

PRO KONTRA IMPLEMENTASI PERDA SYARIAH (Tinjauan Elemen Masyarakat)*

Pudjo Suharso**

Abstract

Since the beginning of reformation era 1998, substancially and siqnificantly there is the changing of Indonesian political system. One of the changing is the decentralization based on the Act No. 22 year 1999 and then it is reformed by the Act No. 32 year 2005. The decentralization political system to place local authonomy as new basic of the local governance. In this era emerging several local acts, including the local acts beased on Islamic Shari'ah. The local acts based on Islamic Shari'ah invites pros and conts. Hence, the central government tries to conduct judicial review toward 12000 local acts.

Kata kunci: perda, review, desentralisasi, otonomi, dan pemda.

I. Pembukaan

Sejak reformasi digulirkan pada tahun 1998, secara substansial dan signifikan terjadi perubahan tatanan kehidupan kepolitikan di negeri ini. Perubahan tatanan kehidupan kepolitikan yang paling menonjol diantara perubahan kepolitikan yang lain ialah implementasi politik desentralisasi melalui UU No.22/1999 yang kemudian diperbarui dengan UU No.32/2005. Politik desentralisasi telah mengembangkan tatanan kepolitikan yang

* Disampaikan dalam Diskusi Panel "Pro dan Kontra PERDA Syariah", diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Agama Islam-Magister Studi Islam UII, pada hari Sabtu, 20 Agustus 2006 di Kampus FIAI UII, Jl. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta.

** Pudjo Suharso, dosen di Universitas Jember, Peneliti di Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM, Staf Ahli Program Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Untuk Desentralisasi Ditjen Otda Depdagri di Propinsi Lampung.

meletakkan otonomi daerah sebagai azas kehidupan baru dalam pengelolaan tata pemerintahan di daerah-daerah.

Dalam perkembangannya, implementasi desentralisasi dan otonomi daerah ini ternyata direspon sangat beragam dan berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya. Di satu sisi hal itu merupakan konsekuensi dari implementasi otonomi daerah itu sendiri, namun di sisi lain menunjukkan bahwa otonomi daerah telah mendorong banyak pemerintah daerah melakukan improvisasi, kreasi, inovasi, dan sekaligus juga distorsi kebijakan yang seringkali susah untuk dipahami masyarakat, bahkan oleh berbagai kalangan ahli sekalipun.

Keleluasaan pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan mendorong pemda menjadi sangat produktif dalam melahirkan kebijakan publik, termasuk peraturan daerah (perda). Hampir setiap jengkal kehidupan di daerah tak lepas dari perda. Saking banyaknya perda, bahkan ada anggota DPRD dan bupati lupa berapa jumlah perda yang telah dikeluarkan. Saking banyaknya perda pula pemerintah pusat harus berpusing-pusing menelaah keberadaan perda yang tidak sesuai dengan perundang-undangan nasional. Saat ini setidaknya terdapat sekitar 12 ribu perda yang sedang direview dan siap dibatalkan.

II. Perda dan Kebijakan Publik

Salah satu hasil kebijakan publik di daerah adalah perda. Sudah tentu lahirnya perda sangat bersinggungan dengan kepentingan daerah bersangkutan. Perda yang kini cukup menjadi isu untuk ditelaah adalah perda yang mengacu dan bernuansa pada Syariah yang sudah diundangkan di berbagai daerah. Setidaknya terdapat 22 daerah yang mengimplemantasikan perda yang mengatur persoalan moralitas dan implementasi syariah Islam di semua lini kehidupan.

