

NORMA AGAMA SEBAGAI SUMBER HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA

Siti Afyah¹

Abstrak

Dengan adanya benturan nilai antara prinsip-prinsip negara kesatuan yang dianut Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem pemerintahan daerah menurut UUD 1945. Ternyata menimbulkan konflik dalam Pembentukan Peraturan daerah. Keputusan politik untuk memberikan otonomi kepada daerah telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap sistem pemerintahan Indonesia pada umumnya dan pemerintahan daerah pada khususnya, yaitu dari sistem pemerintahan sentralistik pada masa Orde Baru ke sistem pemerintahan desentralistik pada masa Era Reformasi. Berkaitan dengan hal tersebut, maka hal itu dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 136 UU Nomor 23 Tahun 2014 Jo UU Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas perbantuan, sehingga muncullah sejumlah perda yang bernuansa agama. Secara sosiologis di tengah masyarakat masih ada sekelompok masyarakat yang mempersoalkan adanya Peraturan daerah yang bersumber dari norma agama terutama dari nilai-nilai agama Islam. Berdasarkan latar belakang di atas maka masalah yang diteliti adalah Bagaimana kedudukan dan fungsi norma agama dalam pembentukan Peraturan Daerah, dan Bagaimana konsep-konsep dasar peraturan daerah dalam mengakomodir norma-norma agama. Metode penelitian yang digunakan untuk mengurai masalah tersebut adalah yuridis normatif dengan pendekatan filosofis, yuridis, historis, dan komparatif. Analisis penelitian terhadap masalah yang dirumuskan ditemukan bahwa adanya latar belakang pandangan yang berbeda dalam memahami konsep norma dalam hierarki perundang-undangan, Adapun analisis terhadap permasalahan di atas adalah karena belum adanya kesatuan pandangan tentang pemaknaan Universalisme dalam pembentukan perundang-undangan, sehingga menimbulkan multiinterpretasi, dan disamping itu karena adanya keinginan yang kuat dari masyarakat untuk mengangkat norma-norma yang berlaku di tengah masyarakat seperti nilai-nilai kearifan lokal dan nilai-nilai agama yang dianut oleh masyarakat.

Kata Kunci : Norma Agama, Sumber Hukum, Pemerintah Daerah.

¹ Adalah Dosen Tetap Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum UNISDA Lamongan.

Pendahuluan

Dalam realitas politik, Indonesia secara konstitusional bukanlah negara agama, sehingga Negara Pancasila secara legal formal tidak memungkinkan bagi umat beragama untuk mewujudkan seutuhnya norma-norma agama tentang hukum dalam bentuk resmi. 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). Negara Pancasila membina dan mengakui agama-agama yang dianut oleh rakyatnya selama sesuai dengan norma keberadaban dan keadilan. Para pendiri dan pembuat keputusan tentang dasar negara Indonesia telah menetapkan negeri ini sebagai negara kesatuan dan kebangsaan dengan Pancasila sebagai dasar Negara.

Selama masa Orde baru banyak produk hukum yang harus direformasi karena berkarakter sentralistik, sementara itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menunjukkan bahwa Indonesia merupakan Unitary State (negara kesatuan) yang memuat pluralitas kondisi lokal, baik ditinjau dari sudut kearifan lokalnya, adat istiadat, suasana demokrasi lokal, lokal wisdom, kapasitas pemerintah daerah maupun latar belakang pembentukan daerah yang masing-masing mengharuskan ditetapkannya kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Keputusan politik untuk memberikan otonomi kepada daerah telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap sistem pemerintahan Indonesia pada umumnya dan pemerintahan daerah pada khususnya, yaitu dari sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik pada masa Orde Baru ke sistem pemerintahan desentralistik pada masa Era Reformasi (UU Nomor 23 tahun 2014).

Sistem desentralisasi tersebut lebih memberikan kebebasan dan kemandirian kepada masyarakat daerah di dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan, terutama terhadap kepentingan masyarakat daerah, sehingga makna desentralisasi seringkali menjadi alasan kuat dan menjadi pendorong dalam pembentukan suatu Perda yang bernuansa agama dan bersifat eksklusif, sehingga kurang memberikan rasa keadilan dalam masyarakat luas.

