

Fenomena Perda Syariah: Institusional Identitas pada Tingkat *Local State*

Munawar Ahmad
UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta
Jl. Marsda Adisucipto Yogyakarta
munawar_ahmad@mailcity.com

Konseptualisasi demokrasi, pada umumnya hanya menonjolkan dua karakteristik, yakni, *pertama*, Pendefinisian yang menekankan pada dimensi prosedural, yakni demokrasi dipahami sebagai persoalan tata cara memerintah, *kedua*, Berkaitan dengan peranan “agen” sebagai determinan pokok dalam eksplanasi terhadap keberhasilan demokrasi. Agen di sini lebih ditujukan kepada para aktor politik di tingkat lokal, baik lembaga maupun perorangan. Lahirnya Perda Syariah, dipandang Porter (2002), sebagai wujud agresivitas Islam politik takala pemerintah Orde Baru gagal menerapkan *corporatism*. Jadi, fenomena perda syariah di beberapa kabupaten, ada kecenderungan kuat bahwa institusional indentitas merupakan reaksi yang rasional. Setidaknya, bagi para elit *local-state*, karena mereka mendapatkan *capital* di balik munculnya perda-perda tersebut

Kata kunci: Perda Syariah, institusional identitas

A. Pendahuluan

Perkembangan Otonomi Daerah atau desentralisasi, yang digulirkan awal tahun 1999 telah menunjukkan gejala yang mengejutkan. Betapa tidak, semenjak Pemerintah menggulirkan UU No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Kebijakan tersebut, direspon secara variatif oleh elit-elit lokal. Seiring dengan terbukanya peta persaingan pada level lokal, membuka peluang kepada elit-elit daerah untuk lebih *focus* bermain pada tingkat *local-state*, yang dipandang lebih mudah dibanding bertarung di tingkat *central-state*. Dengan demikian, nuansa UU Otoda tersebut, tidak hanya dipahami sebagai bentuk regulasi atas pusat daerah belaka, namun lebih jauh, dipahami sebagai pembukaan lahan politik baru. Inilah yang menyebabkan, otonomi daerah menjadi ajang tampilnya elit-elit lokal, atau juga para elit yang kalah di pusat untuk maksimal bermain politik di tingkat daerah. Di tengah rendahnya pemahaman politik rakyat di tingkat lokal, para elit memanfaatkannya untuk kepentingan-kepentingan mereka. Sehingga dapat dipahami jika hingga kurun

waktu 5 tahun, telah terjadi pemekaran sejumlah propinsi di Indonesia. Ini membuktikan ada korelasi antara semangat otoda dengan munculnya gairah elit lokal untuk bermain pada tingkat lokal.

Dari sekian fenomena yang menarik saat ini, yakni munculnya fenomena Peraturan Daerah yang mengatasnamakan syariah Islam. Kenyataan ini menunjukkan indikasi atas pergumulan elit yang tidakimbang, selain sebagai indikasi kuatnya penggunaan atribut-atribut agama sebagai media promotif yg efektif membangun sentimen. Seminal Propinsi NAD, yang secara khusus telah mendapatkan persetujuan politik dari DPR mengenai penerapan Syariah di Aceh. Diakomodirnya *Qanun* Aceh yang bermuara pada syariah oleh DPR mencerminkan kekuatan *bargaining* para elit lokal terhadap pusat. UU No22 /1999, No. 18/2001 tentang otonomi khusus NAD, memberi inspirasi lahirnya berbagai perda Syariah. Banyaknya Perda-perda berbasis syariah tersebut, memunculkan kecurigaan-kecurigaan terhadap Islam, yang mempertanyakan keabsahan serta otentisitas logika politik dari komunitas Islam. Perda sebagai layaknya UU di daerah mempunyai kekuatan mengikat yang mutlak kepada seluruh rakyat, instansi pemerintahan dan swasta serta kepada pendatang yang berintekasi di daerah. *Qonun* berisikan tata aturan berpemerintahan yang merupakan pelaksanaan langsung dari Undang-undang dan tidak tunduk pada PP dan Keppres

Peraturan daerah adalah peraturan yang dibentuk oleh DPRD bersama gubernur guna mengatur penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan fasilitasi pembinaan kehidupan bernegara dan berbangsa dalam kerangka NKRI sebagai urusan rumah tangga daerah yang menjadi tanggung jawab Pemda propinsi. Dasar hukum mengapa Daerah dapat mengeluarkan perundang-undangan, yakni Pasal 38 UU No. 5 1974 " Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan Perda". Sedangkan yang dimaksud dengan "Mengeluarkan Perundang-undangan" (*wetgeving, Gesetzgebung* = kegiatan atau fungsi), yakni perbuatan membentuk peraturan negara, baik pusat maupun daerah, dapat pula berarti hasil atau produk dari kegiatan fungsi tersebut. Pada tingkat pusat, terdapat organ pembuat perundang-undangan, berdasarkan UUD 1945, yakni

1. MPR (pasal 2, ayat 3)
2. Presiden dan DPR (pasal 5, ayat 1, pasal 20 ayat 1, pasal 21 ayat 1)
3. Presiden, menetapkan PP dan PERPU (pasal 5, ayat 2, pasal 22, ayat 1)

Di Indonesia, secara formal MPR telah menetapkan hirarkis tata perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, berdasarkan TAP MPR No./MPRS/1966, yakni

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. Keputusan MPR
4. UU
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Instruksi Presiden
8. Peraturan menteri
9. Keputusan Menteri
10. Instruksi Menteri
11. Keputusan Dirjen
12. Instruksi Dirjen
13. Keputusan Direktur
14. Keputusan Perwakilan Departemen di Daerah
15. Peraturan Daerah DTI
16. Keputusan Gubernur
17. Instruksi Gubernur
18. Peraturan Daerah DT I I
19. Keputusan Bupati
20. Instruksi Bupati
21. Pengumuman
22. Surat Edaran

Kemudian disederhanakan menjadi:

1. UUD 45
2. Ketetapan MPR
3. UU -
4. Peraturan Pengganti Undang-Undang (PerPU)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Pelaksana lainnya

Berkaitan dengan sumber hukum, setiap perundang-undangan di Indonesia, mengacu pada satu sumber hukum. Sumber hukum ialah segala apa saja yang menimbulkan aturan dan mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa;

1. Sumber hukum formal: Pancasila
2. UU (*Statute*)
3. Kebiasaan (*Custom*)

4. Keputusan hakim (*Jurisprudensi*)
5. Tractat (*treaty*)
6. Pendapat ahli hukum (*Doktrin*)

Dilihat dari konstruksi hukum, memang tidak terdapat pengertian tegas tentang definisi Perda Syariah. Namun, jika melihat pada sumber hukum, tampaknya Perda Syariah merupakan jenis Perda khusus, yang bersumber pada *local custom* (kebiasaan lokal) atau hukum yang hidup (*the living law*) yang terdapat di dalam wilayah tersebut. *Local custom* tersebut, lebih disandarkan kepada komposisi jumlah masyarakat pada suatu daerah atau kekuatan hegemomik para elit politik di daerah tersebut yang tersebar (diaspora) baik di partai, lembaga legislatif, maupun eksekutif. Hal senada juga diakui oleh Aidul (2006:6) bahwa munculnya Perda Syariah tidak semata-mata lahir, tetapi merupakan akibat dari perjalanan politik umat Islam itu sendiri.

Diaspora politik dan parpol Islam tersebut menjadi pola pergerakan politik umat Islam dewasa ini, yang menentukan dinamika dan perkembangan syariat Islam di Indonesia. melalui diaspora politik penerapan syariat Islam tidak hanya dilakukan melalui parpol Islam, bahkan berdasarkan hasil pemilu 2004, daerah-daerah yang melahirkan Perda-Perda bernuansa Syariah bukan daerah yang mayoritas dimenangkan oleh Parpol Islam

B. Logika Politik di Balik Perda Syariah

Bagi Mochtar Masoed (2004:31), kenyataan tersebut memang merupakan eksek lain dari demokratisasi di negara yang euphoria demokrasi, seperti Indonesia. Konseptualisasi demokrasi, pada umumnya hanya menonjolkan dua karakteristik, yakni, *pertama*, Pendefinisian yang menekankan pada dimensi prosedural, yakni demokrasi dipahami sebagai persoalan tata cara memerintah, *kedua*, Berkaitan dengan peranan "agen" sebagai determinan pokok dalam eksplanasi terhadap keberhasilan demokrasi. Agen di sini lebih ditujukan kepada para aktor politik di tingkat lokal, baik lembaga maupun perorangan. Menurut Mochtar merujuk pada pendapatnya Moore, keberhasilan rute demokrasi tersebut ditentukan oleh salah satunya, adalah faktor persepsi terhadap kapital. Bagi Moore, faktor kapital sangat menentukan rute demokrasi pada suatu bangsa. Setidaknya memberikan kekuatan dan kejelasan apa yang menjadi tujuan pelaksanaan demokrasi itu sendiri, semisal India. India adalah negara miskin, namun, Moore menganggap salah satu keberhasilan India menjalankan demokrasi, terletak justru bukan pada kemapanan sistem pemerintahannya, namun lebih berpijak pada kejelasan para elit di dalam merumus-

kan tujuan konkrit mengapa memilih demokrasi dibanding sistem lainnya. Apa yang dipahami Moore, dijelaskan oleh Mohtar, bahwa kejelasan rakyat India memilih demokrasi menjadi sistem pemerintahannya, karena adanya konstruksi logika kapital. Demokrasi lebih memberi peluang kepada rakyat untuk tampil sebagai penguasa pada tingkat lokal, sekaligus sebagai ideologi perlawanan terhadap berbagai bentuk dominasi dari sistem-sistem yang membelenggu rakyat.

Analisis Moore tersebut, dipakai untuk memahami proses demokratisasi suatu negara, meskipun demikian, penulis memandang ada esensi yang mirip, ketika melihat pergumulan representasi antar elit pada tingkat lokal, yakni berangkat pada rasionalitas politik. Pandangan Moore ini akan menjadi kerangka analisis ketika melihat munculnya Perda Syariah pada tingkat lokal. Salah satu contohnya, yakni Pemda Aceh, yang memiliki visi "mewujudkan masyarakat Aceh yang Madani berdasarkan Islam", sedangkan misinya:

1. Mewujudkan pelaksanaan syariat Islam secara *kaffah* dalam semua aspek kehidupan masyarakat serta adat Aceh yang berjiwa Islam
2. Menciptakan tegaknya supremasi hukum dan hak azasi manusia berlandaskan keadilan dan kebenaran yang bersifat universal
3. Meningkatkan profesionalisme dan spiritualitas aparatur pemerintahan daerah yang berfungsi melayani masyarakat produktif dan bebas dari praktek KKN, sehingga dapat melahirkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa
4. Meningkatkan kualitas masyarakat dan sumber daya manusia melalui peningkatan mutu pendidikan dan kesehatan yang memiliki akhlakul karimah, iman dan taqwa serta memiliki keunggulan kompetitif dalam penguasaan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi
5. Membangun dan mengembangkan ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan, berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif serta berwawasan lingkungan dan kelanjutan
6. Menerapkan perekonomian Aceh pada posisi yang kompetitif dalam aras globalisasi dan liberalisasi regional dan internasional
7. Mewujudkan pelaksanaan keistimewaan Aceh secara menyeluruh

Salah satu alasan mengapa Aceh menerapkan *Qanun* berdasarkan syariah, yakni karena pertimbangan populasi, hampir 98 % rakyat Aceh beragama Islam. Data statistik tahun 1989 mencatat penduduk agama Islam sejumlah, 3.254.273 atau 98 %, 45.162 atau 1,3 %. beragama Kristen Protestan, 5.803. atau 0,17 % Kristen

Katholik, 11.890, atau 0,35 beragama Budha, dan 887, atau 0,02 % beragama Hindu. Data komposisi tersebut tampaknya tidak jauh berubah dengan data tahun 2005, yang mencatat jumlah penduduk Aceh 4,089.000 orang.

