TINJAUAN PERDA KAB. MUKOMUKO NO. 5 TAHUN 2016 TENTANG BERPAKAIAN MUSLIM DAN MUSLIMAH BAGI SISWA PERSPEKTIF *MAQASHID ASY-SYARIAH*

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagai Syarat
Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara

Oleh
Lindawati Eka Sahputri
NIM. F02217041

PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA

2020

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Lindawati Eka Sahputri

NIM : F02217041

Program : Magister (S-2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagaian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 01 Mei 2020

Saya yang menyatakan,

METERAI TEMPEL

2CD4DAHF315920454

6000

ENAM RIBU RUPIAH

Lindawati Eka Sahputri

ii

PERSETUJUAN

Tesis Lindawati Eka Sahputri ini telah disetujui
Pada tanggal 1 Mei 2020

Pembimbing

1. **Dr. Hj. Anis Faridah, S.Sos, S.H., M.Si** .....

2. **Dr. Khoirul Yahya, M.Si** .....

iii

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Tesis Lindawati Eka Sahputri ini telah diuji dan dipertahankan

Pada tanggal 28 Juli 2020

Tim Penguji:

1. **Dr. Hj. Anis Faridah, S.Sos.,S.H.,M.Si** (Ketua Sidang) .....
2. **Dr. Khoirul Yahya, M.Si** (Sekretaris) .....
3. **Dr. Priyo Handoko, S.Sos.SH.M.Si** (Penguji I) .....
4. **Dr. Muwahid, SH.,M.Hum** (Penguji II) .....

KEMENTERIAN AGAMA
DIRSMRJ
Pascasarjana
UIN
PASCASARJANA
SURABAYA
UIN SUNAN AMPEL

24-9-2020

Prof. Dr. H. Kiswadi, M.Ag
NIP. 196811211994031001

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Lindawati Eka Sahputri

NIM : F02217041

Fakultas/Jurusan : Pascasarjana/Hukum Tata Negara Islam

E-mail address : lyndasyahputri19@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

☐ Skripsi √ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (……)

yang berjudul :

Tinjauan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa Perspektif *Maqashid Asy-Syariah*

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 5 Oktober 2020
Penulis

(Lindawati Eka Sahputri)

ABSTRAK

Tesis dengan judul **"Tinjauan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa Perspektif *Maqashid Asy-Syariah*"**, bertujuan untuk mengkaji bagaimana kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa dan dalam perspektif *Maqashid Asy-Syariah*.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif atau *doctrinal,* yang menggunakan pendekatan, yakni; pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan maqashid Asy-Syariah. Sumber bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer (perundang-undangan) dan bahan hukum sekunder (buku-buku, jurnal), serta menggunakan metode analisis diskriptif kualitatif dalam menjabarkan kandungan perundang-undangan dan kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa.

Setelah melakukan penelitian maka didapatkan hasil bahwa adanya celah normatif kearifan lokal dan aspirasi masyarakat dapat menjadi materi-muatan Perda, namun kearifan lokal yang berkaitan dengan keagamaan sejatinya secara tertib hukum tidaklah dapat dijadikan Peraturan Daerah, karena persoalan agama masuk kepada wilayah kekuasaan absolut Pemerintahan Pusat dan tidak dapat dibagi oleh Pemerintah Daerah sebagaimana amanah Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan hasil penelitian penulis menyimpulkan; *Pertama.* Kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa cacat hukum karena dibentuk berdasarkan interpretasi tunggal ajaran agama Islam. Pasal 10 ayat (1) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan batasan bahwa urusan agama ialah termasuk urusan absolut Pemerintahan Pusat. Penggunaan pertimbangan keagamaan materi-muatan Perda tersebut, membuat semakin terlihat bahwa tidak terpenuhinya beberapa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan seperti; asas pengayoman, asas kebangsaan, asas bhineka tunggal ika, asas keadilan dan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana amanah Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011.

Kedua. perspektif *maqashid asy-syariah* kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa telah sejalan dengan pensyariatan hukum Islam yang bermuara pada ke maslahatan dan manfaat bagi masyarakat (siswa). Karena minimal telah mengimplementasikan 3 (tiga) pokok yang menjadi tujuan pensyariatan hukum Islam (*maqashid al-syari'ah*) yang bermuara pada kemaslahatan/manfaat, yakni; *pertama. Hifz ad-din* (menjaga agama), *kedua. Hifz an-Nafs* (menjaga diri), *ketiga. Hifz al-Aql* (menjaga akal).

Kata Kunci: *Perda, Muslim Muslimah, Maqashid Asy-Syariah*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ABSTRACT

The thesis entitled **"Review of Mukomuko District Regulation No. 5 of 2016 on Muslim and Muslim dress for students from the perspective of Maqashid ash-Sharia",** to examine how the position of district regulations. Mukomuko no. 5 of 2016 concerning Muslim and Muslim clothing for students and in the perspective of maqashid ash-sharia.

This research is a type of normative or doctrinal legal research, which uses a statutory approach. Sources of legal material in this study were obtained from primary legal materials (legislation) and secondary legal materials (books, journals), as wellas using descriptive qualitative analysis methods in describing the content of legislation and the position of local regulations. Mukomuko no. 5 about Muslim and Muslim clothing for students.

After conducting the research, it was found that the existence of normative loopholes of local wisdom and community aspirations could become the content of local regulations, however local knowledge related to true religion in an orderly manner could not be made into a regional regulation, because religious issues entered into the absolute authority of the central government and cannot be shared by regional governments as mandated by article 10 paragraph (1) of law no. 23 of 2014 concerning regional government.

Based on the results of the study the authors concluded; first. District office status. Mukomuko no. 5 of 2016 concerning Muslim and Muslim clothing for students can be said to be constitutionally legal but juridically record both formal and material. Formally the perda is flawed because it contradicts the principle of the lex superior derogat of the lex superior derogat legi inferior hierarchy which emphasizes the issue of religion as an absolute matter of central government. Materially flawed because the material-content uses religious considerations (legal drafting) and does not fulfill several principles of the formation of legislation such as; the principle of protection, the principle of nationality, the principle of unity in diversity, the principle of justice and the principle of equality in law and goverment. Second. Maqashid perspective ash-sharia local government position district. Mukomuko no. 5 of 2016 concerning Muslim and Muslim clothing for students has been in line with Islamic law prescriptions that lead to benefits and benefits for the community (students). Because it has implemented at least three points which are the objectives of Islamic law reconciliation namely; first. Hifz ad-din (guarding religion), second hifz an-nafs (guarding oneself), third hifz al-aql (guarding reason).

Keywords: local regulations, Muslim women, Maqashid ash-Sharia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
PERNYATAAN KEASLIAN ii
PERSETUJUAN iii
PENGESAHAN TIM PENGUJI iv
PERSETUJUAN PUBLIKASI v
ABSTRAK ix
DAFTAR ISI xi

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah 6
C. Rumusan Masalah 8
D. Tujuan Penelitian 8
E. Kegunaan Penelitian 8
F. Penelitian Terdahulu 9
G. Metode Penelitian 12
H. Sistematika Pembahasan 16

BAB II : KERANGKA TEORITIK

A. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-Undangan
1. Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan 18
2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik 20
3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan 22

B. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah (Perda)
1. Pengertian Peraturan Daerah 23
2. Materi Muatan Peraturan Daerah 25
3. Pengertian Otonomi Daerah 25
4. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah 32

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Maksud dan Tujuan Pembentukan Peraturan Daerah 37
6. Jenis-Jenis Perda Bernuansa Syariah 38

C. Tinjuan Umum Tentang *Maqashid Asy-Syariah*
1. Pengertian *Maqashid Asy-Syariah* 39
2. Pembagian *Maqashid Asy-Syariah* 40

BAB III : PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

A. Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan 45
B. Pembentukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa 53

BAB IV : KEDUDUKAN PERDA KAB. MUKOMUKO NO. 5 TAHUN 2016 TENTANG BERPAKAIAN MUSLIM DAN MUSLIMAH BAGI SISWA

A. Analisis Kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa 58
B. Analisis Kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa Perspektif *Maqashid Asy-Syariah* 71

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan 77
B. Saran-Saran 78
C. Daftar Pustaka 80

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai dengan karakteristik (kekhasan daerah) dan aspirasi masyarakat di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[1] Pada prinsipnya penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayaan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2]

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraannya didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Berkenanan dengan hal tersebut, kewenangan membentuk peraturan daerah (Perda) sendiri merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi daerah. Hal ini sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan:

> *"Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".*[3]

---

[1] Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia,* (Depok: Prenadamedia Group, 2017), 257.
[2] UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[3] Pasal 18 UUD 1945.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya sesuai ciri khas daerah dan berdasar aspirasi rakyat membawa angin segar bagi berbagai daerah di Indonesia untuk membentuk perda-perda yang bernuansa syariah dan berusaha menonjolkan karakteristik daerahnya masing-masing, seperti halnya di Kabupaten Mukomuko Provinsi Bengkulu yang menerbitkan Perda yang bernuansa syariah (syariat Islam) tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa dalam Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016.

Formalisasi hukum Islam di Kabupaten Mukomuko dalam Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 didasari karena mayoritas penduduknya beragama Islam serta memiliki adat istiadat yang kental dengan nuansa Islami. Jumlah penduduk Islam di daerah ini mencapai 95%, sedangkan penganut agama Kristen sebesar 2,5%, dan penganut agama lainnya hanya 0,5%.[4] Maka menurut kepada daerah Kabupaten Mukomuko dirasa perlu untuk memberikan patokan norma dalam berpakaian muslim dan muslimah kepada siswa dalam kehidupan sehari-hari sebagai wujud keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt.[5] Namun kemunculan Perda berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa di Kabupaten Mukomuko yang berasal dari usulan pemimpin daerah selaku pemegang kekuasaan eksekutif yang cenderung tiba-tiba (menjelang pilkada) dan elitis mengindikasikan adanya kepentingan politis terkait dengan pencalonan kembali anggota dewan maupun Kepala Daerah, yakni menarik simpati masyarakat.