Sementara, tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, memberdayakan, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka hal itu dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 136 UU Nomor 23 Tahun 2014 (yang diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004) bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas perbantuan. Tahapan perencanaan pembentukan Perda dimulai dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang bertujuan mendesain Perda secara terencana, bertahap, terarah dan terpadu. Program pembangunan peraturan perundang-undangan daerah perlu menjadi prioritas karena perubahan terhadap undang-undang tentang pemerintahan daerah dan berbagai peraturanserta dinamika masyarakat dan pembangunan daerah menuntut peraturan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya, termasuk munculnya perda bernuansa agama perlu mendapat perhatian sebagai fakta hukum.

Walaupun demikian perda agama sejak era reformasi mulai berkembang subur, negara Indonesia tetap bukan Negara agama, tetapi eksistensi agama sangat diakui secara konstitusional baik dalam Pancasila maupun UUD 1945, sehingga norma agama dapat menjadi hukum nasional (positif). Permasalahannya, ketika norma agama menjadi hukum positif, maka norma agama seharusnya bersifat dan berlaku universal, tetapi faktanya masih ada sejumlah perda agama yang bersifat eksklusif-elitis. Disamping itu, walaupun secara konstitusional norma agama diakui eksistensi, tetapi tidak ada aturan tertentu yang mengharuskan norma agama menjadi sumber material hukum positif, khususnya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga hal ini menimbulkan kekosongan hukum, dalam perspektif politik hukum, pemberlakuan norma-norma agama dalam bentuk perda menjadi salah satu upaya menjadikan norma-norma agama sebagai pewarna, sumber materi dan asas dalam pembentukan hukum nasional di Indonesia. Namun demikian, pemberlakuan norma-norma agama dalam peraturan daerah menimbulkan sejumlah kontroversi,

mulai dari masalah kedudukan, signifikansi, hingga formulasinya. Berdasarkan hal tersebut diatas.

Peneliti tertarik untuk meneliti lebih mendalam tentang norma agama sebagai sumber dan asas hukum dalam pembentukan peraturan daerah karena adanya faktor pendukung dan faktor tantangan yang dimiliki bangsa Indonesia. Beberapa faktor pendukung tersebut bagi legislasi norma agama di Indonesia, yaitu; (a), warga masyarakat Monesia adalah warga masyarakat yang religious, sehingga perjuangan menegakkan norma agama dalam hukum nasional kemungkinan juga mendapat dukungan mayoritas rakyat; (b) pada tataran yuridis konstitusional, berdasarkan sila pertama Pancasila dan Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945, norma agama adalah bagian dari sumber hukum nasional, dan harus ditampung dalam pembinaan dan pembangunan hukum nasional; (c) kesadaran beragama memiliki pengaruh terhadap kesadaran hukum, sehingga norma agama seharusnya: menjadi kesadaran mayoritas rakyat karena norma agama mengemban fungsi ekspresif dan fungsi Instrumental; (d) sistem politik Indonesia memberikan peluang bagi tumbuh dan berkembangnya aspirasi politik agama, termasuk aspirasi untuk melegislaikan norma agama dalam system hukum nasional; dan (e) Norma agama itu sendiri memiliki elastisitas dalam batas-batas tertentu dapat disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan umat . Berangkat dari latar belakang tersebut, peneliti merumuskan permasalahan penelitian ini sebagai berikut; Bagaimana kedudukan dan fungsi norma agama dalam pembentukan Peraturan Daerah? Bagaimana konsep-konsep dasar peraturan daerah dalam mengakomodir norma-norma agama? Bagaimana konsep-konsep dasar peraturan daerah dalam mengakomodir norma-norma agama?

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan secara mendalam fungsi dan kedudukan norma agama dalam daerah, untuk menjelaskan secara mendalam konsep-konsep daerah dalam mengakomodir norma-norma agama, dan karakteristik perda agama kaitannya dengan hubungan antara sistem politik dan karakter hukum dalam pembentukan peraturan daerah.