Data statistik lain tentang potensi desa Propinsi Aceh BPS tahun 2003, mencatat ada 4 dari 17 kabupaten/kota yang berpenduduk Islam, yakni Aceh Selatan, Aceh Besar, Gayo Lues, dan Nagan Raya, sedangkan di Aceh Tengah, merupakan kabupaten yang berpenduduk Agama Kristen, terbanyak. Hal tersebut terlihat dari data jumlah masjid dan gereja di Aceh

Apabila kita cermati antara visi, misi Pemda Aceh, dengan data statistik tersebut mengindikasikan adanya upaya para elit politik lokal melakukan apa yang disebut institusionalisasi identitas, atas fakta bahwa mayoritas rakyat Aceh beragama Islam, masuk ke dalam struktur formal.

Padahal, pada kenyataannya tidak 100 % rakyat Aceh beragama Islam. Ini artinya, adanya indikasi tentang kuatnya dominasi Islam terhadap agama local itas, yakni Kristen, dan lainnya. Apalagi, institusionalisasi tersebut tidak hanya dituangkan dalam *Qanun*, tetapi juga dituangkan dalam peraturan yang lebih operasional, seperti Perda. Beberapa perda lain yang disinyalir menggunakan syariat Islam, antara lain:

1. Surat Edaran Bupati Pamekasan (Madura) No. 450/2002 tentang Pemberlakuan Syariat Islam
2. Surat Edaran Bupati Cianjur No. 551/2717/ASSDA.I September 2001 tentang Gerakan Aparatur Berakhlakul Karimah dan Masyarakat Marhamah
3. SK Bupati Cianjur No. 36/2001 Lembaran Daerah No. 34 tentang Pendirian Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Syariat Islam
4. Surat Edaran Bupati Cianjur No. 025/3643/Org & Surat Edaran No. 061.2/2896/Org. tentang Jam Kerja dan Anjuran Pemakaian Seragam Kerja (Muslim/Muslimah) pada Hari-hari Kerja
5. Perda Kab. Tasikmalaya No. 3 Tahun 2000 tentang visi renstra kabupaten Tasihk, yakni "Kabupaten Tasikmalay yang religius/ Islami sebagai pusat pertumbuhan di Priangan Timur, serta mampu menempatkan diri menjadi kabupaten yang maju di Jawa Barat pada tahun 2010"
6. Peraturan Daerah Tasikmalaya No. 3/2001 tentang Pemulihan Kemanan dan Ketertiban yang berdasarkan kepada Ajaran Moral, Agama, Etika dan Nilai-nilai Budaya Daerah

7. Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Pembacaan *Basmalah* dan *hamdallah* saat memulai dan mengakhiri pekerjaan
8. Surat Edaran Bupati Garut tentang Pemakaian Busana Muslimah bagi seluruh Karyawati Pemerintah Kabupaten Garut
9. Peraturan Daerah Kabupaten Garut No. 6/2000 tentang Kesusilaan
10. Surat Edaran Bupati Indramayu No.9/1999 Tentang Wajib Busana Muslimah dan Pandai Baca Al Quran
11. Perda Kota Tangerang No.8/2005
12. Perda Kota Tangerang No. 7/2005 Tentang Pelarangan Minuman Keras
13. Peraturan Daerah Kabupaten Jember No. 14/2001 tentang Penanganan Pelacuran
14. Perda Kab. Jember No. 14 /2001, Tentang Penanganan Pelacuran
15. Perda Kab Gresik No.7/2002 Tentang Larangan Praktik Prostitusi
16. Perda Kab Gresik No.15/2002, Tentang Peredaran Minuman beralkohol
17. Peraturan Daerah Sulawesi Selatan tentang Amar Ma'ruf NahiMunkar, Perda ini meliputi: Perda tentang Zakat, baca tulis Al Qur'an dan Busana Muslim, Perjudian, Miras, Narkoba dan Prostitusi
18. Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang (Sulawesi Selatan) No. 6/2005 tentang Busana Muslim
19. Peraturan Daerah Kabupaten Maros (Sulawesi Selatan) No. 15,16,17/2005 tentang Buta Aksara Al Quran, Busana Muslim dan Pengelolaan Zakat
20. Kabupaten Gowa yang mewajibkan pemakaian Jilbab bagi Karyawan Pemerintah dan penambahan jam pelajaran agama Islam
21. Peraturan Daerah Takalar (Sulawesi Selatan) tentang Busana Muslim
22. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba (Sulawesi Selatan) No. 04/2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah.
23. Peraturan Daerah Bulukumba No. 2/2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah
24. Peraturan Daerah Bulukumba No. 3/2002 tentang Larangan Penertiban dan Penjualan Minuman Keras
25. Perda Kab Gorontalo No. 10/2003, Tentang Pencegahan Maksiat
26. Peraturan Daerah Solok (Sumatra Barat) No. 10/2001 tentang Wajib Baca Al Quran untuk Siswa dan Pengantin
27. Peraturan Daerah Solok (Sumatra Barat) No. 6/2002 tentang Wajib Berbusana Muslimah

28. Instruksi Walikota Padang (Sumatra Barat) No. 0451.442/Binsos-III/2005 tentang Kewajiban Berbusana Muslimah
29. Peraturan Daerah Propinsi Sumatra Barat No. 11/2001 tentang Pemberantasan dan Pencegahan Maksiat
30. Instruksi Walikota Bengkulu No. 3/2004 tentang Program Kegiatan Peningkatan Keimanan
31. Surat Gubernur Propinsi Riau No. 003.1/UM/08.1 tentang Pembuatan Papan Nama Arab Melayu
32. Qanun Propinsi NAD No. 14/2003 tentang *Khalwat* (Mesum)
33. Qanun Propinsi NAD No. 13/2003 tentang *Maisir* (Perjudian)
34. Qanun Propinsi NAD No. 7/2004 tentang Zakat

Aidul (2006,8) menjelaskan kelahiran Perda Syariah di Indonesia, tidak bertentangan dengan UUD 1945. Justru UUD 1945 memberi pengakuan konstitusional secara formal untuk formalisasi syariah ke dalam hukum positif, yang harus ditempuh melalui proses legislasi, kebijakan dan yudisial. Apalagi, secara prosedural, Perda-perda Syariah tersebut telah melalui proses pembahasan di DPRD sehingga sah secara hukum dan sesuai dengan nilai-nilai demokratis.