No	Jenis Perda	Daerah Pelaksana	Kategori Syariah yang diejawantahkan
1	Perda 24/2004 tentang Pencegahan, Penindakan dan Pemberantasan Maksiat	Padang Pariaman	Akhlak dengan manifestasi hukum ta'zir
2	Perda 10/2001, wajib baca Quran untuk siswa dan pengantin. Perda 6/2002, Wajib Berbusana Muslim	Solok	Akhlaq, idem
3	Perda 11/2001, pemberantasan dan pencegahan maksiat	Sumatra Barat	Akhiaq, idem

No	Jenis Perda	Daerah Pelaksana	Kategori Syariah yang diejawantahkan
4.	Instruksi Walikota, 7-3-2005, pemakaian busana muslim	Kota Padang	Akhlaq, idem
5	Peraturan wajib busana muslim siswa	Pasaman Barat	Akhlaq, idem
6.	Perda 24/2000 Pelarangan Pelacuran. Instruksi Walikota 3/2004 Program peningkatan keimanan	Kota Bengkulu	Akhlaq, idem
7.	Perda 8/2005, Pemberantasan Maksiat	Kota Tangerang	Akhlaq, idem
8	Perda 13/2002 Pemberantasan Maksiat	Sumatra Selatan	Akhlaq, idem
9	Perda 2/2004 Pemberantasan Maksiat	Kota Palembang	Akhlaq, idem
10	Edaran Walikota 29-8-2003, wajib jilbab untuk siswa	Kota Cianjur	Akhlaq, idem
11	Program Gerakan Pemb. Masy, berakhlaqul Kharimah, Sept 2001	Kab. Cianjur	Penerapan Syariah Islam secara utuh dengan pendekatan akhlaq.
12	Perda 6/2000 tentang Kesusilaan. Sedang dibentuk tim kajian perda penerapan Syariah Islam	Garut	Penerapan Syariah Islam secara utuh dengan pendekatan akhlaq.
13	Edaran Bupati 2001, Peningkatan Kualitas Keimanan dan Ketaqwaan	Tasikmalaya	Akhlaq
14	SE Bupati 450/2002 Pemberlakuan Syariat Islam	Pamekasan	Penerapan Syariat Islam secara utuh
15	Perda 14/2001 Penanganan Pelacuran	Jember	Akhlaq dengan manifestasi hukum ta'zir
16	Perda 7/1999, Prostitusi, SE Bupati, wajib busana muslim dan baca Quran untuk siswa	Indramayu	Akhlaq, idem

No	Jenis Perda	Daerah Pelaksana	Kategori Syariah yang diejawantahkan
17	Perda 6/2002 Ketertiban Sosial, pemberantasan pelacuran, pengaturan pakaian dan pemberantasan kumpul kebo	Kepulauan Riau	Akhlaq, idem
18	Perda 10/2003 Pencegahan Maksiat	Gorontalo	Akhlaq, idem
19	Perda 12/2003 Jilbab bagi PNS dan penambahan jam pelajaran agama Islam	Gowa	Akhlaq, idem
20	Perda 4/2003, Busana Muslim dan baca Al Quran untuk siswa dan calon pengantin	Bulukumba	Akhlaq, idem
21	Gerakan bebas buta aksara Quran	Kab. Maros	Akhtak, idem
22	Pengaturan Desa Padang, Bulukumba tentang Penganiayaan	Kat). Bulukumba	Pidana Qishash
23.	Perdes Mengenai Zina, Qadraf, Khamr dan Judi	Idem	Pidana Hudud
24	Perda Zakat, sedekah dan infak	Lombok Timur	Fiqih Ibadah
25	April 2005, Hizbut Tahir dan PPP membentuk Komite Persiapan perda Syariah	Riau	Penerapan Syariah secara utuh
26	2001, Pembentukan Komite Persiapan Penegakan Syariah Islam	Sulawesi Selatan	Penerapan Syariah secara utuh.

*Sumber: Diolah dari Gatra No.25/2006;
Tempo, 14 Mei 2006; Retno Hanani, 2006.*

Kehadiran perda-perda anti maksiat ataupun perda yang bernuansa pada Syariah Islam, tidak saja menarik dicermati karena adanya pro dan kontra, tetapi juga pergulatan ide yang ada di balik perda-perda tersebut. Perda sebagai produk dari kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari sebuah proses politik yang dapat dilatarbelakangi oleh berbagai macam idealisasi politik yang dianut oleh para pembuat kebijakan.