Pembahasan

Kedudukan dan fungsi norma agama dalam pembentukan Peraturan Daerah memiliki dasar hukum yang konstitusional baik dari Pancasila Sila Pertama dan UUD 1945 Pasal 29 walaupun Indonesia bukan Negara agama. Bahkan Pancasila dan UUD 45 mengakui dan menganut pluralitas agama yang mana masing-masing agama mempunyai nilai-nilai. Oleh sebab itu, Norma Agama (NA) yang masuk menjadi hukum nasional (positif) seharusnya berlaku universal, tetapi faktanya ada sejumlah perda agama yang tidak universal bagi masyarakat. Untuk menyelesaikan masalah ini, teori sibernetika Talcott parsons bisa digunakan yang menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan harus mengakomodir aspirasi masyarakat sebagai pengguna baik berupa norma-norma agama maupun norma-norma budaya dan juga didukung oleh the Agenda-building Theory Otto dkk yang mengemukakan bahwa pembentuk hukum bukanlah hanya bersumber dari aktor tunggal, tetapi merupakan proses transformasi yang kompleks berdasarkan sejumlah aktor yang berbeda; dan faktor yang mempengaruhi. Sedangkan dari sisi fungsi, lahirnya sejumlah perda agama meminjam prinsip-prinsip demokrasi Moh Mahfud MD- dapat mengakomodir tiga asas, yaitu asas integrasi nasional, asas keadilan dan asas kemanusiaan.

Indonesia bukan Negara agama, tetapi ada beberapa agama yang hidup di Indonesia. Pancasila Sila Pertama dan UUD 1945 Pasal 29 menunjukkan adanya kehidupan beragama dan mengakui eksistensi agama. Oleh sebab itu, Norma Agama dapat menjadi hukum positif atau penting masuk dalam peraturan perundang-undangan. Namun, perundang-undangan khususnya UU no 12/11 justru tidak mengharuskan norma agama sebagai sumber hukum dalam pembentukan sehingga hal ini menjadi masalah pokok atau masalah utama, yaitu UU No 12 Tahun 2011 tidak mengharuskan Norma Agama diakomodir sebagai substansi atau sumber hukum materiil perda. Padahal, kekosongan aturan itu tidak boleh ada agar pembentukan hukum positif berjalan secara hirarkis dan konstitusional. Bahkan usulan perlunya memperhatikan Sila Pertama Pancasila dari Achmad Basara (F-PDIP) pada Pansus RUU PPP konsultasi dengan Mahkamah Konstitusi (MK) juga tidak memberikan pengaruh apa-apa terhadap

UU No 12 Tahun 2011 tentang PPP. Padahal, menurut Teori Stufenbau Hans Kelsen dan Nawiasky, pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah bersifat hirarkis dan tidak ada yang terlewatkan.

Sikap akomodatif terhadap norma-norma agama dalam pembentukan perda terjadi karena adanya konfigurasi politik hukum demokratis yang memberikan ruang kebebasan untuk mengeskpresikan aspirasinya bagi masyarakat yang beragama baik Islam, kristen maupun Hindu. Dari segi asas pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik, perda agama sudah sesuai dengan asas formal dan asa material.

Mahfud MD menyebutkan bahwa "hukum sebagai produk politik", Mahfud MD sepakat dengan Von Kirchman yang mengatakan bahwa karena hukum merupakan produk politik, maka kepustakaan hukum yang ribuan jumlahnya bisa menjadi sampah yang tidak berguna jika lembaga legislatif mengetok palu untuk pembatalannya. Adanya konfigurasi politik demokratis telah melahirkan karakter hukum dalam pembentukan peraturan daerah yang demokratis. Walaupun dari sisi kualitasnya teori demokrasi masih terbagi menjadi dua macam, yaitu teori demokrasi elitis dan teori demokrasi partisipatif. Demokrasi partisipatif berpendapat bahwa partisipasi publik menjadi hal yang sifatnya aktif dan dikembangkan dalam suasana yang berkesinambungan dengan fokus kekuasaan pengambilan keputusan berada pada publik, sehingga produk hukumnya pun berbentuk populis. Sedangkan teori demokrasi elit hanya menekankan peran terbatas atau pasif yang diberikan kepada publik yang hanya diberikan pada pertimbangan periodik tertentu, sehingga produk hukumnya pun akan bersifat elitis atau tidak populis.