---

[4] Kementarian Agama Kator Wilayah Bengkulu, *Jumlah Penduduk Berdasarkan Agama yang Dianut Se-Provinsi Bengkulu,* 28 Agustus 2017.

[5] Pasal 2 Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa pada dasarnya merupakan bagian urusan konkuren tentang pelayanan dasar pendidikan yang dibagi urusannya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota.[6] Namun dalam satu sisi Perda tersebut sangat kental bernuansa agama-syariat Islam (interpretasi tunggal atas ajaran agama Islam), yang sejatinya terkait agama merupakan wilayah wewenang absolut pemerintahan pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf f UU No. 23 Tahun 2014.[7] Mengatur cara berpakaian siswa dan masyarakat hanya berdasarkan interpretasi tunggal agama Islam saja (Perda syariah yang berkenaan dengan *fashion*).

Berdasarkan undang-undang tersebut dapat dipahami bahwa sejatinya pemerintahan daerah tidak memiliki kewenangan (*over* wewenang) untuk mengatur peraturan tentang agama (interpretasi agama tunggal) walaupun terkait hal-hal kewenangan konkuren (pendidikan), karena pengaturan agama masuk kepada wilayah absolut wewenang pemerintahan pusat. Selain itu, ada adagium hukum yang menyebutkan bahwa *lex superiore derogate lex inferiore,* yang artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya.[8]

---

[6] Pasal 12 ayat (1) huruf a UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[7] Pasal 10 ayat (1) huruf f UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa salah satu urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah terkait masalah agama.

[8] Nanda Novia Putri, dkk, *Landasan dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik,*Ilmu Hukum, Vol. 1, Nomer 4 Agustus 2015. 3-4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Polemik Perda Kabupaten Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimat Bagi Siswa tersebut seharusnya didasarkan atas alasan-alasan atau pertimbangan hukum yang bersifat pluralisme (menerima perbedaan dan netral). Hal tersebut merupakan fakta dan fitrah yang tidak bisa dihindari bahwa warga negara Indonesia memiliki keberagaman agama, yang mana agama yang diakui di Indonesia ialah agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Khong Cu (Confusius). Oleh karenanya negara harus dikelola secara demokratis dan penuh toleransi, tidak membuat kelompok-kelompok karena perbedaan agama dan lainnya dalam satu bangsa, sehingga terciptalah peraturan daerah yang dapat mengakomodir semua nilai-nilai agama di Indonesia dengan mengedepankan prinsip keadilan dan jaminan atas kebersamaan kedudukan dan perlakuan yang sama di depan hukum.[9]

Sementara dalam perspektif syariat Islam keyakinan akan perbedaan yang telah di ciptakan Tuhan (Allah), seharusnya dapat menumbuhkan kesadaran untuk menghargai orang lain yang berbeda dengan kita (perbedaan agama dan keyakinan), sebagai fakta dan fitrah yang tidak bisa dihidari. Al-Qur'an surat Yunus ayat 99, Allah SWT berfirman:

وَلَوْ شَآءَ رَبُّكَ لَءَامَنَ مَن فِى ٱلْأَرْضِ كُلُّهُمْ جَمِيعًا ۚ أَفَأَنتَ تُكْرِهُ ٱلنَّاسَ حَتَّىٰ يَكُونُوا۟ مُؤْمِنِينَ

"Dan jikalau Tuhanmu menghendaki, tentulah beriman semua orang yang di muka bumi seluruhnya. Maka apakah kamu (hendak) memaksa manusia supaya mereka menjadi orang-orang yang beriman semuanya?"

Kemudian, dalam Surat An-Nahl ayat 93, Allah SWT berfirman:

[9] Mahfud MD, *Penguatan Moderasi Islam dalam Konteks Berbangsa dan Bernegara,* UIN Sunan Ampel Surabaya 21-22 April 2018. 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَجَعَلَكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَلَٰكِنْ يُضِلُّ مَنْ يَشَاءُ وَيَهْدِي مَنْ يَشَاءُ ۚ وَلَتُسْأَلُنَّ عَمَّا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ

"Dan kalau Allah menghendaki, niscaya Dia menjadikan kamu satu umat (saja), tetapi Allah menyesatkan siapa yang dikehendaki-Nya dan memberi petunjuk kepada siapa yang dikehendaki-Nya. Dan sesungguhnya kamu akan ditanya tentang apa yang telah kamu kerjakan"

Fakta sejarah peradaban Islam juga menceritakan jejak diplomasi Rasulullah SAW terhadap kaum musyrikin Quraisy, bahwa Rasulullah SAW pernah mencoret tujuh kata dalam perjanjian Hudaibiyah pada bulan Maret 628 M atau Dzulqaidah 6 H. Dicerikan dalam kitab *Hayatus Shahabat,* Rasulullah mencoret redaksi pembukaan perjanjian Hudaibiyah yang mencantumkan tulisan "*bismillahirrahmanirahim"* (atas nama Allah yang maha rahman lagi maha rahim). Perwakilan musyrikin Quraisy Suhail bin amr menolak tulisan "*bismillahirrahmanirahim"* maka Rasulullah mengubahnya menjadi *bismika allahumma* (dengan nama-Mu ya Allah ya Tuhan kami). Akan tetapi tetap saja perwakilan musyrikin Quraisy menolak, maka Rasulullah menyambung dengan redaksi yang lebih netral (plural) "tulis lagi, *hadza ma qadla 'alaih muhmmmad rasulullah* (inilah ketetapan Muhammad rasulullah).[10]

Sejalan dengan permasalahan di atas, khazanah Islam yang begitu kaya dengan tradisi pemikirannya tidak bisa ditinggalkan begitu saja ketika berbicara masalah ketatanegaraan dan perundang-undangan. Walaupun Al-Qur'an atau hadits hanya menyiratkan tata nilai (prinsip-prinsip) dan tidak menjelaskan secara rinci bagaimana kehidupan bernegara secara Islami secara *kaffah*. Dengan perkembangan ketanegaraan atau konstitusi Indonesia saat ini,

[10] Muhammad Yusuf ibn Muhammad Ilyas Kandihlawi al-Dihlawi, *Hidatus Sahabah,* (Darul Kutub Ilmiyah)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perlu kiranya kajian hukum Islam salah satunya terkait *maqashid syari'ah* nya, yang menjadi bagian kerangka yang melandasai pembentukan peraturan daerah (Perda).

Maqashid syariah merupakan bagian dari pada kajian hukum Islam untuk mengetahui maksud dan hikmah dari adanya perintah dan larangan hukum Islam. Sehingga akal manusia selain hanya meyakini akan kebenaran wahyu melalui Al-Qur'an dan Sunnah, tetapi juga dapat memahami nilai-nilai maslahat dari sebuah kebijakan/peraturan perundangan (peraturan daerah). Menjadikan manusia terlindungi dari kemafsadatan baik yang akan merugikan diri sendiri, lingkungan, maupun dalam berbangsa dan bernegara dari keburukan di dunia dan akhirat.[11]

Berdasarkan latar belakang dan dasar pemikiran di atas, maka persoalan di atas layak untuk dilakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul: **"Tinjauan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa Perspektif *Maqashid Asy-Syariah*".**

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Dari permasalahan yang telah dipaparkan di atas, penulis mengidentifikasi masalah terkait judul dan permasalahan dalam penelitian ini sebagaimana berikut:

Dasar Hukum	Pokok Perkara Legalitas Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berbusana Muslim dan Muslimah Bagi

[11] Siska Lis Sulistinani, *Analisis Maqoshid Syariah dalam Pengembangan Hukum Industri Halal di Indonesia,* Jurnal Law and Justice, Vol. 3 No. 2 Oktober 2018.92.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

	Siswa
Pasal 10f dan Pasal 250 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemrintahan Daerah.	Pasal 10f: Secara ekspisit telah disebutkan bahwa masalah agama ialah wewenang absolut pemerintahan pusat dan tidak masuk kepada kewenangan otonomi daerah. Pasal 250; secara eksplisit menjelaskan Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum yang salah satu artinya dilarang diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.
Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.	Pasal 6; Tidak mencerminkan asas pengayoman, asas kebangsaan, asas keadilan, asas bhinneka tunggal ika, dan asas kesamaan kedudukan didalam hukum.

Agar pokok permasalahan di atas lebih terarah, maka batasan masalah penelitian ini adalah sebagaimana berikut ini:

1. Analisis kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa?
2. Analisis kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa ditinjau dari perspektif *maqashid asy-syariah*.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, penulis merumuskan permasalahan ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa?

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Bagaimana kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa perspektif *maqashid asy-syariah*?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah sebagaimana berikut ini:

1. Untuk menganalisis dan mengembangkan bagaimana kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa.
2. Untuk menganalisis dan mengembangkan bagaimana kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa perspektif *maqashid asy-syariah.*

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi pemikiran dan inspirasi bagi perkembangan ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara, dan menjadi bahan kajian serta perbandingan bagi penelitian yang serupa di masa yang akan datang dengan kerangka berfikir dan pendekatan yang berbeda. Selanjutnya penulisan ini pula diharapkan dapat berguna dalam menambah wawasan keilmuan dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diskusi ilmiah pada perguruan tinggi khususnya di program Hukum Tata Negara Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis hasil penulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan, pertimbangan dan sumbangsih pemikiran kepada lembaga legislator, baik kepada pejabat legislatif, eksekutif, dan yudikatif maupun para pakar hukum dan akademiki terkait masalah pembentukan peraturan perundang-undangan bernuansa syariah dalam pelaksanaan otonomi daerah (bagaimana meletakkan agama dalam sumber hukum positif). Sehingga sebuah peraturan daerah yang di bentuk dapat berlaku berdasarkan landasan konstitusional yakni; secara filosofis, yuridis dan sosiologis/politis, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

F. Penelitian Terdahulu

Untuk menghindari sikap plagiasi dan kecurangan akademis, penulis melakukan penelurusan terhadap penulisan sebelumnya yang memiliki objek kajian yang sama. Di mana penulisan terdahulu dapat di jadikan sebagai bahan acuan dan perbandingan bagai penulis sendiri, sehingga penulisan ini diharapkan bisa lebih baik dan dapat di pertanggung jawabkan.