Terlepas dari persoalan keabsahannya, fenomena Perda bernuansa Syariah tersebut, tentu dibangun oleh sejumlah argumen politik di baliknya. Sebagai contoh, kajian Yadi Anwari (2003) dan Faozi (2005), terhadap munculnya kekuatan *pressure* di Garut yang disinyalir ikut terlibat membentuk Perda Syariah. *Pressure Group* dimaksud yakni Lembaga Pengkajian Penegakan dan Penerapan Syariah Islam (LP3Syl). Mereka berdua menyimpulkan bahwa lahirnya Perda Syariah di Kabupaten Garut, merupakan sikap akomodatif pemerintah Garut terhadap tekanan hegemonik komunitas formalis Islam, untuk mewujudkan suatu equilibrium antara elit pesantren vs non pesantren di dalam percaturan politik di Garut (Yadi Anwari, 2003), Faozi Barkah, 2005. Namun, equilibrium tersebut tidak dapat dipertahankan, ketika sentimen ideologi, sebagai ikatan *cohesiveness* antara elit Islam baik yang berada dalam struktur formal, maupun mereka yang berada pada kultural, membentuk suatu simbiosis yang bersifat parasit. Elit-elit pemerintah mendapat dukungan politik dari komunitas Islam Garut, LP3Syl juga mendapat akomodasi sekaligus advokasi politik. Namun, seiring dengan hal tersebut, sebenarnya diantara mereka terjadi intrik untuk saling mendominasi dan memanfaatkan. Kenyataan tersebut, tampaknya menjadi pola di kabupaten-kabupaten yang mengeluarkan Perda Syariah. Dalam teori tata negara, kenyataan ini pada akhirnya mereduksi netralitas negara terhadap warganya.

Padahal, negara, bagi John Locke, merupakan bukti konkrit kontrak sosial antara berbagai unsur yang terdapat di dalamnya. Proses ini merupakan penghargaan terhadap negara, bahwa negara bukan milik perseorangan, lembaga ataupun keluarga besar. Pandangan Locke ini merupakan premis mayor berdirinya negara demokrasi. Berdasarkan hal tersebut, fenomena Aceh atau propinsi dan kabupaten yang menerapkan perda syariah menunjukkan adanya dominasi struktur formal atau negara oleh mayoritas. Kenyataan ini semakin menggelitik untuk dipahami, karena kuatnya agresivitas mayoritas (Islam), mendominasi negara, sebagai bentuk penyimpangan dari teori Locke. Bagi Indonesia, agresivitas Islam tersebut, memiliki penjelasan dan alasan yang panjang (Al Chaidar (1999), Hamid Algadri (1994), Deliar Noer (1988) Fachri Ali (1984) Bahtiar Effendi (1998), Hefner (2001) dan Benda (1958).

Bagi Porter (2002), agresivitas Islam politik semakin menjadi-jadi takala, pemerintah Orde Baru gagal menerapkan *corporatism*, karena hingga jatuhnya Orde Baru, Islam politik tetap dipertahankan sebagai asesoris atau bahkan bola politik dibanding sebagai kekuatan ideologis (Porter, Donald J, 2002). Lebih jauh Porter menjelaskan, bahwa kekuatan Soeharto sangat dominan di dalam mengatur agenda politik, melalui penguasaan secara mekanistik kekuatan-kekuatan Islam politik untuk kepentingan-kepentingan kelompoknya. Walaupun strategi *corporatism* dipakai, kekuatan Islam politik secara keseluruhan, masih dirugikan. Keuntungan-keuntungan politik yang diberikan Soeharto hanya dirasakan oleh para elit saja. Situasi ini semakin membuka jarak yang lebar antara para elit politik formal, dengan para aktivis Islam politik. Secara perlahan, kekecewaan politik tersebut, terus mengendapkan aktivis-aktivis Islam Politik ke dalam bentuk gerakan resistensi baru, yakni perlawanan melalui dakwah dan tarbiyah. Kekuatan sublimatif tersebut terjadi pada pada awal 1980, dengan munculnya gerakan dakwah di kampus-kampus non-IAIN dan masjid-masjid terkemuka. Seiring dengan hal tersebut, muncul gerakan aktivis politik dari kaum Islam tradisional. Gerakan ini pada mulanya menumpang pada wadah-wadah kegiatan intelektual yang disediakan oleh IAIN. IAIN menjadi mediasi yang tepat menumbuhkan kepercayaan diri mereka untuk berhadapan dengan mahasiswa dari perguruan tinggi lainnya, termasuk berbicara masalah politik. Dikemudian hari, para aktivis ini menjadi pelopor bagi partai-partai Islam yang agresif mengusung formalisme syariah.