Dalam kaidah kebijakan, sebuah produk kebijakan publik termasuk di dalamnya perda-perda di atas lazimnya ditujukan untuk mengatur kepentingan

umum yang di dalamnya terdapat banyak nilai-nilai tidak saja kolektif tetapi juga individual yang harus dipertimbangkan sebagai norma dasar kehidupan bersama. Dilihat dari kemunculan berbagai perda bernuansa Syariah Islam tersebut, nuansa yang berkembang hampir sama, yakni nafas melindungi kepentingan publik yang bernama moralitas kolektif dengan menggunakan pelaksanaan syariat Islam sebagai instrument operasionalnya.

Secara teoritis suatu kebijakan publik diproyeksikan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik dan bukan masalah-masalah privat. Masalah dalam konteks kebijakan publik berarti adanya kondisi dan situasi yang secara formal menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan dalam masyarakat sehingga perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Dari perumusan definifii masalah tersebut, tidak lantas semua masalah yang muncul dalam kehidupan manusia dapat dijadikan sebagai dasar kelahiran suatu kebijakan publik. Hanya masalah publiklah (masalah-masalah yang tidak dapat diatasi secara pribadi) yang dapat dipergunakan sebagai dasar perumusan suatu kebijakan. Persoalannya, apakah moralitas sebagai basis pergulatan implementasi perda bemuasan Syariat Islam merupakan masalah privat atau publik? Pertanyaan berikutnya adalah apakah persoalan moralitas antara satu masyarakat dengan masyarakat lain atau individu dengan individu lainnya layak dinilai sebagai masalah bersama (*common problems*) dan karenanya menjadi persoalan publik yang perlu dicarikan pemecahannya melaiui kebijakan publik?

III. Perspektif Masyarakat.

Munculnya perda-perda yang mengatur persoalan moralitas dan syariah ini atau perda yang mengatasmakan moralitas direspon secara beragam, tidak saja oleh daerah lain, tetapi juga oleh masyarakat di daerah bersangkutan. Setidaknya terdapat 3 kategori respon masyarakat dalam mensikapi lahirnya perda bernuansa syariah ini. Kelompok pertama, mereka yang menolak implementasi perda syariah dengan berbagai argumentasi yang diungkapkan, mulai dari ketidakjelasan landasan yuridis, karakter masyarakat, pluralitas dan konteks kenegaraan kita. Kelompok kedua adalah kelompok yang menekankan perda bernuansa syariah sebagai keniscayaan. Kelompok ini mendasarkan argumen asinya pada beberapa hal, (1) Anomaly moralitas masyarakat; (2) Hubungan korelasional antara penguasaan Al Quran dengan ketaqwaan; (3) Karena perempuan dinilai sebagai penegak moral, maka sasaran utama berbagai perda di atas adalah perempuan, seakan menjadikan anomaly moral dan kemaksiatan sama dengan tubuh perempuan.

Kelompok ketiga adalah mereka yang tidak memberikan respon, entah karena ketidaktahuan, ketidakpedulian, atau memang merasa percuma membahas hal-hal seperti itu. Ketidakacuhan merupakan sikap yang banyak

ditemukan di masyarakat. Dalam masyarakat yang sedang berubah atau transisi, ketidakacuhan masyarakat seringkali dimanfaatkan secara politis oleh elit politik. Dalam banyak hal, praktik hukum sehari-hari di masyarakat yang mengalamt perubahan, umumnya selalu dibentuk oleh elit politik yang pragmatis dan mayoritas masyarakat basis yang tidak bersuara yang juga pragmatis.