Berdasarkan penelurusan yang penulis lakukan, terdapat beberapa penulisan sebelumnya yang mirip dengan tema penulisan yang diangkat oleh penulis, antara lain;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Tesis sudara Septian Rizki Yudha dengan judul "Implementasi Berpakaian Muslim dan Muslimah dalam Perspektif Hukum Islam dan Peraturan Daerah Nomer 4 Tahun 2005 di Kabupaten Pesisir Selatan". Meneliti tentang pelaksanaan yang terjadi dalam peraturan daerah di Kabupaten Pesisir Selatan menurut hukum Islam dan undang-undangan 1945. Dari hasil penelitiannya diperoleh hasil bahwa peraturan daerah tentang berpakaian muslim dan muslimah di Kabupaten Pesisir Selatan ternyata bertentangan sekali dengan UUD 1945 dan melanggar HAM karena Perda tersebut tidak sesuai dengan undang-undang yang ada. Perda tersebut seharusnya tidak bisa diterapkan karena yang mengenai urusan agama adalah pemerintahan pusat karena sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Tesis saudari Esa Mariyani dengan judul "Perda Keagamaan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Kota Solok Sumatera Barat". Meneliti tentang latar belakang Pemerintah Kota Solok membuat atau menerapkan sejumlah Perda-Perda keagamaan. Dari penelitiannya diperoleh hasil bahwa salah satu hal yang melatar belakangi lahirnya perda keagamaan adalah karena tingginya angka kriminalitas, dimana salah satu pemicunya adalah maraknya perbuatan maksiat seprti perzinahan, asusila, pronoaksi, minum-minuman keras dan lain sebagainya dikalangan masyarakat Kota Solok. Jadi alasan normatif keagamaan sebetulnya bukanlah sebab utama dari lahirnya perda-perda ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Jurnal Awli Bik dengan judul "Penerapan Daerah Syariah dalam Binkai Otonomi Daerah". Hasil penelitiannya ialah bahwa kewenangan dalam membuat Peraturan Daerah (Perda) merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi secara luas yang dimiki oleh suatu daerah. Sebagai sebuah negara yang menganut asas legalitas dalam setiap penyususnan dan pembentukan peraturan perundang-undangan, maka batasan kewenangan daerah dalam penyusunan dan pembentukan produk hukum daerah, haruslah merujuk pada ketentuan perundang-undangan yang ada, khususnya yang mengatur tentang hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Jurnal Erfina Fuadatul Khilmi, dengan judul "Pembentukan Peraturan Daerah Syariah dalam Hukum Tata Negara Pasca Reformasi". Meneliti tentang kedudukan Perda syariah dalam perspektif hukum tata negara. Dari penelitiannya diperoleh bahwa secara konstitusional Perda syariah di daerah selain provinsi Aceh telah melanggar hak-hak konstitusional warga negara dan secara formal tidak termuat dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional, namun meskipun demikian keberadaan Perda syariah penting dalam menjaga moral masyarakat.

G. Metode Penelitian

Sebelum melakukan penelitian, terlebih dahulu seorang penulis merumuskan akan metode yang ingin digunakan dalam sebuah penelitian.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Penelitian harus memenuhi prosedur-prosedur penelitian serta bagaimana cara, urutan atau termasuk langkah-langkah yang harus dilakukan. Karena, dengan itu peneliti akan mudah melakukan sebuah penelitian dengan baik, sistematis yang sesuai dengan aturan karya ilmiah. Adapun metode penelitian dalam penelitian ini adalah sebagaimana berikut ini:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau disebut pula penelitian hukum *doktrinal*. Di mana pada penelitian hukum normatif hukum dikonsepkan sebagai apa yang ditulis dalam peraturan perundang-undangan ataupun dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas[12]. Maka oleh sebab itu obyek penelitian hukum normatif adalah peraturan perundang-undangan[13].

Adapun peraturan perundang-undangan yang akan dikaji ialah peraturan perundang-undangan yang relefan dengan judul penelitian ini, yakni "Tinjauan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa Perspektif *Maqashid Asy-Syariah".*

---

[12] Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi Penulisan Hukum,* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2012), 118.

[13] H. Sali HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penulisan Tesis dan Desertasi,*Jakarta : Rajawali Pers, 2013, 13

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah cara pandang penulis dalam memilih spektrum ruang bahasan yang diharap mampu memberi kejelasan uraian dari suatu substansi karya ilmiah.[14] Adapun pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagaimana berikut ini:

1). Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach)*, yakni telaah terhadap berbagai peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang dikaji pada tema penelitian ini.[15] Adapun dalam implementasinya adalah telaah terhadap peraturan undang-undangan yang mempunyai keterkaitan dengan analisis yuridis kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa dalam ketatanegaraan Indonesia.

3. Jenis Bahan Hukum

Penelitian ini penulis menggunakan sumber data hukum primer dan sumber data hukum sekunder, sebagaimana berikut ini;

a. Bahan hukum primer adalah semua aturan tertulis yang ditegakkan oleh negara, semua itu bisa ditemukan dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, undang-undang yang ditetapkan parlemen, keputusan dan peraturan eksekutif, dan putusan hukum agen-agen

[14] I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penulisan Hukum Normatif,* (Jakarta: Kencana, 2017),156.
[15] Peter Mahmud Marzuki, *Penulisan Hukum* (Jakarta: Prenanda Media, 2007), 93.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

administrasi.[16] Di antara sumber bahan hukum primer yang akan penulis pakai adalah sebagaimana berikut ini:

1). Undang-Undang Dasar 1945, yakni Pasal 29 (2) tentang beribadat sebagaimana yang ia yakini.

2). Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, yakni UU No. 23 Tahun 2014.

4). Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yakni UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011.

5). Perda Kabupaten. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, buku-buku, jurnal, hasil-hasil penulisan atau pendapat pakar hukum yang relevan dengan judul penelitian ini.[17]

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Begitu isu hukum ditetapkan, penulis melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dikaji. Teknik pengumpulan bahan hukum tersebut dibagi menjadi dua golongan primer dan skunder. Adapun langkah pengumpulan bahan hukum primer adalah sebagaimana berikut ini;

[16] I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penulisan,* 142.
[17] Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi,* 32.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Pengumpulan berpatokan pada hierarki peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu sentral dan permasalahan penulisan.
b. Mengidentifikasi aturan-aturan itu masih berlaku sebagai hukum positif atau tidak.
c. Identifikasi undang-undang, mana undang-undang yang tergolong *lex specialis* (khusus) dan *legi generali* (umum) atau *lex superiore derogate lex inferiore.*
d. Perlu pula pengumpulan peraturan perundang-undangan yang ada hubungan dengan isu sentral itu sendiri.

Sementara pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan teknik bola salju, yakni teknik pengumpulan sumber data, yang pada awalnya jumlahnya sedikit, lama-lama menjadi besar atau banyak. Artinya mulanya jumlah data yang sedikit tersebut belum memberikan data yang memuaskan, maka penulis mencari referensi-referensi lain untuk digunakan sebagai sumber data. Dan akhirnya jumlah sumber data makin banyak dan besat, seperti bola salju yang menggelinding, lama-lama menjadi besar.[18]

5. Teknik Analisis

Analisis dalam penenelitian ini menggunakan teknik analisis data deskriptif kualitatif, teknik komparatif dan teknik evaluatif. Di mana teknik deskriptif kualitatif digunakan penulis untuk mendeskripsikan apa adanya tentang peristiwa hukum atau kondisi hukum, seperti suatu undang-undang

[18] I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penulisan*,149-151.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainya dengan mengutip pasal-pasal terkait seperti apa adanya.

Teknik data komparatif digunakan penulis untuk melakukan perbandingan terhadap satu pendapat dengan pendapat lainnya. Di mana pendapat-pendapat tersebut diidentifikasi dalam jumlah yang dianggap cukup guna memberikan kejelasan terhadap materi hukum yang diperbandingkan.

Teknik data evaluatif digunakan penulis untuk melanjutkan analisis teknik deskriptif kualitatif dan teknik komparatif terhadap kondisi hukum, di mana analisis tersebut akan memperoleh pandangan yang pro dan kontra. Maka terhadap pandangan tersebut penulis mengevaluasinya, dan hasil evaluasi tersebut kemungkinan akan menimbulkan sikap menyetujui salah satu atau menolak, dan atau penulis tidak setuju terhadap keduanya.

H. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan ini dipaparkan untuk mempermudah penulisan dan pemahaman. Oleh karena itu agar lebih sistematis maka tesis ini disusun dalam beberapa bab, pada setiap bab terdiri dari beberapa bub bab. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagaimana berikut ini:

Bab I, berisi tentang pendahuluan yang akan memaparkan latar belakang penulisan ini, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujua penulisan, kegunaan penulisan, kerangka teoritik, telaah pustaka, metode penulisan dan sistematika pembahasan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab II, berisi kajian pustka yang berisi; *Pertama.* Tinjauan umum tentang peraturan daerah (Perda) yang meliputi pengertian Perda, materi muatan peraturan daerah, pengertian otonomi daerah, asas-asas pembentukan perda, dasar-dasar atau landasan-landasan dalam penyusunan Perda, hierarki peraturan perundang-undangan, maksud dan tujuan pembentukan peraturan daerah, teknik membuat peraturan daerah, jenis-jenis Perda bernuansa syariah. *Kedua.* Tinjuan umum tentang *maqashid asy-syariah* yang meliputi pengertian *maqashid asy-syariah,* dasar hukum *maqashid asy-syariah,* ruang lingkup *maqashid asy-syariah.*

Bab III, berisi tentang Pembentukan Peraturan Daerah, yang berisi; *Pertama.* Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, *Kedua.* Pembentukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa.