Perda Agama yang diundangkan di Daerah Indonesia

Karakter produk perda agama populis yang meliputi perda tentang tentang Minuman Keras yang terdiri atas, Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 12 Tahun 2003, Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 18 Tahun 2001 tentang Larangan atas Minuman Beralkohol dalam Wilayah Kabupaten Pamekasan, Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10

Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat, Peraturan Daerah Kabupaten Manokwari Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Larangan Pemasukan, Penyimpanan, Pengedaran dan Penjualan Serta Memproduksi Minuman Beralkohol, Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol,

Perda tentang pelacuran meliputi Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Maisir (Perjudian), Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 1993 tentang "Pemberantasan Pelacuran" yang telah diubah dengan Perda Nomor 2 Tahun 2000 sebagai dasar hukum untuk menanggulangi pelacuran di wilayah Kota Denpasar, Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul, Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Pelarangan Pelacuran, Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 18 Tahun 2004 tentang Larangan terhadap Pelacuran

Perda tentang penyakit masyarakat meliputi Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor: 02 Tahun 2004 tentang Pencegahan, Penindakan Dan Pemberantasan Maksiat, Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat, Peraturan Daerah Kota Medan Nomor; 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemisan serta Praktek Susila di Kota Medan, Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi, Tuna Susila, dan Perjudian Serta Pencegahan Perbuatan Maksiat dalam Wilayah Kabupaten Lampung Selatan, Peraturan Daerah Kabupaten Serang Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat,

Karakter Produk Perda Agama Semi-Populis. Perda- agama ini meliputi Perda Agama tentang Khalwat dan Sejenisnya terdiri atas, Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 Tentang Khalwat (Mesum) dan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Zakaf. Walaupun nuansa agamanya sangat kental, terutama agama Islam, tetapi peraturan daerah ini memiliki fungsi dan relevansi yang sangat baik bagi upaya mencegah terjadinya pergaulan bebas, terutama bagi remaja, dan juga

sekaligus juga sebagai bagian dari menyerap aspirasi dan budaya keagamaan masyarakat yang kemudian dilegalkan menjadi hukum positif dalam bentuk perda. Demikian juga perda zakat. Walaupun tentu saja keumuman dan relevansinya terhadap agama lain tidak seperti larangan minuman keras ataupun larangan perjudian.

Karakter Produk Perda Agama; Elitis. Perda-perda ini meliputi Peraturan Daerah Kabupaten Sawahlunto/ Sijunjung Nomor 2 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah, Peraturan Daerah Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung Nomor 1 tahun 2003 tentang Kewajiban pandai membaca al-Qur'an bagi anak usia sekolah, karyawan/karyawati dan calon mempelai, Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor: 6 Tahun 2003 Tentang Kewajiban Pandai Baca dan Tulis Al-Quran bagi Anak Sekolah dan Calon Pengantin.

Berdasarkan *The Agenda-building Theory Otto* dkk dan Teori Sibernetika Talcott Parsons, perda-perda agama tersebut dapat dibenarkan karena lahir dari aspirasi dan kebutuhan kaum agamawan dan warga masyarakat yang menghendaki dijalankannya kewajiban norma-norma keagamaan dalam rangka pembangunan kecerdasan sebagai perda yang memiliki karakter *button-up approach*. Disamping itu, perda agama ini dari teori sibernetika berarti perda yang lahir dari budaya, sesuai dengan kaidah yang berbunyi; *al-adah al-muhakkamah* (adat dapat dikukuhkan menjadi hukum syara') yang salah satu perdanya berpijak pada *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*.

