yang mabuk-mabukan dan berjudi di gang-gang perkampungan menjadi hilang. Meningkatnya rasa aman dalam masyarakat perlu dicermati dan diteliti lebih lanjut, karena gejala ini boleh jadi sekadar efek atau refleksi dari ketakutan publik pada syariah. Jika

benar, maka gejala ini bukanlah cerminan sesungguhnya dari menguatnya institusi hukum dan keamanan. Artinya, yang sesungguhnya berlangsung bukanlah kepatuhan hukum warga negara akibat dari situasi objektif yang tercipta, melainkan karena rasa takut kepada polisi syariah yang dipersepsikan menjalankan tugas mereka atas nama agama.

Sebagai kebijakan publik, perda-perda itu kurang demokratis secara prosedural. Hal ini dikarenakan rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses penerbitan perda syariah. Artinya agenda penerapan syariah cenderung dilakukan secara tertutup, tanpa proses dialog yang partisipatif dengan melibatkan sebanyak mungkin elemen masyarakat, baik komunitas non-Muslim maupun komunitas Muslim. Fakta ini memperkuat dugaan bahwa perda syariah adalah agenda politik elit. Sebagaimana telah diungkap, sebagian masyarakat yang diteliti mengakui adanya politisasi syariah. Hampir sepertiga dari mereka menyatakan bahwa formalisasi syariah tidak jarang menjadi isu kampanye dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada). Menurut mereka, politisasi syariah juga terjadi dalam pemilu nasional yang dilakukan partai-partai tertentu untuk menarik perhatian pemilih dalam jumlah yang besar. Bahkan, perda syariah disinyalir sebagai *move* politik elite daerah, guna mengalihkan perhatian rakyat dari penderitaan ekonomi yang dialaminya.

Meski mendapat dukungan kuat publik Muslim, rendahnya partisipasi publik dalam proses penerapan syariah memperkuat dugaan bahwa 'politik syariah' sebagai agenda elit. Hingga kini, pemerintah pusat terkesan mendiamkan gejala ini meski muncul kekhawatiran dari banyak kalangan. Banyaknya kepentingan publik yang 'ditabrak' sebagai dampak perda syariah pada dasarnya mengkonfirmasi asumsi di atas. Seperti telah disebutkan berulang kali dalam tulisan ini, penerapan syariah di berbagai daerah mengancam atau bahkan sebagiannya melanggar kebebasan sipil, hak-hak perempuan, dan non-Muslim. Hal ini terjadi, karena antara lain konstruk syariah tradisional yang dalam beberapa hal memang problematik, jika diukur dengan ukuran HAM universal.

Sikap tidak toleran dan eksklusivisme juga merebak di daerah-daerah. Hal ini jelas terlihat dari rendahnya keinginan untuk hidup secara berdampingan dengan kelompok minoritas lainnya, serta rendahnya penghargaan terhadap kebebasan beragama kelompok minoritas. Yang perlu dicermati dari gejala perda syariah adalah, selain menunjukkan kembalinya syariah ke ruang publik, trend perda-perda syariah di tingkat lokal ini juga merefleksikan gejala baru Islamisasi, yaitu usaha untuk mengkonstruksi masyarakat yang Islami melalui otoritas politik lokal. Di daerah-daerah kantong Islam tersebut, para pendukung gerakan-gerakan pro-syariah menyatakan perang melawan segala bentuk maksiat yang dianggap sebagai representasi budaya sekular yang mencemari ajaran Islam. Faktor ketidakpastian hukum serta degradasi moral sosial secara signifikan telah mendorong lahirnya kelompok Islam yang mendukung penerapan syariah "secara paksa" oleh negara. Deprivasi sosial akibat krisis ekonomi-politik juga secara fundamental membuka jalan bagi desakan-desakan penerapan syariah oleh negara tersebut.

Sikap negara yang cenderung mendiamkan pelanggaran HAM yang ditimbulkan perda-perda syariah tersebut memunculkan dugaan bahwa perda ini “direstui” negara. Sikap ini beresiko, karena akan memancing dunia internasional mempertanyakan komitmen Indonesia pada penegakan HAM dan pluralisme. Karenanya, pemerintah perlu secara sungguh-sungguh membatalkan semua perda syariah yang bertentangan dengan HAM.