Bab IV, berisi tentang analisis kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa*,* berisi tentang; *Pertama.* Analisis kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa, *Kedua.* Analisis Kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa Perspektif Maqashid Al-Syari'ah

Bab V, adalah penutup, berisi uraian singkat (kesimpulan) dari apa yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, serta sasaran dan rekomendasi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

KERANGKA TEORITIK

A. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-Undangan

1. Sistem Hukum Perundang-Undangan

Mochtar Kusumaatmaja, memandang hukum tidak hanya suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi juga harus mencakup lembaga (*instution*) dan proses (*process*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.[1] Dengan demikian maka komponen sistem hukum terdiri dari; 1. Asas-asas dan kaedah, 2. Kelembagaan hukum, dan 3. Proses-proses perwujudan kaidah hukum.

Dalam prespektif pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu sistem hukum terdiri dari sub-sub sistem yaitu lembaga pembentuk (*law making institutions*), lembaga-lembaga pelaksana (*implementing institutions*), dan pihak yang akan terkena atau yang dituju oleh peraturan tersebut (*rule occupants*). Sedangkan menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) , sistem hukum terdiri elemen-elemen sebagai berikut:

1). Materi hukum (tatanan hukum) yang di dalamnya terdiri dari:

a. Perencanaan hukum.

b. Pembentukan hukum.

c. Penelitian hukum.

[1] Mochtar Kusuma Atmaja, *Hukum dan Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional,* (Bandung: Lembaga Penelitian Hukum, 1986), 15.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Pengembangan hukum.

Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu-kewaktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan.

2). Aparatur hukum, yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum dan pelayanan hukum.

3). Sarana dan prasarana hukum yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik.

4). Budaya hukum yang dianut oleh warga masyarakat termasuk para pejabatnya, dan

5). Pendidikan hukum.[2]

Menurut HS Natabaya, yang dimaksud dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang salaing terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri dari; asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujuannya yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.[3]

---

[2] Satya Arianto, *Hak Asasi Manusia dalam Tradisi Politik di Indonesia,* Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 131-132.

[3] HS. Natabaya, *Sistem Perundang-Undangan Indonesia,* (Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008), 32-33.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik

Peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) sangat diperlukan dalam penyelenggaran pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di daerah, karena akan dapat menunjang pemerintahan dan pembangunan sehingga akan lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara sebagaimana diamanahkan dalam konstitusi.

Untuk dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perperlukan adanya/dimilikinya pengetahuan tentang perundang-undangan, antara lain berkaitan dengan bentuk/jenis, materi muatan yang akan diatur serta bagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistematis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan.

Menurut Sirajuddin, dalam kajian ilmu hukum paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang menjadi parameter sebuah peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara baik, yakni: mempunyai dasar keberlakuan Yuridis, Sosiologis, dan Filosofis.

a. Keberlakuan Yuridis

Dasar yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan/perencanaan suatu peraturan perundang-undangan. Atau dengan kata lain landasan yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

atas dasar hukum legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.[4]

b. Keberlakuan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembentukan perundang-undangan (perda), yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan. Dengan kata lain landasan sosiologis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup di masyarakat".[5]

c. Keberlakuan Filosofis

Landasan filosofis adalah suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Dimana dasar filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat ke dalam suatu rancangan/*draft* peraturan perundang-undangan. Bagi bangsa Indonesia dasar filosofis itu adalah Pancasila, sehingga pada prinsipnya tidak dibuat dan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat jika bertentangan dengan Pancasila sebagai filsafat dan dasar negara Indonesia.[6]

---

[4] Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* (Malang: Setara Press, 2015), 22.
[5] Hamzah Halim & Kemal Redindo Syahrul Putra, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah,* (Jakarta: Kencana, 2013), 25.
[6] Jimly Asshiddiqie, *Prihal Undang-Undang,* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), 117.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam pembentukan Perda adalah jangan sampai mengabaikan asas-asas umum hukum, terutama asas-asas perundang-undangan sebagaimana berikut ini:

a. Asas legalitas, yakni suatu jaminan dasar bagi kebebasan individu dengan memberi batas aktivitas apa yang dilarang secara tepat dan jelas. Asas ini juga melindungi dari penyalahgunaan wewenang hakim, menjamin keamanan individu dengan informasi yang boleh dan dilarang.
b. Asas *lex superior derogat legi inferior,* yakni asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang tinggi (*Lex superior*) mengesampingkan hukum yang rendah (*lex inferior*) (asas hierarki).
c. Asas *lex specialis derogat legi generali,* yakni asas penafsiran yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).
d. Asas *lex posterior derogat legi priori,* yakni asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang baru (*lex posterior*) mengesampingkan hukum yang lama (*lex prior*).[7]

3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundangan (hukum tertulis) disusun dalam tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

[7] Nanda Novia Putri, dkk, *Landasan dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik,*Ilmu Hukum, Vol. 1, Nomer 4 Agustus 2015. 3-4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perundang-Undangan jo Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundangan-undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
b. Ketetapan MPR.
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
d. Peraturan Pemerintah.
e. Peraturan Presiden.
f. Peraturan Daerah Provinsi.
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.[8]

B. Tinjauan Umum Tentang Perda Daerah (Perda)

1. Pengertian Peraturan Daerah

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah. Menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan daerah (Perda) adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang.[9] Irawan Soejito berpendapat peraturan daerah ialah peraturan yang dibentuk oleh pihak legislatif daerah (DPRD) dengan eksekutif (kepala daerah) yang di dalamnya mengatur kepentingan umum yang ada di daerah bersangkutan dan yang harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.[10] Sementara menurut Pasal 1 ayat 25 UU No. 23 Tahun 2014 diberikan pengertian mengenai peraturan daerah yaitu:

[8] Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
[9] Jimly Asshiddiqie, *Prihal Undang-Undang,* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011),190
[10] Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah,* (Jakarta: Bina Aksara, 1989), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Peraturan daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.[11]

Disamping dikenal adanya istilah peraturan, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian perundang-undangan sebagai proses pembuatan peraturan negara, dengan tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.[12]

Demikian pula pendapat yang di kemukakan oleh K. Wantjik Saleh memberikan pengertian perundang-undangan sebagai "undangan-undangan dalam arti luas atau yang dalam ilmu hukum disebut undang-undang dalam arti materiil yaitu segala peraturan yang tertulis yang dibuat oleh penguasa (baik pusat maupun daerah) yang mengikat dan berlaku umum, termasuk dalamnya undang-undang darurat, peraturan pemerintah pengganti presiden, peraturan provinsi, peraturan kota madya, dan lain-lain. Selain itu secara khusus dikenal pula undang-undang dalam arti sempit atau yang di dalam ilmu hukum disebut undang-undang dalam arti formal yaitu peraturan tertulis yang dibentuk oleh penguasa sebagai suatu badan negara yang secara tertentu diberi kekuasaan untuk membentuk undang-undang yaitu pemerintah, bersama dengan persetujuan DPR dan biasa disebut undang-undang."[13]

---

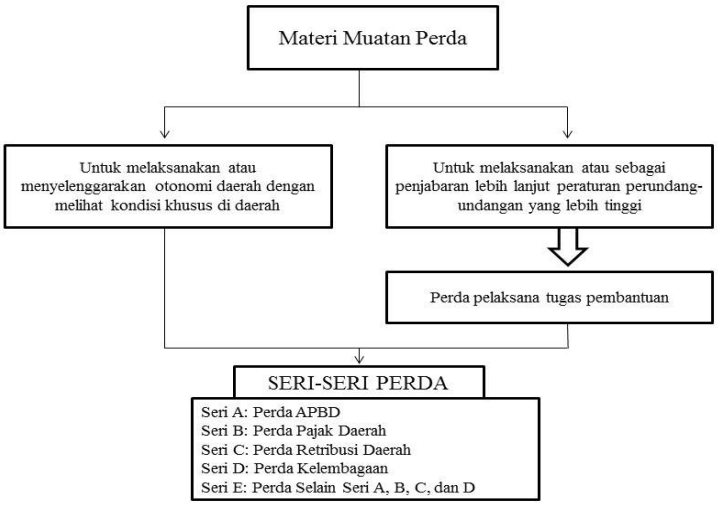
[11] Pasal 1 ayat 25 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[12] Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah,* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989), 43.
[13] Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah,* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989), 43-44.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan peraturan daerah ialah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik legal drafting atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.[14]

Alur dan Materi Muatan Peraturan Daerah



3. Pengertian Otonomi Daerah

Bagir Manan mendefinisikan otonomi daerah sebagai kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan

[14] Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengurus sebagian urusan pemerintahan. Sementara otonomi daerah menurut Pasal 1 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ialah;

> *Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Sementara otonomi daerah dalam konteks hubungan hierarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, diartikan sebagai;

> *Penyerahan kepada atau memberikan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas, dan cara menjalankannya)*

Berdasarkan rumusan-rumusan tersebut, hakikat dari pengertian otonomi daerah secara singkat dirumuskan oleh Philipus M. Madjon sebagai;

Hakikat otonomi daerah: berasal dari unsur kebebasan (bukan kemerdekaan: independence; onafhankelijkheid-otonomi merupakan subsistem dari negara kesatuan.[15]

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dikenal tiga bentuk asas dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, yakni:

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi ialah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Terdapat beberapa pemaknaan asas desentralisasi dari masing-masing pakar yakni:

[15] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* (Jakarta: Kencana, 2015),254-255.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1). Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan dan kewenangan.

2). Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kekuasaan.

3). Desentralisasi sebagai pembagian, penyerahan, pemencaran, dan pembagian kekuasaan dan kewenangan, serta

4). Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintah.[16]

b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertical di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Laica Marzuki berpendapat bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara dipusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sementara Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan

[16] Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah,* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011), 17-18.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.[17]

c. Asas Tugas Pembantuan

Daerah otonomi selain melaksanakan asas desentralisasi juga diserahi kewenangan untuk melaksanakan tuga pembantuan. Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan buka saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah darah tingkat atasnya.

Menurut Irawan Soejito, tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (legislatif) atau dapat pula tugas eksekutif (*beschikken*). Bagir Manan, mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*deuitvoering van hogere regelingen*). Daerah terkait melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Maka tugas pembantuan seharusnya bertolak dari:

1). Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.

[17] Jazim Hamidi, *Optik Hukum,14.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2). Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkadang unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.

3). Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaannya kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.[18]

Dasar hukum otonomi daerah itu sendiri terdapat pada Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa "Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah". Selain itu pemberian otonomi daerah pula merupakan amanat yang diberikan oleh UUD 1945. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18, 18A, dan 18B untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang.

Pada Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan pusat". Dan pada ayat (6) pasal yang sama menyatakan "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan

[18] Jazim Hamidi, *Optik Hukum,17-18.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian otonomi seluas-luasnya tidak secara tegas diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah. Namun demikian isi (wewenang) otonomi adalah urusan yang tidak diserahkan oleh pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan absolut pemerintahan pusat[19] yang meliputi bidang: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Sementara yang menjadi dasar kewenangan pelaksanaan otomomi daerah ialah terkait urusan pemerintahan konkuren[20], yakni urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan konkuren sendiri dibagi menjadi dua kategori sebagaimana berikut ini;

a. Urusan pemerintahan wajib

Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan dasar. Adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar (pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara) ialah sebagaimana berikut ini;

[19] Urusan absolut pemerintahan pusat adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan pusat (Pasal 9 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014).
[20] Urusan konkuren ialah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. (Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1). Pendidikan.
2). Kesehatan.
3). Pekerjaan umum dan penataan ruang.
4). Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
5). Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.
6). Sosila.

Sementara urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar ialah sebagaimana berikut ini;

1). Tenaga kerja.
2). Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
3). Pangan.
4). Pertanahan.
5). Lingkungan hidup.
6). Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
7). Pemberdayaan masyarakat dan desa.
8). Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
9). Perhubungan.
10). Komunikasi dan informatika.
11). Koperasi, usaha kecil, dan menengah.
12). Penanaman modal.
13). Kepemudaan dan olah raga.
14). Statistik.
15). Persandian.
16). Kebudayaan.
17). Perpustakaan.
18). Kearsipan.

b. Urusan pemerintahan pilihan

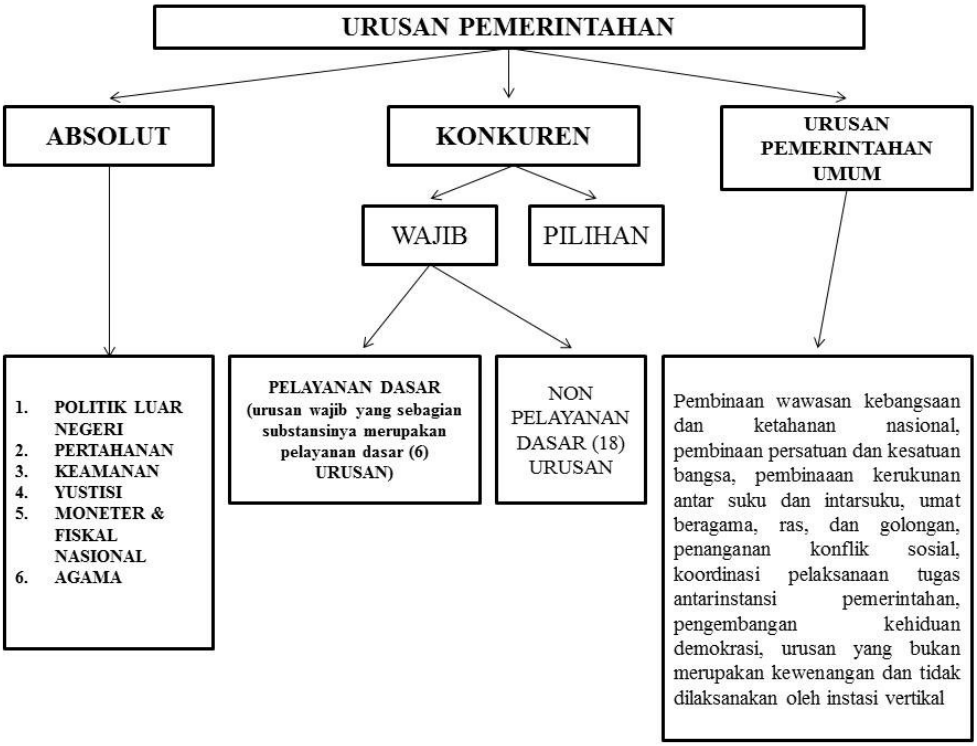
Sementara kewenangan otonomi daerah yang (urusan pemerintahan konkuren) berkaitan dengan urusan pemerintahan pilihan. Dimana urusan pemerintahan pilihan merupakan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah, yang meliputi urusan sebagaimana berikut ini:

1). Kelautan dan perikanan.
2). Pariwisata.
3). Pertanian.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4). Kehutanan.
5). Energi dan sumber daya mineral.
6). Perdagangan.
7). Perindustrian.
8). Transmigrasi.[21]

Untuk semakin memperjelas tentang urusan pemerintahan, maka dapat kita lihat berdasarkan gambar berikut ini:



Sumber: UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

4. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa, asas hukum merupakan "jantungnya" peraturan hukum (Perda). Karena menurut Satjipto asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Sementara menurut Paul Scholten asas hukum ialah "pikiran-pikiran

[21] Pasal 12 ayat 1, 2, dan 3 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dasar, yang terdapat di dalam dan dibelakang sistem hukum, yang masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya".[22]

Dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 diatur dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik harus meliputi asas sebagaimana berikut ini;

a. Kejelasan tujuan

   Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

   Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh pejabat/lembaga yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

   Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

[22] Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* (Malang: Setara Press, 2015), 30.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Dapat dilaksanakan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan; dan

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.[23]

[23] Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* (Malang: Setara Press, 2015), 35-36.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selanjutnya, Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 diatur mengenai asas yang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan yaitu sebagaimana berikut:

a. Pengayoman

Setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proposional.

c. Kebangsaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Bhinneka tunggal ika

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Keadilan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasaan

Materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.[24]

5. Maksud dan Tujuan Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan daerah pada dasarnya adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara kepada daerah dengan masyarakat. Setiap keputusan penting masyarakat pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat daerah. Maka sebelum memaparkan secara rinci tujuan pembentukan peraturan daerah, maka terlebih dahulu kita fahami tentang tujuan hukum secara umum.[25]

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". O. Notohamidjojo mendefinisikan tujuan hukum "untuk melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat, (dalam arti luas yang mencakup lembaga-lembaga sosial di bidang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan) atas dasar keadilan, untuk mencapai keseimbangan serta damai dan kesejahteraan umum.

Alfred Hutauruk dan Marulan Hutauruk memberikan pengertian sederhana tentang tujuan hukum, yakni "untuk mengatur hidup bersama

[24] Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* (Malang: Setara Press, 2015), 37-38.
[25] Nukila Evanty dan Nurul Ghufron, *Paham Peraturan Daerah Berspektif Hak Asasi Manusia,* (Jakarta: Rajawali Press, 2014), 47-48.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

manusia supaya selalu ada suasan damai".[26] Sedangkan menurut Mahadi, tujuan hukum yang semestiannya dicapai yaitu "mengadakan keselamatan dan tata tertib dalam suatu masyarakat".[27]

Berdasarkan pengertian-pengertian tujuan hukum tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa peraturan daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan.

6. Jenis-Jenis Perda Bernuansa Syariah

Menurut Muntoha dari hasil penulisannya tentang "otonomi daerah dan perkembangan peraturan daerah bernuansa syariah", menyebutkan bahwa Perda-Perda yang dibuat lembaga pemerintah daerah dapat diklasifikasikan menjadi empat kategori, di antaranya:

1). Perda yang berkenaan dengan moral secara umum, seperti Perda anti pelacuran, perzinaan, atau Perda anti kemaksiatan.

2). Perda yang berkenaan dengan *fashion* dan model pakaian, seperti Perda keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian serupa lainnya di tempat-tempat umum.

3). Perda yang berkaitan dengan keterampilan beragama, seperti Perda keharusan mampu baca tulis Al-Qur'an dan Perda keharusan belajar di

[26] Nukila Evanty dan Nurul Ghufron, *Paham Peraturan Daerah Berspektif Hak Asasi Manusia,* (Jakarta: Rajawali Press, 2014), 15-16.
[27] Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan*., 47-48

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Madrasah Diniyah Awwaliyah yang keduanya dikaitkan dengan aktivitas lain.

4). Perda yang berkaitan dengan pengambilan dana sosial dari masyarakat, seperti Perda zakat, infaq, dan shadaqah.[28]

C. Tinjuan Umum Tentang *Maqashid Asy-Syariah*

1. Pengertian *Maqashid Asy-Syariah*

Ditinjau dari segi bahasa, kata *maqashid* merupakan jama' dari kata *maqshid* yang berarti kesulitan dari apa yang ditujukan atau dimaksud. Secara akar bahasa *maqashid* berasal dari kata *qashada, yaqshidu, qashdan, qashidun,* yang berarti keinginan yang kuat, berpegang teguh, dan sengaja.[29] Dalam kamus Arab-Indonesia, kata *maqashid* diartikan dengan menyengaja atau bermaksud kepada (*qashada ilaihi*).

Sedangkan kata *syariah* adalah *mashdar* dari kata *syar'* yang berarti sesuatu yang dibuka untuk mengambil yang ada di dalamnya, dan *syari'ah* adalah tempat yang didatangi oleh manusia atau hewan untuk minum air.[30] Selain itu juga berasal dari akar kata *syara'a, yasyri'u, syari'an* yang berarti memulai pelaksanaan suatu pekerjaan.[31] Kemudian Abdur Rahman mengartikan *syariah* sebagai jalan yang harus diikuti atau secara harfiah berarti jalan ke sebuah mata air.

---

[28] Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah,* (Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2010), 346-347

[29] Ahsan Lihasanah, *"al-Fiqh al- Maqashid 'Inda al-Imami al-Syatibi",* (Dar al-Salam: Mesir, 2008), 11.

[30] Abu al-Husain Ahmad bin Faris bin Zakaria, *Mu'jam Maqayis al-Lughah,* t.p, t.t,262.