Dalam perspektif masyarakat, hukum termasuk di dalamnya perda-perda bernuansa syariah dipandang sebagai hukum negara yang dalam prosesnya selalu dimonopoli oleh elit politik formal (*state political elite*). Masyarakat dengan segala elemen dan hierarkinya tidak lebih dipandang sebagai sasaran kebijakan hukum. Tidak mengherankan apabila dominasi hukum negara melalui berbagai produk hukum dan kebijakan telah menyebabkan elemen dan kelompok-kelompok masyarakat semakin terpinggirkan.

Dalam kondisi terpinggirkan, resistensi masyarakat yang tidak diuntungkan dengan dominasi hukum Negara akan melakukan pembangkangan social (*social disobedience*) atau perlawanan politik; sedangkan mereka yang merasa diuntungkan oleh dominasi hukum negara akan melakukan kepatuhan social (*social compliance*).

IV. Implikasi

Peta respons elemen masyarakat terhadap hadimya perda syariah sebagai produk hukum negara selain tergambar dalam dua kutub penerimaan di atas, juga akan memberikan implikasi pada tatanan kehidupan sehari-hari (*form of everyday life*). Bagi elemen masyarakat yang mempunyai kesadaran kolektif sejalan dengan kepatuhan akan hadimya hukum Negara, termasuk perda bernuansa syariat Islam, akan menjadikan hal itu sebagai norma dan nilai bersama bagi tatanan kehidupan. Namun apabila reproduksi norma atau nilai bersama ini dibangun atas landasan kesadaran palsu (*false consciousness*) maka yang berkemtang nantinya juga adalah kepura-puraan dan dalam ranah religiusitas akan muncul apa yang dikatakan Herfner sebagai kesalehan formal, bukan kesalehan substansiai, suatu kepatuhan palsu sekedar untuk menghindari jeratan sangsi negara.

Sebaliknya mereka yang tidak patuh pada hukum negara dan berjalan di atas hukum rakyat (*folk law*), mereka pun akan rereproduksi tatanan nilai dan norma tersendiri. Kepatuhan pada hukum rakyat bagi sebagian masyarakat tidak berarti mereka menafikkan hukum negara. Protes terhadap hukum negara tidak berarti bahwa mereka yang patuh pada hukum rakyat tidak menjadikan hukum negara sebagai acuannya. Dalam konteks tertentu kepatuhan terhadap hukum negara dan hukum rakyat akan tetap terjadi. Yang diperlukan adalah ruang negosiasi di antara dua kutub yang akan selalu ada di tengah-tengah masyarakat. Apabila ruang negosiasi antara

masyarakat yang menganut *folk law* dengan masyarakat yang setuju *state law* tidak terakomodasi, maka hampir dipastikan bahwa konflik akan selalu membayangi tatanan kehidupan masyarakat.

Setiap elemen masyarakat akan selalu mereproduksi tatanan nilai dan norma atas dasar *way of life*, yang pada gilirannya akan menjadi nilai kolektif, kebiasaan sehari-hari, kesepakatan-kesepakatan sosial dan adaptasi dari semuanya, sebagai acuan dalam hukum rakyat. Sebaliknya, negara pun punya norma tersendiri dalam memproduksi hukum. Dihadapkan dengan kondisi tersebut, setiap elemen masyarakat akan melakukan respon yang berbeda satu sama lain. Respon tidak saja atas nilai dianut, tetapi juga respon dalam artian individual, kolektif, dan atas dasar karakter sosial dengan segala dimensinya.

Perspektif sosiologis mengungkapkan bahwa nilai, norma, adat, kebiasaan, kesepakatan sosial dan sebagainya yang ada dalam setiap elemen masyarakat sebagai hukum rakyat tidak berlaku universal. Sementara hukum negara bersifat universal, memaksa, dan seragam.

Dalam konteks ini maka membangun kesetaraan di atas dua ranah hukum yang dianut oleh masyarakat akan memberikan jaminan bagi harmonisasi kehidupan. Oleh karena itu implementasi perda bernuansa syariat Islam akan berhasil apabila ia mampu memayungi semua elemen masyarakat, lebih-tebih apabila masyarakat yang ada tidak homogen.