Setelah era otoda digulirkan tahun 1999, telah membawa dampak terhadap peta kompetisi para elit politik. Apalagi, paket UU No

22 tersebut disertai dengan UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan semakin memungkinkan para elit lokal untuk mengeksplorasi potensi lokal sebagai *political reason* bagi penguatan kepentingan-kepentingan yang tidak bisa dipertaruhkan pada level nasional. Akses yang kuat terhadap asset politik lokal, menjadi alasan untuk *reasonable* suatu kalkulasi politik mereka dan melakukan *bargaining* dengan struktur formal. Seperti kajian Devey (1989) tentang hubungan keuangan pusat-daerah di Indonesia, yang menemukan beberapa kendala yang menyebabkan pihak daerah mencurigai pusat sebagai agen yang tidak jujur di dalam membagi jatah daerah, padahal pada kenyataannya tidak sesuai dengan permasalahan daerah. Akumulasi dari kecurigaan tersebut, ditunjukkan dalam bentuk munculnya penyimpangan-penyimpangan anggaran. Meskipun, pemerintah pusat telah berbaik hati merubah perimbangan keuangan melalui UU No. 25 tersebut, namun tetap saja, para elit lebih tertarik untuk eksplorasi secara otonom seluruh mode kapital yang dimilikinya dibanding harus diberikan kepada pusat.

Sedangkan di sisi lain, partai politik juga memberi dukungan yang luas terhadap gerakan elit di tingkat *local state*. Partai politik memandang adanya *kapital* dibalik resistensi elit *local* terhadap *central*. Melalui hubungan yang parasit, elit-elit lokal memberi jaminan kehidupan bagi partai politik, sedangkan partai politik, merupakan kendaraan yang efektif untuk meraih interest-interest dan ambisi politik dari elit tersebut. Fenomena tersebut dapat dilihat dari maraknya praktek *money politics* di dalam berbagai pemilihan jabatan publik atau jabatan politik.

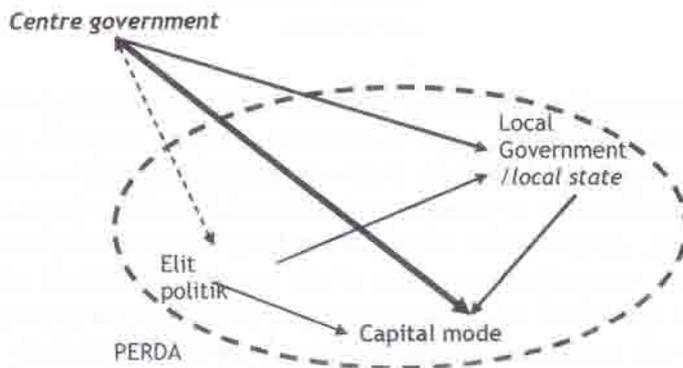
Kembali pada fenomena perda syariah di beberapa kabupaten, ada kecenderungan kuat bahwa institusional indentitas merupakan reaksi yang rasional. Setidaknya, bagi para elit *local-state*, karena mereka mendapatkan *capital* di balik munculnya perda-perda tersebut, antara lain 1). Resistensi hegemonik untuk menutup akses dan dominasi *central-state* terhadap mode-mode kapital di tingkat lokal, 2). Oligarki yang parasitistik sesama elit politik, guna menguasai mode-mode produksi 3.) diharapkan munculnya partisipasi politik yang optimal dari mayoritas (umat Islam). Populasi Islam di Indonesia, memiliki kekuatan sosiologis, seperti ditegaskan Duverger (1964) bahwa faktor demografi, memiliki kontribusi terhadap penguatan kekuatan politik pada suatu tempat. Potensi kuantitas yang besar, dipandang mampu melakukan *population pressure* terhadap struktur negara (Duverger, Maurice, 1964). Hipotesis Duverger tersebut, semakin memperjelas bahwa Islam di Indonesia, telah dijadikan asset

politik yang menggiurkan untuk melakukan *hegemonic pressure* terhadap struktur baik di tingkat *centre* maupun *local*. 4). Sebagai instrument untuk menutupi *Political Hypocrite* (kemunafikan politik) para elit politik, birokrat.

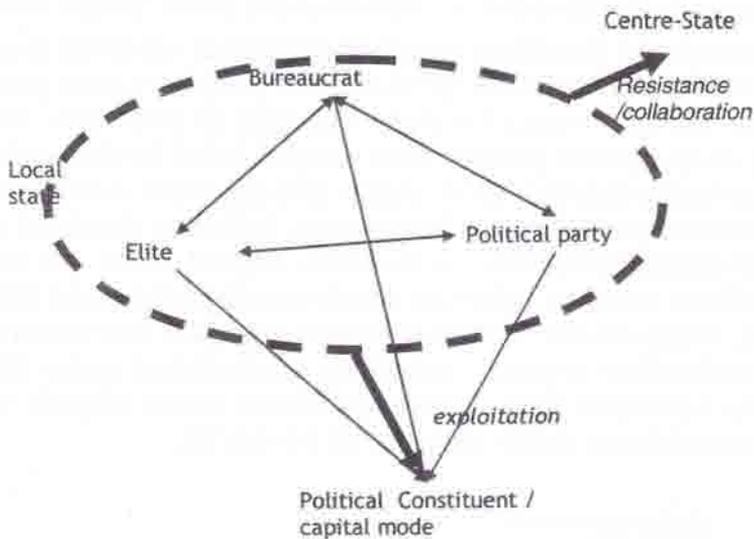
C. Catatan Penutup

Setelah mengamati dinamika kelahiran Perda bernuansa syariah, dapat ditemukan beberapa persoalan pokok. Basis perda syariah adalah institusionalisasi identitas mayoritas (agama), jenis perda ini merupakan perda inklusif, karena Peraturan Daerah syariah ini dikeluarkan untuk meneguhkan pelaksanaan ketentuan *fiqh Islam* dalam aktivitas *formal pemerintahan*. Syariah menjadi inspirasi Islam politik di dalam perjuangan menegakan *amar makruf nahi munkar* (fungsi hukum) sebagai upaya mewujudkan imaji kesalehan sosial (fungsi *prestige*) para elit politik maupun birokrat, sekaligus perlawanan terhadap dominasi dominasi elit pusat (*fungsi resistensi*).