Secara historis, syariah tradisional yang kita kenal adalah produk ulama, terutama pada abad ke-7 dan 8, dalam memahami teks-teks suci Islam yang dipengaruhi dan dibenarkan masanya yang belum mengenal HAM universal yang baru lahir pada tahun 1948. Celahnya dengan menekankan syariah pada pertimbangan kemaslahatan kemanusiaan, baik dalam konteks lokal maupun nasional. Dengan demikian, tanpa menghilangkan sifatnya yang bersumber dari teks suci, syariah pun akan bersifat modern dan rasional, bahkan dimungkinkan untuk didialogkan dan diterima warga non-Muslim dalam bingkai *nation state* seperti Indonesia.

Pancasila tidak menghendaki perwujudan negara agama, yang merepresentasikan salah satu aspirasi keagamaan yang mematkan pluralitas kebangsaan, dan menjadikan pengikut agama lain sebagai warga negara kelas dua. Proposisi bahwa “Indonesia bukan negara sekuler dan bukan negara agama” ini memperoleh kontekstualisasinya dalam konsep “diferensiasi”. Sebagai jalan tengah antara “fusi” dan “separasi”. Kehadiran Islam sebagai agama mayoritas, setiap agama secara prinsip diperlakukan setara dengan tidak menjadikan Islam sebagai agama negara. Berdasarkan Pasal 29 (2) UUD 1945, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.”<sup>23</sup>

Nilai-nilai ketuhanan yang dikehendaki Pancasila adalah nilai ketuhanan yang positif, yang digali dari nilai-nilai profetis agama-agama yang bersifat inklusif, membebaskan, memuliakan keadilan dan persaudaraan. Dengan penempatan sila Ketuhanan Yang Maha Esa di atas sila-sila yang lain membuat politik negara mendapat akar kerohanian dan dasar moral yang kuat. Sila ketuhanan memberikan dimensi agama pada kehidupan politik serta mempertemukan dalam hubungan simbiosis antara konsepsi “daulat Tuhan” dan “daulat rakyat” yang dikemukakan oleh Sartono Kartodirdjo dan Kuntowijoyo sebagai teo demokratis. Dengan Pancasila, kehidupan kolektif yang berorientasi pada penghayatan nilai-nilai itu terangkat dari tingkat sekuler ke tingkat moral atau sakral. Di sini terdapat perpaduan antara teosentrisme dan antroposentrisme, dan terdapat pula rekonsiliasi antara tendensi ke arah sekularisasi dan sakralisasi.<sup>24</sup>

Fundamentalisme keagamaan dan fundamentalisme sekuler harus dihindari karena keduanya membuat ketuhanan dan politik terus menerus saling mengucilkan dan mengalahkan, yang membuat kehidupan spiritual

---

<sup>23</sup>Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Ketiga: September 2011, hal. 111.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal.115.

tanpa kesalehan sosial dan menjadikan politik tanpa jiwa. Oleh karena itu solusi diferensiasi Indonesia dengan titik tengah “bukan negara agama dan bukan pula negara sekuler”, merupakan warisan kemajuan dari para pendiri bangsa yang harus dipertahankan dan diupayakan operasionalisasinya secara berkelanjutan.<sup>25</sup>

*The rule of law* mensyaratkan agar negara harus mengambil posisi netral di dalam masalah keagamaan dan kepercayaan. Negara hanya boleh mengakomodasi pendidikan dan bahasa untuk kelompok-kelompok minoritas agama dan kepercayaan. Dan sebaliknya, negara tidak boleh mengakomodasi identitas keagamaan dan kepercayaan baik kelompok mayoritas maupun minoritas di ruang publik. Konstitusi Indonesia tidak menjelaskan apakah negara sekuler atau tidak. Tetapi Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum.

Terkait dengan perda syariah, tampak bahwa negara sangat tidak netral dalam masalah keagamaan dan kepercayaan, serta tidak konsisten dengan substansi Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Selain itu, perda syariah berpotensi mengancam pluralisme dan toleransi, di mana suatu hal yang sangat sulit untuk mendukung pluralisme dan toleransi ketika negara tidak netral di dalam masalah keagamaan dan kepercayaan.