[31] Hasbi Umar, *Nalar Fiqih Kontemporer,* (Jakarta: Gaung Persada Press, 2007), 36.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Al-Syatibi mengartikan *syari'ah* sebagai hukum-hukum Allah yang mengikat atau mengelilingi para mukallaf, baik perbuatan-perbuatan, perkataan-perkataan maupun *i'tiqad-i'tiqad*-nya secara keseluruhan terkandung di dalamnya.[32] Dengan menggabungkan kedua kata di atas, *maqashid* dan *syari'ah,* serta mengetahui arti secara bahasa, maka secara sederhana *maqashid al-syari'ah* dapat didefinisikan sebagai maksud atau tujuan Allah dalam mensyariatkan suatu hukum.

2. Pembagian *Maqashid Asy-Syariah*

Syathibi berpendapat bahwa Allah menurunkan syariat (aturan hukum) bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan dan menghindari kemadaratan, baik di dunia maupun di akhirat. Dengan kata lain aturan-aturan dalam syariat tidaklah dibuat untuk syariah itu sendiri, melainkan dibuat untuk tujuan kemaslahatan. Dengan bahasa yang lebih mudah, aturan-aturan yang Allah tentukan hanyalah untuk kemaslhatan manusia itu sendiri.

Syathibi membagi maqashid menjadi beberapa bagian diantaranya ialah sebagaimana berikut ini;

1). *Qashdu asy-Syari'fi Wadh'i asy-Syari'ah* (tujuan Allah dalam menetapkan syariah)

2). *Qashdu asy-Syari'fi Wadh'i asy-Syari'ah lil Ifham* (tujuan Allah dalam menetapkan syariahnya ini adalah agar dapat dipahami)

[32] Abu Ishaq Al-Syatibi, *al-Muwaaf fi Ushul al-Syari'ah, juz I,*(Beirut: Dar al-Ma'rifah, t.t), 88.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3). *Qashdu asy-Syari'fi Wash'i asy-Syari'ah li al-Taklif bi Muqatadhaha* (tujuan Allah dalam menetapkan syariah agar dapat dilaksanakan)

Dalam pandangan Syathibi, maqashid terdiri dalam tiga gradi tingkat, yaitu

1). *dharuriyyah* (primer); memelihara kebutuhan manusia yang bersifat esensial. Kebutuhan pokok tersebut terdiri dari lima hal yakni agama (*al-din*), jiwa (*al-nafs*), keturunan (*an-nasl*), harta (*al-mal*) dan akal (*al-aql*).

2). *hajijiyyat* (sekuler), yakni merupakan kebutuhan yang tidak bersifat esensial, melainkan kebutuhan yang dapat menghindarikan manusia dari kesulitan hidupnya.

3). *tahsiniyyat* (tersier), yakni kebutuhan yang dapat mendukung peningkatan martabat manusia dalam masyarakat dan di hadapan Tuhannya sesuai dengan kepatuhan.[33]

Menjaga kemaslahatan-kemaslahatan manusia berdasarkan maqashid menurut Syathibi dibagi menjadi embat peringkat, diantaranya;

1). **Menjaga agama**

Menjaga atau memelihara agama berdasarkan kepentingan dapat dibedakan menjadi tiga peringkat;

[33] Ekarina Katmas, *Analisis Program Pengentasan Kemiskinan di Kecamatan Toyando Tam Perspektif Maqashid Al-Syariah,* (Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim, 2018).34.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Menjaga agama *dharuriyyat* (kebutuhan primer), yakni memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan yang masuk peringkat seperti; melaksanakan shalat lima waktu.
b. Memelihara agama *hajjiyyat* (kebutuhan sekunder), yakni mengimplementasikan ketentuan agama dengan maksud menghindari kesulitan, seperti shalat jamak dan qasahar. Keringanan tersebut dilaksanakan dimaksudkan untuk mempermudah orang melaksanakan sholat meski ia memiliki uzur.
c. Memelihara agama *tahsiniyyat* (kebutuhan tersier), yakni memelihara agama demi menjunjung tinggi martabat manusia, serta melengkapi pelaksanaan kewajiban terhadap tuhan, misalnya menutup aurat, baik di dalam maupun diluar sholat, dll.

2). Memelihara Jiwa

Dalam hal ini, memelihara jiwa dibagi menjadi beberapa tingkatan diantaranya sebagaimana berikut ini:

a. Memelihara jiwa *dharuriyyat* (kebutuhan primer), contoh dalam hal ini ialah memenuhi kebutuhan pokok seperti makanan untuk bertahan hidup.
b. Memelihara jiwa *hajjiyyat* (kebutuhan sekunder), seperti diperbolehkan memburu binatang untuk menikmati makanan yang lezat dan halal.
c. Memelihara jiwa *tahsiniyyat* (kebutuhan tersier), seperti ditetapkan tata cara makan dan minum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3). Memelihara Akal

Berdasarkan kepentingan, memelihara akal dibagi menjadi beberapa tingkatan, diantaranya sebagaimana berikut ini:

a. Memelihara akal *dharuriyyat* (kebutuhan primer), contoh diharamkan memakan makanan haram seperti daging babi, dll.
b. Memelihara akal *hajjiyyat* (kebutuhan sekunder), contoh dianjurkan bagi semua muslim muslimat untuk menuntut ilmu.
c. Memelihara akal *tahsiniyyat* (kebutuhan tersier), seseorang dituntut untuk menghindari kebiasaan mengkhayal atau mendengarkan sesuatu hal yang tidak berfaedah.

4). Memelihara Keturunan

Berdasarkan kebutuhannya, memelihara keturunan dibedakan menjadi beberapa tingkatan sebagaimana berikut ini:

a. Memelihara keturunan *dharuriyyat* (kebutuhan primer), seperti Allah mensyariatkan menikah dan mengharamkan berzina.
b. Memelihara keturunan *hajjiyyat* (kebutuhan sekunder), disyariatkan menyebutkan mahar bagi suami pada waktu akad nikah dan diberikan hak talak kepadanya.
c. Memelihara keturunan *tahsiniyyat* (kebutuhan tersier), disyariatkannya bertunangan ataupun menyelenggarakan walimah dalam perkawinan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5). Memelihara Harta

Berdasarkan kepentingannya, memelihara harta dibagi menjadi beberapa tingkatan, diantaranya sebagaimana berikut ini:

a. Memelihara harta *dharuriyyat* (kebutuhan primer), disyariatkan tata cara memiliki harta dan larangan memiliki harta dengan tidak sah.
b. Memelihara harta *hajjiyyat* (kebutuhan sekunder), seperti syariat berjual beli dengan cara salam.
c. Memelihara harta *tahsiniyyat* (kebutuhan tersier), seperti asuransi yang mana sebagai pelengkap dimasa yang genting.[34]

[34] Moh Mufid, *Ushul Fiqih Ekonomi dan Keuangan Kontemporer dari Teori ke Aplikasi,* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018). 171-176.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

A. Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan Peraturan daerah yang baik menurut Undang-Undang mencakup beberapa tahapan, yakni; tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Oleh karena itu hal yang perlu diperhatikan adalah dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah atau Peraturan Daerah apakah sudah melalui tahapan-tahapan sesuai dengan Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tahapan pembentukan Peraturan daerah terdiri dari;

1). Perencanaan. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda).

2). Penyusunan. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

3). Pembahasan. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah.

4). Pengesahan atau Penetapan. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

5). Pengesahan. Peraturan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) diundangkan dalam lembaran daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota).

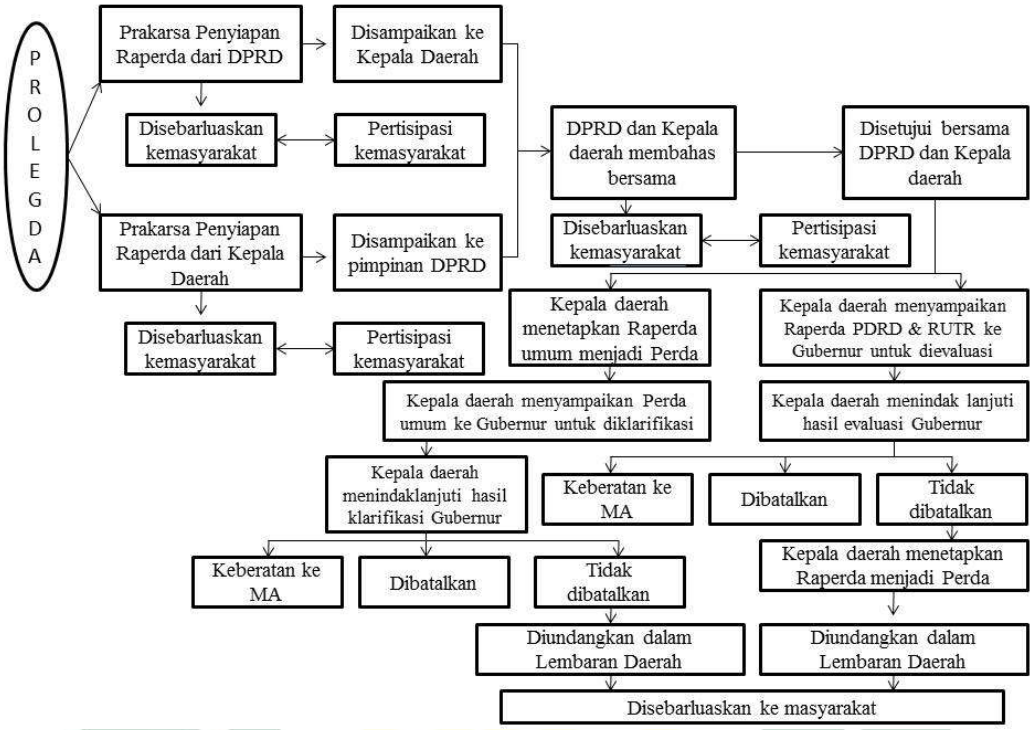
6). Penyebarluasan. Penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Proglegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga pengundangan Peraturan Daerah.[1]

Untuk memperjelas mekanisme pembentukan peraturan daerah, maka dapat dilihat berdasarkan gambar berikut ini;

[1] Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* (Malang: Setara Press, 2015), 158-163.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Legislasi Perda menurut UUP3 dan UU No. 23 Tahun 2014



Untuk dapat membentuk peraturan daerah yang baik diperlukan adanya/miliki pengetahuan tentang perundang-undangan (Perda), antara lain berkaitan dengan bentuk/jenis, materi muatan yang akan diatur serta bagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan daerah secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistematis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan.

Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a berpendapat dalam pembentukan Peraturan Daerah harus berlandasakan pada norma sebagaimana berikut ini;

1. Landasan keberlakuan secara filosofis, yakni bahwa rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dikaji secara filosofis, atau dapat dikatakan bahwa perundang-undangan harus mencerminkan sistem nilai dari masyarakat yang bersangkutan.

2. Landasan keberlakuan secara yuridis (*juridische grondslag*), yakni suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukan dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi.
3. Landasan keberlakuan secara sosiologis (*sociologische grondslag*), yakni bahwa pertauran perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat.[2]

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam pembentukan Perda adalah jangan sampai mengabaikan asas-asas umum hukum, terutama asas-asas perundang-undangan sebagaimana berikut ini:

1. Asas legalitas, yakni suatu jaminan dasar bagi kebebasan individu dengan memberi batas aktivitas apa yang dilarang secara tepat dan jelas. Asas ini juga melindungi dari penyalahgunaan wewenang hakim, menjamin keamanan individu dengan informasi yang boleh dan dilarang.
2. Asas *lex superior derogat legi inferior,* yakni asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang tinggi (*Lex superior*) mengesampingkan hukum yang rendah (*lex inferior*) (asas hierarki).
3. Asas *lex specialis derogat legi generali,* yakni asas penafsiran yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).

[2] I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Buku Pegangan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan,* Direktur Jendral Peraturan Perundang-Undangan, diterjemahkan dari buku I.C Van der Vlies, Handboek Wetgeving, 2005, 54-55.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Asas *lex posterior derogat legi priori,* yakni asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang baru (*lex posterior*) mengesampingkan hukum yang lama (*lex prior*).[3]

Selanjutnya sebagai patokan atau panduan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda), pada Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 bahwa dalam pembentukan peraturan daerah yang baik harus meliputi asas-asas sebagaimana berikut ini;

a. Kejelasan tujuan

   Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

   Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh pejabat/lembaga yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

   Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

[3] Nanda Novia Putri, dkk, *Landasan dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik,*Ilmu Hukum, Vol. 1, Nomer 4 Agustus 2015. 3-4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Dapat dilaksanakan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan; dan

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.[4]

[4] Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* (Malang: Setara Press, 2015), 35-36.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Lebih lanjut Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 diatur mengenai asas yang harus dimuat dalam materi pembentukan peraturan daerah yaitu sebagaimana berikut:

a. Pengayoman

Setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proposional.

c. Kebangsaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Bhinneka tunggal ika

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Keadilan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasaan

Materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.[5]

Agar lebih mudah dalam pemahaman pembaca, maka dapat dilihat dalam tabel sebagaimana berikut ini;

Pembentukan Peraturan Daerah

Asas-Asas Pembentukan RAPERDA	Asas-Asas Materi Muatan Perda
Kejelasan Tujuan	Pengayoman
Kelembagaan	Kemanusiaan
Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan	Kebangsaan
Dapat dilaksanakan	Kekeluargaan
Kedayagunaan dan kehasilgunaan	Kenusantaraan
Kejelasan rumusan	Bhinneka tunggal ika
Keterbukaan	Keadilan
	Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
	Ketertiban dan kepastian hukum
	Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

B. Pembentukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa

Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa merupakan salah satu perda yang diasumsikan sebagai perda syari'at Islam (perda bernuansa syariah).[6] Hal ini secara jelas

[5] Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* (Malang: Setara Press, 2015), 37-38.
[6] Meskipun tidak ada peraturan daerah (Perda) yang secara eksplisit menyebut dirinya sebagai "Perda Syari'at", namun isinya secara eksplisit bernuansa syari'at Islam. Istilah "Perda Syari'at" digunakan secara luas terhadap sejumlah perda yang isinya mengatur kehidupan masyarakat berdasarkan ketentuan ajaran agama tertentu, yakni ajaran Islam. Dengan demikian, produk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dapat dilihat dalam isi materi-muatan perdanya yang menggunakan pertimbangan berdasarkan interpretasi tunggal agama Islam. Diantaranya pada point b menyatakan bahwa;

> *"Salah satu perwujudan dari pelaksanaan syariat agama, bagi umat Islam (siswa) diwajibkan berpakaian menutup aurat yang tercermin dalam pergaulan dan kehidupan sehari-hari, oleh karenanya dipandang perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa"*

Perda tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pemerintah Kabupaten Mukomuko terhadap ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 bahwa negara menjamin kebebasan tiap-tiap penduduk untuk beribadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing. Amanah UUD 1945 tersebut diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah untuk memberikan patokan norma dalam berpakaian muslim dan muslimah kepada siswa sebagai wujud keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT.

Pembentukan Perda tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa di Kabupaten Mukomuko tidak lepas karena adanya celah normatif UU yang mengamanahkan di era otonomi daerah telah menjamin dan mengakui adanya pluralitas hukum nasional, sehingga memungkinkan tradisi-tradisi hukum yang selama ini hidup dan berkembang di daerah Kabupaten Mukomuko dapat diangkat menjadi materi-muatan dalam berbagai peraturan daerah (Perda). Sebagaimana Pasal 127 ayat 4 UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah telah mengamanahkan;

---

kebijakan daerah tersebut secara tegas berorentasi pada ajaran moral Islam sehingga pantas dinamakan "Perda Syari'at Islam" (Liat: Siti Musdah Mulia. "Peminggiran Perempuan dalam Perda Syari'at" dalam *Tashwirul Afkar.., 21*).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"[7]

Selain itu dalam Pasal 237 ayat (3) mengamanahkan lebih lanjut bahwa;

"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tulis dalam pembentukan Perda"

Berdasarkan amanah Undang-Undang tersebut Pemerintah Kabupaten Mukomuko membentuk kebijakan/peraturan yang berkenaan dengan kearifan lokal masyarakat untuk berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa yang tertuang dalam Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk membangun citra daerah Kabupaten Mukomuko yang religius Islami dan bentuk pengamalan syariat Islam dalam kehidupan sehari-hari terkhusus bagi siswa/pelajar ketika ia berada di sekolah untuk berpakaian sesuai syariat Islam.

Pembentukan Perda berdasarkan kepentingan (kekhasan daerah) dan aspirasi yang tumbuh di dalam masyarakat sebagaimana di Kabupaten Mukomuko tampak paralel dengan pendapat *Eugen Ehrlich* yang menyatakan bahwa hukum yang baik haruslah sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat. Hukum positif baru akan memiliki daya berlaku yang efektif jika berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*).[8]

---

[8] Alwi Bik, *Peraturan Daerah Syariah dalam Binkai Otonomi Daerah,* Al-Daulah Vol 3, No. 2 Oktober 2013. 283-284.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Secara historis penduduk asli Kabupaten Mukomuko adalah Etnis Minang Mukomuko yang merupakan bagian dari rumpun Minangkabau. Letak geografis Kabupaten Mukomuko berdekatan dengan wilayah pesisir selatan sumatera barat (padang), sehingga secara adat, budaya dan bahasa masyarakat Kabupaten Mukomuko memiliki banyak kesamaan dengan suku Minangkabau, diantaranya tentang adat Mukomuko bersumber pada adat Minangkabau yang berfalsafah *adaik basandi syarak, syarak basandi Kitabullah,* yang bermaksud adat atau tradisi yang berlangsung di tengah masyarakat selalu bersendi kepada syarak atau agama (Islam). Dan agama Islam itu sendiri jelas bersendi ke Kitabullah, yakni al-Qur'an dan Sunnah.

Falsafah *adaik basandi syarak* mengatur bahwa seluruh adat yang digunakan oleh masyarakat Kabupaten Mukomuko harus "bersendikan" kepada syariat Islam, yang pada gilirannya didasarkan pada al-Qur'an dan Sunnah (*syarak basandi Kitabullah*). Termasuk dalam hal ini berkenaan dengan cara berpakaian bagi siswa agar sesuai dengan tuntunan dan ajaran syariat Islam.[9]

Fenomena antara agama dan budaya masyarakat Kabupaten Mukomuko yang telah berjalan bersamaan, dan bahkan telah menyatu selama puluhan bahkan ratusan tahun tersebut dimanfaatkan kepala pemerintahan daerah setempat untuk membuat Perda tentang patokan berbusana bagi siswa/pelajar dengan tujuan sebagaimana tertuang dalam

[9] Sejarah Kabupaten Mukomuko, https://id.m.wikipedia.org

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pasal 3 huruf a dan b Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa;

a. *Membiasakan diri berpakaian Muslim dan Muslimah dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam kehiduan keluarga maupun dalam kehidupan bermasyarakat; dan*
b. *Membentuk sikap dan kepribadian Muslim dan Muslimah yang baik dan berakhlak mulia.*

Namun pada akhirnya tujuan pembentukan Perda tersebut erat kaitannya sebagai alat untuk memperoleh dan melanggengkan kekuasaan anggota dewan atau Kepala Daerah Kabupaten Mukomuko dengan menarik simpati masyarakat dengan cara membentuk kebijakan seolah-olah menyuarakan dan menegakan syariat Islam dengan gerakan Kabupaten Mukomuko Relegius/Islami. Karena kemunculan Perda berbusana muslim dan muslimah bagi siswa di Kabupaten Mukomuko yang cederung tiba-tiba (momen-momen mendekati Pilkada) dan elitis mengindikasikan adanya kepentingan politis bagi elit politik di Kabupaten Mukomuko atas kekuasaannya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

KEDUDUKAN PERDA KAB. MUKOMUKO NO. 5 TAHUN 2016 TENTANG BERPAKAIAN MUSLIM DAN MUSLIMAH BAGI SISWA

A. Analisis Kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa

Otonomi daerah adalah bagian integral dari upaya demokrasi di Indonesia. Kebijakan tersebut membuat jarak antara rakyat dan pemimpinnya menjadi dekat sehingga lebih kondusif bagi aksesibilitas dan akuntabilitas seluruh aspek kepemerintahan. Untuk itu, sebagai landasan hukum bagi sistem otonomi daerah yang dikembangkan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menjabarkan batasan-batasan kewenangan pemerintah daerah (pemda) dan asas-asas pembentukan peraturan daerah (perda).