Mengingat tingginya gairah institusional identitas pada level *local - state*, memunculkan gerakan baru yang bertujuan reorientasi terhadap konsep negara kesatuan republik di Indonesia. Penggumpalan-penggumpalan politik pada tingkat lokal berkecenderungan tinggi terhadap lahirnya *local - state*. Elit-elit *local - state* menunjukkan resistensi yang sistemik hegemonik, terhadap dominasi *central-state* di dalam mengelola mode-mode, kapital lokal. Hal tersebut, ditunjukkan melalui lahirnya perda-perda lokal yang mengatur tentang mode-moder tersebut. Perda menjadi instrumen politik untuk melakukan regulasi, sekaligus representasi suatu dominasi, terhadap kelompok lain. Secara sederhana relasi oligarki tersebut dapat ditunjukkan dalam diagram di bawah ini.



Jika fenomena ini semakin merata terjadi pada tingkat *local state*, maka, tidak dipungkiri akan terbuka kondisi dimana *local-state* semakin otonom untuk *self sufficient*, tidak tergantung dengan *central state*. Hipotetik ini semakin meyakinkan apa yang telah ditawarkan oleh para pengamat politik Indonesia, seperti Harold Crouch dan Amien Rais, bahwa selangkah lagi Indonesia akan memasuki sistem federalisme. Dalam benak penulis, federalisme dapat memberi ruang kompetisi sekaligus regulasi dari dan oleh para elit di tingkat *local-state* secara terbuka dan bertanggungjawab terhadap konstituennya. Mekanisme ini memungkinkan sekali demokrasi akan berjalan secara optimal di tingkat *grass-root*. Peran pemerintah pusat, lebih diarahkan melakukan fungsi konsolidasi (*James Madison, 1997: 3- 6*) sesama *local state*, bukan lagi memberikan regulasi, karena peran regulasi telah dilakukan oleh *local state*. Mungkin kasus federalisme Indonesia, akan berbeda dengan AS.



Namun apapun bentuknya nanti, fenomena kuatnya institusional identitas secara formal, juga membawa dampak negatif, yakni suatu gerak centrifugal yang apabila tidak dikendalikan, justru akan merusak tatanan (equilibrium) negara yang pluralis ini. Demikian juga, munculnya perda syariah, yang inklusif, memiliki implikasi resistensi terhadap konsep nasionalisme yang dipahami oleh NKRI, selain berpotensi untuk membangkitkan resistensi ke II dari kelompok minoritas yang dirugikan oleh perda syariah tersebut. Bentuk resistensi ke II ditunjukkan kekerasan dan pembangkangan yang lebih keras dibandingkan dengan resistensi I.

Contoh Perda Syariah

Dengan persetujuan

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM**

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: **QANUN PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM
TENTANG PELAKSANAAN SYARIAT ISLAM BIDANG
AQIDAH, IBADAH DAN SYI'AR ISLAM**

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Qanun ini yang dimaksud dengan.

1. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri atas Presiden beserta para Menteri.
2. Provinsi adalah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
3. Pemerintah Provinsi adalah Gubernur beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
4. Gubernur adalah Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
5. Syi'ar Islam adalah semua kegiatan yang mengandung nilai-nilai ibadah untuk menyemarakkan dan mengagungkan pelaksanaan ajaran Islam.
6. Syariat Islam adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan.
7. Aqidah adalah Aqidah Islamiah menurut Ahlussunnah wal Jama'ah.
8. Ibadah adalah shalat dan puasa Ramadhan.
9. MPU adalah Majelis Permusyawaratan Ulama Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
10. Penyidik adalah pejabat kepolisian Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang diangkat dan diberi wewenang untuk melakukan penyidikan yang berhubungan dengan pelaksanaan Syariat Islam.
11. Wilayatul Hisbah adalah badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan Syariat Islam.

BAB II TUJUAN DAN FUNGSI

Pasal 2

Pengaturan pelaksanaan Syariat Islam bidang aqidah, ibadah dan syiar Islam bertujuan untuk :

- a. membina dan memelihara keimanan dan ketaqwaan individu dan masyarakat dari pengaruh ajaran sesat;
- b. meningkatkan pemahaman dan pengamalan ibadah serta penyediaan fasilitasnya;
- c. menghidupkan dan menyemarakkan kegiatan-kegiatan guna menciptakan suasana dan lingkungan yang Islami.

Pasal 3

Ketentuan-ketentuan dalam Qanun ini berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan Syariat Islam bidang aqidah, ibadah dan Syi'ar Islam.

BAB III PEMELIHARAAN AQIDAH

Pasal 4

- (1) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dan institusi masyarakat berkewajiban membimbing dan membina aqidah umat serta mengawasinya dari pengaruh paham dan atau aliran sesat.
- (2) Setiap keluarga/orang tua bertanggung jawab menanamkan aqidah kepada anak-anak dan anggota keluarga yang berada di bawah tanggung jawabnya.

Pasal 5

- (1) Setiap orang berkewajiban memelihara aqidah dan pengaruh paham atau aliran sesat
- (2) Setiap orang dilarang menyebarkan paham atau aliran sesat.
- (3) Setiap orang dilarang dengan sengaja keluar dari aqidah dan atau; menghina atau mefecehkan agama Islam.

Pasal 6

Bentuk-bentuk paham dan atau aliran yang sesat di tetapkan melalui fatwa MPU

**BAB IV
PENGAMALAN IBADAH**

Pasal 7

- (1) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dan institusi masyarakat berkewajiban menyediakan fasilitas dan menciptakan kondisi dan suasana lingkungan yang kondusif untuk pengamalan ibadah.
- (2) Setiap keluarga/orang tua bertanggung jawab untuk niembimbing pengsmaian ibadah kepada anak-anak dan anggota keluarga yang berada di bawah tanggung jawabnya.

Pasal 8

- (2) Setiap orang Islam yang tidak mempunyai uzur syar'i wajib menunaikan shalat Jum'at.
- (3) Setiap orang, instansi pemerintah, badan usaha dan atau/institusi masyarakat wajib menghentikan kegiatan yang dapat menghalangi/mengganggu orang Islam melaksanakan shalat Jum'at.