Perumusan hukum islam Indonesia tidak akan pernah selesai tanpa pertama-tama memahami budaya dan tradisi pribumi yang terdapat di seluruh bagian negara Indonesia dan mempertimbangkannya dalam proses pembuatan hukum. Di sini penerapan hukum islam tidak dilihat sebagai bagian yang terpisah dari tradisi hukum indonesia, tapi sebagai bagian yang menyatu dengannya, di mana budaya hukum yang diberikan oleh hukum agama bekerja bergandengan dengan hukum sekuler untuk menciptakan tradisi hukum yang khas. Sebab itu, agar bisa mencapai tujuan terbentuknya hukum islam versi Indonesia, tugas pertama adalah memformulasikan teknik hukum tertentu yang akan membantu menyukseskan usaha tersebut.<sup>26</sup> Dalam kenyataannya, Perda syariah jika tidak dianggap menjadi masalah secara perundang-undangan yang berlaku, maka syariah yang hendak diperdakan sebagai kebijakan negara, harusnya disertai dengan upaya luar biasa yang membuat syariah lebih fleksibel. Tujuannya, agar dapat dapat bersifat *cultural accomodation of Change*. Diantaranya adalah dengan cara menyesuaikan sebagian syariah yang berkaitan dengan persoalan sosial yang problematik, dengan tuntutan HAM universal sebagai hukum internasional dan nasional.

Dari kutipan beberapa pakar diatas, tampak bahwa perda syariah ternyata bukan hanya instrumen kebijakan yang mutakhir dengan daya kerja yang jitu sehingga dengan begitu saja dapat mencegah dan menghindarkan masyarakat dari bahaya distrorsi nilai, tetapi oleh kalangan

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal.121

<sup>26</sup> Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler*, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008, hal.110.

tertentu ada juga yang di ditarik menjadi komoditas politik yang layak jual. Perda syariah dalam tataran dialogis yang mendalam, justru bukan merupakan upaya untuk menempatkan nilai agama sebagai nilai transenden yang luhur, tetapi malah membawa nilai agama yang substansial menjadi hanya sekedar formalisme, simbolisme yang dengan vulgar mengusung identitas agama diruang publik. Selain menimbulkan kontroversi yang memicu ketegangan dan konflik sosial, perda syariah juga dikhawatirkan dapat menjadi alat politisasi agama. Perda dengan begitu dapat kehilangan otoritas religiusnya dan hanya menjadi kebijakan publik biasa dari pemerintah daerah yang bersangkutan. Gejala 'politik syariah' ini juga paradoks, karena mengajarkan kepalsuan dan kemunafikan dalam keberagamaan, padahal inti keberagamaan adalah toleransi. Di daerah perda syariah, masyarakat tampak lebih taat beragama, namun diragukan bahwa ketaatan itu refleksi ketulusan, kesadaran, dan kedewasaan. Sangat mungkin ketaatan itu lahir, karena rasa takut pada aparat negara. Bila benar, maka ini pertanda terjadinya reduksi mendasar terhadap prinsip-prinsip syariah, sebab, dilihat dari sifat dan tujuannya, syariah hanya bisa dijalankan dengan sukarela oleh penganutnya. Sebaliknya, prinsip-prinsip syariah akan kehilangan otoritas dan nilai agamanya apabila dipaksakan oleh negara.

### C. Daftar Pustaka

- Bernard L. Tanya, *Judicial Review dan Arah Politik Hukum sebuah Perspektif* (Makalah Untuk Seminar Tentang Judicial Review dan Arah Politik Hukum di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 17 April 2006.
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Pertama 2006.
- Muhadar, *Viktimisasi Kejahatan di Bidang Pertanahan*, Yogyakarta:LaksBang PRESSindo, 2006.
- Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler*, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008.
- Rikardo Simarmata, *The Life of Law Has not Been Logic*, Jurnal Kerjasama Antara Forum Keadilan dan HUMA No.42, 19 Februari 2006.
- Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Semarang: Genta Press, 2008.
- Yudi latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Ketiga: September 2011.