Dari teori Stufenbau (lapisan-lapisan aturan) Hans Kelsen, perda ini sesuai dengan tujuan pendidikan nasional dalam *UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* yang bertujuan membangun dan mencerdaskan kehidupan berbangsa dan menciptakan manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Sistem pendidikan nasional yang bertujuan meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlakul karimah dalam berbangsa diatur dalam undang-undang tersebut. Salah satu jabaran dari UU Nomor 20 tahun 2003 ini adalah perda BTA yang bertujuan mencerdaskan kehidupan berbangsa dalam bidang agama dan juga meningkatkan

keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT. Sedangkan perda agama tentang berbusana Muslim dan Muslimah sulit diterima secara hukum karena perda ini tidak diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang mengharuskan adanya model struktur piramida (mulai dari yang abstrak, yakni grundnorm sampai yang konkret seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan daerah). Oleh sebab itu, peraturan daerah tersebut dari teori stufenbau tidak relevan karena tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan di atasnya, bahkan dapat dinyatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dari aspek politik hukum Mahfud MD dan Anis Ibrahim, maka karakter produk perda-perda agama tersebut masuk kategori perda agama yang tidak populis atau perda agama elitis karena perda-perda ini hanya dari aspirasi, kebutuhan dan tuntutan riil masyarakat Islam saja yang menghendaki adanya penyelenggaraan pendidikan yang mencerdaskan dan mendorong peningkatan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Esa dengan mengajarkan pendidikan baca tulis al-Qur'an (BTA) dan tidak mencakup semua agama yang berkewajiban melaksanakan pandai BTA. Demikian juga berbusana muslim dan Muslimah.

Pemberlakuan Perda agama Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Pemberlakuan Perda agama Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan bagian esensial dari pengakuan terhadap aspirasi dan hak-hak dasar yang dimiliki oleh setiap individu atau kelompok. Secara individual, hak asasi manusia menekankan perlindungan pada hak sipil dan politik bagi individu warga negara, termasuk kebebasan mengekspresikan dan memberlakukan norma-norma agama dalam tataran hukum positif (perda agama). Secara kelompok, HAM dapat memberikan perlindungan terhadap komunal. Oleh sebab itu, hak-hak sosial, ekonomi, dan budaya mendapat tempat cukup signifikan dalam pembentukan perda agama. Secara spesifik keindonesiaan, pemberlakuan perda agama di Indonesia juga menjadi bagian esensial dan legal-formal dari penerapan sila kedua Pancasila yang menempatkan prinsip "kemanusiaan yang adil dan beradab" dan

Pasal 29 UUD 1945 yang menjelaskan prinsip kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadah. Pewadahan gagasan tentang perlindungan hak-hak rakyat di dalam UUD 1945 lebih merupakan pewadahan atas gagasan Hak Asasi Warga Negara (HAW) yang pada dasarnya adalah penerimaan yang sifatnya partikularistik atas HAM. HAM partikularistik ini diartikan sebagai HAM yang penerimaan dan pelaksanaannya harus disesuaikan dengan kondisi khusus, bukan diterima begitu saja sebagai konsep HAM Universal yang siap pakai. Alinea pertama Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa "Kemerdekaan adalah hak segala bangsa" masih partikularistik karena pernyataan itu hanya dijadikan alasan untuk kemerdekaan bagi bangsa Indonesia dan bukan dukungan atas gagasan HAM universal. Pasal-pasal lain yang selama ini dianggap sebagai jaminan perlindungan bagi HAM, seperti Pasal 27 dan Pasal 28 UUD 1945, yang sebenarnya lebih merupakan pengakuan atas hak asasi warga negara (HAW) yang partikularistik. Meskipun dalam pengertian sehari-hari istilah HAM dan HAW tampaknya tidak banyak dipersoalkan, tetapi secara akademis sebenarnya ada perbedaan antara dua istilah itu. Jika HAM Universal mendasarkan diri pada paham bahwa secara kodrati manusia itu mempunyai hak-hak bawaan yang tidak dapat dipindah atau diambil oleh siapa pun, maka HAW hanya mungkin diperoleh jika seseorang menjadi warga dari suatu negara. Sementara itu, menurut Pasal 26 UUD 1945, status kewarganegaraan hanya dapat diperoleh oleh seseorang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang, sedangkan undang-undang itu sendiri menurut UUD 1945 (seperti yang diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 21) dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Jadi, jika dirunut dari Pasal 26 tentang kewarganegaraan dan Pasal 5 serta Pasal 21 UUD 1945 tentang hak pembuatan UU, maka HAW itu bukan merupakan hak kodrati (bawaan), tetapi hak yang diberikan oleh pemerintah melalui UU.