Pasal 9

- (1) Setiap instansi pemerintah, lembaga pendidikan dan badan usaha wajib menggalakkan dan menyediakan fasilitas untuk shalat berjamaah.
- (2) Pimpinan gampong diwajibkan memakmurkan mesjid dan atau meunasah dengan shalat berjamaah dan menghidupkan pengajian agama.
- (3) Perusahaan pengangkutan umum wajib memberi kesempatan dan fasilitas kepada pengguna jasa untuk melaksanakan shalat fardhu.

Pasal 10

- (1) Setiap orang/badan usaha dilarang menyediakan fasilitas/pejuang kepada orang muslim yang tidak mempunyai uzur syar'i untuk tidak berpuasa pada bulan Ramadhan.

- (2) Setiap muslim yang tidak mempunyai uzur syar'i dilarang makan atau minum di tempat/di depan umum pada Siang hari bulan Ramadhan.
- (3) Selama bulan Ramadhan masyarakat dianjurkan untuk menegakkan shalat tarawih dan mengerjakan amalan sunat lainnya.

Pasal 11

Setiap orang yang berada di Provinsi Pvangroe Aceh Darussalam wajib menghormati pengamalan ibadah.

BAB V PENYELENGGARAAN SYI'AR ISLAM

Pasal 12

- (1) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dan institusi masyarakat dianjurkan menyelenggarakan peringatan hari-hari besar Islam.
- (2) Setiap Instansi Pemerintah/lembaga swasta, institusi masyarakat dan perorangan dianjurkan untuk mempergunakan tulisan Arab Melayu di samping tulisan Latin.
- (3) Setiap Instansi Pemerintah/Lernbaga Swasta dianjurkan untuk mempergunakan penanggalan Hijriah dan penanggalan Masihiah dalam surat-surat resmi.
- (4) Setiap dokumen resmi yang dibuat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam wajib mencantumkan penanggalan Hijriah di samping penanggalan Masihiah.

Pasal 13

- (1) Setiap orang Islam wajib berbusana Islami. (2) Pimpinan instansi pemerintah, lembaga pendidikan, badan usaha dan atau institusi masyarakat wajib membudayakan busana Islami di lingkungannya.

BAB VI PENGAWASAN, PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN

Pasal 14

- (1) Untuk terlaksananya Syariat Islam di bidang aqidah, ibadah dan syi'ar Islam, Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota membentuk Wilayahul Hisbah yang berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Qanun ini.

- (2) Wilayahul Hisbah dapat dibentuk pada tingkat; gampong, kemukiman, kecamatan atau wilayah/lingkungan lainnya.
- (3) Apabila dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh Wilayahul Hisbah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) pasal ini terdapat cukup alasan teiah terjadinya pelanggaran terhadap Qanun ini, maka pejabat pengawas (Wilayahul Hisbah) diberi wewenang untuk menegur/menasehati si pelanggar.
- (4) Setelah upaya menegur/menasehati dilakukan sesuai dengan ayat (3) di atas, ternyata perilaku sipelanggar tidak berubah, rnaka pejabat pengawas menyerahkan kasus pelanggaran tersebut kepada pejabat penyidik.
- (5) Susunan organisasi Kewenangan dan tata kerja Wilayahul Hisbah diatur dengan Keputusan Gubernur setelah mendengar pertimbangan MPU.

Pasal 15

- (1) Penyidikan terhadap pelanggaran Qanun ini, dilakukan oleh:
 - a. Pejabat kepolisian Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, atau
 - b. Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintahan Provinsi, Kabupaten/Kota yang diberi wewenang khusus untuk itu.
- (2) Syarat pengangkatan, kepangkatan dan kedudukan serta pemberhentian Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) b di ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.
- (3) Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) b pasal ini, berwenang:
 - a. menerima laporan dari Wilayahul Hisbah tingkat gampong atau dari seseorang tentang adanya pelanggaran Qanun ini;
 - b. melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempa, kejadian dan melakukan pemeriksaan;
 - c. melakukan penyitaan benda dan atau surat;
 - d. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
 - e. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - f. mendatangkan ahli yang diperlukan dalam hubungan dengan pemeriksaan perkara;
 - g. menghentikan penyidikan bila pelanggaran terseW tidak cukup alasan untuk diajukan ke Mahkamah Syar'iyah;
 - h. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.

- (4) Dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (3) di atas penyidik wajib menjunjung tinggi Syariat Islam dan hukum yang berlaku.

Pasal 16

- (1) Penuntut umum adalah jaksa atau pejabat lain yang diberi wewenang oleh Qanun untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan putusan atau penetapan hakim Mahkamah Syar'iyah.
- (2) Syarat pengangkatan, kepangkatan dan kedudukan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) di atas ditetapkan dengan Keputusan Gubei nur.

Pasal 17

Penuntut umum benwenang :

- a. menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dan penyidik;
- b. mengadakan pra penuntutan apabila berkas perkara hasil penyidikan terdapat kekurangan disertai petunjuk penyempumaannya;
- c. membuat surat dakwaan;
- d. melimpahkan perkara ke Mahkamah Syar'iyah;
- e. menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai dengan surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi untuk datang pada hari sidana, yang ditentukan;
- f. melakukan penuntutan sesuai dengan ketentuan- ketentuan yang berlaku;
- g. mengadakan tindakan lain dalam lingkungan tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut peraturan perundangan;
- h. melaksanakan putusanLi hakim.

Pasal 18

Penuntut umum menuntut perkara pelanggaran Qanun ini yang terjadi dalam wilayah hukumnya.

BAB VII PENGADILAN

Pasal 19

Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Qanun ini diperiksa dan diputuskan oleh Mahkamah Syar'iyah.

BAB VIII KETENTUAN UQUBAH

Pasal 20

- (1) Barang siapa yang menyebarkan paham atau aliran sesat sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) dihukum dengan ta'zir berupa hukuman penjara paling lama 2 (dua) tahun atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak 12 (dua belas) kali.
- (2) Barang siapa yang dengan sengaja keluar dari aqidah Islam dan atau menghina atau melecehkan agama Islam sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (3) akan dihukum dengan hukuman yang akan diatur dalam Qanlin tersendiri.