Asas-asas material yang perlu diperhatikan dalam pembentukan perda, agama adalah di antaranya sebagai berikut: (a) asas perlakuan yang sama dalam hukum. Peraturan itu tidak boleh ditujukan pada suatu kelompok tertentu yang dipilih semauanya, di dalam suatu peraturan tidak boleh ada pembedaan semauanya, efek suatu peraturan, tidak boleh menimbulkan ketidaksamaan, dan dalam

hubungan antara suatu peraturan dan peraturan lainnya tidak boleh timbul ketidaksamaan. Dalam mengemukakan asas ini, para ahli mengemukakan tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya pada sekelompok orang tertentu, karena hal ini mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum. Oleh sebab itu, perda agama yang eksklusif/elitis seperti perda busana Muslim-Muslimah agar tidak bertentangan dengan asas ini harus dimasukkan dalam kategori perda agama *lex specialis*; (b) *asas kepastian hukum* yang bertujuan mewujudkan harapan secara wajar yang harus dihormati. Dengan kata lain, perda agama harus mencakup rumusan norma yang tepat; perda agama tidak boleh diubah tanpa adanya aturan peralihan; dan peraturan tidak boleh diberlakukan surut tanpa alasan penting. Kebijakan publik dan perda agama harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang melembaga dan diketahui oleh masyarakat serta terdapat ruang untuk mengevaluasinya.

Jika dilihat dari empat pilar bernegara, yaitu Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan Bhineka Tunggal Ika, maka perda-perda agama yang dilahirkan oleh sejumlah pemerintahan daerah merupakan cermin dari spirit dan asas yang terdapat dalam pasal 29 ayat 1 dan 2 UUD 1945 dan asas Bhineka Tunggal Ikat. Oleh sebab itu, norma-norma agama dalam hukum positif berupa peraturan daerah harus menjadi pertimbangan karena norma-norma agama memiliki arti penting bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan populis. Sebab, meskipun secara formal hukum nasional di Indonesia bukanlah hukum agama, secara substansial hukum nasional di Indonesia merupakan hukum nasional yang religius karena memuat nilai-nilai agama seperti keadilan, amanah, kejujuran, demokrasi, perlindungan HAM atau fitrah, dan sebagainya yang menjadi nilai-nilai substantif semua norma agama yang ada di Indonesia. Di sini pula letak arti penting bahwa norma hukum agama merupakan sumber hukum nasional sebagai bahan pembuatan hukum dan bukan hukum formal nasional itu sendiri.

Dari hal tersebut, norma-norma agama yang dijadikan bahan baku dalam pembentukan hukum positif berupa peraturan daerah juga tidak sama dan bertolak

belakang dengan aspirasi gerakan pemberlakuan norma agama (syariah Islam) yang disuarakan oleh Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Sebab, HTI bertujuan akhir mengambil alih kekuasaan untuk menegakkan norma-norma agama (syariah Islam) dalam kerangka Megara agama (khilafah Islam), sedangkan gerakan pemberlakuan norma agama berupa pembentukan perda agama dalam sistem hukum nasional justru dapat memperkuat eksistensi ideologi Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan Bhineka Tunggal Ika.

Kesimpulan

Kedudukan dan fungsi norma agama dalam pembentukan Peraturan Daerah memiliki dasar hukum yang sah baik dari Pancasila, UUD 1945 ataupun ketentuan perundang-undangan lainnya yang mengakui adanya tiga sumber hukum, yaitu hukum barat, hukum adat dan hukum Islam. Sedangkan dari sisi fungsi, lahirnya sejumlah perda agama dapat mengakomodir tiga asas, yaitu asas integrasi nasional, asas keadilan dan asas kemanusiaan. Demokrasi partisipatif berpendapat bahwa partisipasi publik menjadi hal yang sifatnya aktif dan dikembangkan dalam suasana yang berkesinambungan dengan fokus kekuasaan pengambilan keputusan berada pada publik. Kebijakan politik negara yang mengakomodir norma-norma agama dalam pembentukan perda terjadi karena adanya konfigurasi politik hukum demokratis yang memberikan ruang kebebasan untuk mengeskpresikan aspirasinya bagi masyarakat yang beragama baik Islam, Kristen maupun Hindu. Sikap akomodasi tersebut disamping karena adanya landasan filosofis dan yuridis, peraturan perundang-undangan harus mengakomodir aspirasi masyarakat sebagai pengguna baik berupa norma-norma agama maupun norma-norma budaya, dan pembentuk hukum bukanlah hanya bersumber dari aktor tunggal tetapi merupakan proses transformasi yang kompleks berdasarkan sejumlah aktor yang berbeda dan faktor yang mempengaruhi.

Daftar Pustaka

- Azhary.1995, Negara Hukum Indonesia : *Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta.
- H.M. Ridwan Indra Ahardian, 1991, *Hak Asasi Manusia Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. CV Haji Mas Agung, Jakarta.
- Kuntowijoyo, 1997.*Agama dan Demokrasi di Indonesia, dalam Riza Norma-norma Arfani(Ed), Demokrasi Indonesia Konteporer*. CV Rajawali, Jakarta.
- M. Amin Abdullah, 2005, *Pendidikan Agama Era Multikultural, Multirelegius, PSAP Muhammadiyah*, Jakarta.
- M. Natsir 1973, *Capita Selecta*. Cetakan III. Bulan Bintang, Jakarta.
- Mahfud, Moh. M.D. 1999. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* .Jakarta, Gramedia.
- Mahasin Aswab , 1984. *Negara dan Kuasa dalam Prisma* No 8 Tahun 1984
- Rover.C. De,2000, *To Serve and To Protec Acuan Universal Penegakan Hak Asasi Manusia (HAM)*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Salman Harun, 2005, Makalah Seminar, *Mutli Faith Education*, UIN Jakarta
- Sister Joan Kirby, 2005, *History and Experience of Consultation for Interfaith Education*. Makalah Seminar on *Mutli Faith Education*, UIN Jakarta.
- Zakiyuddin Badhawyy, 2005, *Pendidikan Aгаа Berwawasan Multikultural*. Erlangga, Jakarta

Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional* (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara

yang salah satunya adalah melalui Penetapan Peraturan Daerah tentang
Wajib Baca Tulis Al-Qur'an.

Peraturan Daerah Kabupaten Sawahlunto/ Sijunjung Nomor 2 Tahun 2003 tentang
Berpakaian Muslim dan Muslimah.

Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 12 Tahun 2003
tentang Minuman Keras

Peraturan Daerah Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 13 Tahun
2003 tentang pelacuran meliputi Tentang Maisir (Perjudian),

Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 18 Tahun 2001 tentang Larangan
atas Minuman Beralkohol

Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan
Maksiat.

Peraturan Daerah Kabupaten Manokwari Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Larangan
Pemasukan, Penyimpanan, Pengedaran dan Penjualan Serta Memproduksi
Minuman Beralkohol

Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pengawasan dan
Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol,

Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 7 Tahun 1993 tentang "Pemberantasan
Pelacuran" yang telah diubah dengan Perda Nomor 2 Tahun 2000 sebagai
dasar hukum untuk menanggulangi pelacuran di wilayah Kota Denpasar,

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan
Pelacuran di Kabupaten Bantul

Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Pelarangan
Pelacuran,

Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 18 Tahun 2004 tentang Larangan
terhadap Pelacuran

Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor: 02 Tahun 2004 tentang
Pencegahan, Penindakan Dan Pemberantasan Maksiat,

Peraturan Daerah Kota Medan Nomor; 6 Tahun 2003 tentang Larangan
Gelandangan dan Pengemisian serta Praktek Susila di Kota Medan,

Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 4 Tahun 2004 Tentang
Larangan Perbuatan Prostitusi, Tuna Susila, dan Perjudian Serta
Pencegahan Perbuatan Maksiat dalam Wilayah Kabupaten Lampung
Selatan,

Peraturan Daerah Kabupaten Serang Nomor 5 Tahun 2006 Tentang
Penanggulangan Penyakit Masyarakat,