Pasal 21

- (1) Barang siapa tidal(melaksanakan shalat jum'at tiga kali berturut-turut tanpa uzur syar'i sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) dihukum dengan ta'zir berupa hukuman penjara paling lama 6 (enam) bulan atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak 3(tiga) kali.
- (2) Perusahaan pengangkutan umum yang tidak memberi kesempatan dan fasilitas kepada pengguna jasa untuk melaksanakan shalat fardhu sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (3) dipidana dengan hukuman ta'zlr berupa pencabutan izin usaha.

Pasal 22

- (1) Barang siapa yang menyediakan fasilitas/pejuang kepada orang muslim yang tidak rnempunyai uzur syar'i untuk tidak berpuasa pada bulan Ramadhan sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (1) dipidana dengar, hukuman ta'zir berupa hukuman penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak 3

(tiga) juta rupiah atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak 6 (enam) kali dan dicabut izin usahanya.

- (2) Barang siapa yang makan atau minum di tempat/di depan umum pada siang hari bulan Ramadhan sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (2) dipidana dengan hukuman ta'zir berupa hukuman penjara paling lama 4 (empat) bulan atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak 2 (dua) kali.

Pasal 23

Barang siapa yang tidak berbusana Islami sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (1) dipidana dengan hukuman ta'zir setelah melalui proses peringatan dan pembinaan oleh Wilayatul Hisbah.

BAB IX PEMBIAYAAN

Pasal 24

Segala pembiayaan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan Qanun ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

BAB X KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 25

Semua peraturan perundang-undangan yang ada sepanjang tidak diatur dengan qanun ini dinyatakan tetap berlaku di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

BAB XI KETENTUAN PENUTUP

Pasal 26

Hal-hal yang belum diatur dalam Qanun ini sepanjang mengenai pedoman, teknis dan tata cara pelaksanaan akan ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur, setelah mendengar pertimbangan MPU.

Pasal 27

Qanun ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan agar semua orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Qanun ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Disahkan di Banda Aceh

pada tanggal, $\frac{14 \text{ Oktober } 2002}{07 \text{ Sya'ban } 1423}$

GUBERNUR
PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM

dto

ABDULLAH PUTEH

Diundangkan di Banda Aceh

pada tanggal, $\frac{06 \text{ Januari } 2003}{01 \text{ Dzulkaidah } 1423}$

SEKRETARIS DAERAH
PROVINSI NANGGROE ACEH
DARUSSALAM

dto

THANTHAWI ISHAK

LEMBARAN DAERAH PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM TAHUN
2002 NOMOR 54 SERI E NOMOR 15.

Daftar pustaka

- Adnan Buyung, dkk, 1999, *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas, Indonesia
- Aidul Fitriadi Azhari, 2006, *Syariat Islam di Indonesia: Perspektif Sosio-Legal*, makalah
- Bednar, Jenna, William N. Eskridge, John Ferejohn, *A Political Theory of Federalism*, Juni 1999
- Bowman, Ann OM, and Richard C. Kearney, 1996, *State and Local Government*, Houghton Mifflin Com, New York
- Bermen, David, 1975, *State and Local Politics*, Holbrook Press, Inc., London
- Devas, Nick, dkk, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Penerjemah: Masri Maris, Penerbit UI Press, Jakarta
- Collins, W.F, 1974, *Perspectives on State and Local Politics*, Prentice Hall,
- Dadang Solihin, Putut Marhadi, 2002, *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*, ISMEE
- De Guzman, Raul P, and Mila A Reforma, 1993, *Decentralization towards Democratization and Development*, EROPA Secretariat, Manila
- Duverger, Maurice, 1966, *The Idea of Politics, The Uses of Power in Society*, methuen and Co, London
- Eickelman, Dale, James Piscatori, 1996, *Muslim Politics*, Princenton Univ, Press, New Jersey
- Espotito, John L, 1985, *Islam dan Perubahan Sosial Politik di Negara Berkembang*, PLP2M, Yogyakarta
- Erick Hariej, dkk, (ed), 2004, *Politik Transisi Pasca Soeharto*, Fisipol Press, UGM.
- Irfan S. Awwas, 2006, *Implementasi Syariat Islam Dalam Perspektif Hukum dan Politik di Indonesia*, makalah.
- Jones, GW, and Alan Norton, 1970, *Political Leaders in Local Government*, Institute of Local Government Studies, Univ. of Birmingham, London. New Jersey
- Kahin, George McTurnan, 1995, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, Sebelas Maret University Press, dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

- Kansil, 2003, *Kemahiran Membuat Perundang-undangan*, PERca
- Kaho, Riwu Josef, 2002,, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, GrafikaPERSada, Jakarta
- Kaloh, D, 2002, *Mencari bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta
- Muhammad Ismail Yusanto, 2006, *Memahami Perda-perda Syariah*, makalah
- Masykuri Abdillah, 1999, *Demokrasi di Persimpangan Makna, ResponIntelektual Muslim Indonesia terhadap konsep Demokrasi 1966-1993*, Penerbit Tiawa Wacana, Yogyakarta
- Nico, dkk, 2001, *Dlnamika Politik Lokal di Indonesia*, Percik Press, Salatiga
- Porter, Donald J, 2002, *Managing Politics and Islam in Indonesia*, Routledge Curzon, London
- Supardan Madeong, 2004, *Teknik Perundangan-undangan di Indonesia*, PERca,
- Smith, B.C, 1985, *Decentralization, The Territorial Demension of The State*, George Allen & Unwin, London

Tulisan ini merupakan revisi dari makalah yang pernah disampaikan dalam Diskusi Ahli tentang "Syariat Islam dalam Perspektif Politik di Indonesia", Departemen Komunikasi dan Informasi RI, di Solo, tanggal 29 Juli 2006.