Peraturan Daerah (Perda) sendiri merupakan jenis peraturan yang berada paling bawah sesuai dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga secara yuridis terdapat konsekuensi secara formil, maupun materiil, bahwa Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 250 ayat 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan;

> *"Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan."*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pembentukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa yang menggunakan pertimbangan keagamaan (interpretasi tunggal agama Islam) mengindikasikan Perda tersebut cacat secara formil dan materiil, karena Indonesia bukanlah negara agama. Pertimbangan hukum pada point b dan c yang menyatakan bahwa;

> *"Bahwa sebagai salah satu perwujudan dari pelaksanaan syariat agama, bagi umat Islam diwajibkan berpakaian menutup aurat yang tercermin dalam pergaulan dan kehidupan sehari-hari, maka dipandang perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa"*[1]

Pasal 10 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengamanahkan secara tegas bahwa masalah agama merupakan wilayah urusan absolut Pemerintahan Pusat,[2] bukan Pemerintah Daerah. Hayatun Na'imah berpendapat jika Perda berbasis syari'ah yang mengatur perihal persoalan-persoalan agama, kendati lingkungan lokal maka secara tertib hukum nasional dianggap bertentangan dan wajib dinyatakan tidak berlaku. Walaupun dalam sisi yang lain terdapat celah normatif bahwa kearifan lokal dan aspirasi masyarakat dapat diangkat menjadi materi-muatan dalam pembentukan peraturan daerah (Perda), namun hal tersebut harus tetap mengacu kepada prinsip keadilan dan kepastian hukum sebagai tonggak

[1] Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa.
[2] Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kokohnya sebuah Negara.[3] Pasal 127 ayat 4 UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah telah mengamanahkan;

> *"Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"*[4]

Selain itu dalam Pasal 237 ayat (3) mengamanahkan lebih lanjut bahwa;

> *"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tulis dalam pembentukan Perda"*

Fakta sejarah kearifan lokal masyarakat Kabupaten Mukomuko yang dianggap kental dengan budaya Islam menjadi faktor penting dalam pembentukan/penyusunan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa. Namun meskipun demikian, kearifan lokal keagamaan (mengandung muatan syariat Islam) sejatinya secara tertib hukum tetap tidaklah dapat dijadikan Peraturan Daerah (perda), karena persoalan agama masuk kepada wilayah kekuasaan absolut Pemerintahan Pusat dan tidak dapat dibagi oleh Pemerintah Daerah sebagaimana amanah Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.[5]

Selain itu, di ayat (2) juga ditegaskan bahwa urusan absolut dapat dilaksanakan sendiri oleh Pemerintahan Pusat dan melalui asas dekonsentrasi. Hal ini berarti urusan agama ditempatkan sebagai urusan absolut Pemerintahan

---

[3] Hayatun Na'imah, *Lahirnya Perda Berbasis Syariah di Provinsi Kalimantan Selatan,* Vol. 16. No. 1, Juni 2016.

[5] Pada Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa urusan absolut Pemerintahan Pusat terdiri dari 6 hal, yakni; terkait politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pusat yang tidak dapat dibagi dengan daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan semestinya daerah-daerah tersebut tunduk terhadap hierarki peraturan perundang-undangan dan undang-undang Pemerintahan Daerah agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.

Sementara Perda berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa di Kabupaten Mukomuko jika ditinjau dari UUD 1945 Pasal 29 ayat 1 dan 2 tentang "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa" dan "kebebasan setiap warga negara untuk memeluk dan beribadah berdasar agama dan kepercayaan masing-masing", sejatinya tidak ada hubungannya dengan hak/kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Perda berdasarkan interpretasi tunggal agama Islam/agama tertentu. Karena seperti yang di kemukakan oleh Nadirsyah Hosen bahwa UUD 1945 Pasal 29 ayat 1 dan 2 tersebut masih bersifat abstrak dan multitafsir jika dikaitkan dengan meletakkan agama dalam sumber hukum (khususnya dalam pembentukan perda), sehingga yang terjadi sekarang adalah terjadi ketidakjelasan batasan-batasan sejauhmana negara dapat mengakomodir nilai-nilai agama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sementara secara tegas hak dan wewenang dalam penyelenggaraan otonomi daerah terkait urusan agama adalah termasuk kekuasaan/kewenangan absolut Pemerintah Pusat yang tidak dapat dibagi-bagi kepada Pemerintah Daerah.

Urgensi masalah agama masuk kedalam wilayah absolut kekuasaan pemerintah pusat karena sudah menjadi fakta dan fitrah yang tidak bisa dihindari bahwa masyarakat Indonesia memiliki keberagaman agama dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepercayaan, yang mana agama yang diakui di Indonesia ialah agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Khong Cu (Confusius). Sehingga akan terjadi kecemburuan sosial serta terjadinya tindakan diskirminatif/intoleransi terhadap agama minoritas jika perdanya hanya berdasar interpetasi tunggal agama tertentu.

Agama dan kepercayaan merupakan sesuatu yang sakral/privat hubungan manusia dan Tuhan, sehingga tidak perlu diatur secara detail lewat kebijakan Peraturan Daerah (Perda). Begitu juga Perda Kabupaten Mukomuko yang mengatur cara berpakaian bagi siswa berdasar interpretasi tunggal agama Islam agar terlihat agamis/relegius sejatinya tidak dibenarkan karena hal tersebut masuk keranah privat (agama/keyakinan). Maka penulis berpendapat bahwa aturan cara berpakaian bagi siswa dapat menjadi hukum pablik yang berkeadilan manakala dapat mengakomodir semua nilai-nilai ajaran agama yang ada di Indonesia, dengan cara membentuk Perda dengan nilai-nilai dan redaksi yang umum.

Pemerintah pusat dalam hal ini negara harus bertanggung jawab mengelola dan mengatur persoalan agama secara demokratis dan penuh toleransi, sehingga tidak terjadi pengkotak-kotakan di seluruh wilayah Kesatuan Republik Indonesia karena perbedaan agama dan kepercayaan.[6] Negara (pemerintah pusat) memelihara dan menjamin kebebasan beragama demi terlindungnya komunitas/kelompok agama untuk menjalankan hukum

[6] Mahfud MD, *Penguatan Moderasi Islam dalam Konteks Berbangsa dan Bernegara,* UIN Sunan Ampel Surabaya 21-22 April 2018. 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

agamanya masing-masing sebagaimana dijamin secara konstitusional dalam UUD 1945 pada pasal 29 ayat (2) yang menyatakan bahwa;

> *"Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu".*

Sementara pada tataran implementatif Perda Mukomuko tentang berbusana muslim dan muslimah diasumsikan sebagai produk politik pemerintah daerah untuk menarik simpati masyarakat (melanggengkan kekuasaan) dengan membuat kebijakan (Perda) mengatasnamakan hasil representasi keinginan/aspirasi rakyat karena dapat mengembalikan identitas masyarakat Mukomuko yang religius seperti masa lalu. Namun kemunculan Perda berbusana muslim dan muslimah bagi siswa di Kabupaten Mukomuko yang cederung tiba-tiba (momen-momen mendekati Pilkada) dan elitis mengindikasikan adanya kepentingan politis bagi elit politik di Kabupaten Mukomuko atas kekuasaannya.

Selanjutnya, penyusunan materi-muatan Perda berpakaian muslim dan muslimah di Kabupaten Mukomuko dengan mencantumkan sumber hukum Al-Qur'an/Sunnah dan pertimbangan keagamaan tidaklah sejajar dengan produk hukum Indonesia yang bukan negara agama. Pencantuman kedua sumber hukum tersebut serta menggunakan pertimbangan keagamaan membuat Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa semakin terlihat "cacat" dari sisi tata cara penyusunan produk hukum (*legal drafting*).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Oleh karenanya sebagaimana amanah Pasal 237 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam penyusunan/pembentukan materi-muatan Perda haruslah berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai pedoman UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya sebuah Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian, adanya UU tersebut diharapkan akan terwujud suatu tatanan peraturan perundang-undangan (Perda) yang baik.[7]

Adapun beberapa asas-asas yang tidak tercermin dalam pembentukan Perda berbusana Muslim dan Muslimah bagi siswa di Kabupaten Mukomuko menurut Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagaimana berikut;

a). Pengabaian asas pengayoman. Setiap peraturan perundang-undangan (Perda) harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Sementara bagaimana mungkin masyarakat non muslim merasa tentram manakala keberadaannya seolah tidak diakui oleh pemerintah daerah setempat (Kabupaten Mukomuko), walaupun pada akhirnya mereka memilih untuk bungkam dan tidak menyuarakan aspirasinya karena berada di lingkungan minoritas, takut di

[7] Jazim Hamdi, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan,* (Jakarta: Tata Usaha, 2005), 33.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kriminaliasi atau diberikan sanksi sosial seperti yang selama ini banyak di rasakan oleh masyarakat non muslim.

b). Pengabaian asas kebangsaan. Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Maka seharusnya pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda) hendaknya dapat mengakomodir semua nilai-nilai yang terkandung dalam lintas agama yang diakui di Indonesia. Mencari titik-titik persamaan, di dialogkan secara porposional dan kajian akademis, dikelola secara demokratis-penuh toleransi.

c). Pengabaian asas bhinneka tunggal ika. Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karenanya pengkotak-kotakan peraturan yang dilembagakan Kabupaten Mukomuko dapat memicu terjadinya pelanggaran konstitusi, diskriminasi-intoleransi, bahkan membuat rapuhnya sebuah bangsa.

e). Penghapusan asas keadilan. Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Hal ini berarti bahwa semua warga negara berhak mendapatkan hak-haknya yang telah dijamin oleh konstitusi, khususnya keadilan atas pengakuan dan persamaan di dalam hukum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Semua warga negara memiliki hak-kewajiban yang sama, membedakan, mengurangi atau mengabaikan itu semua jelas telah melembagakan diskriminasi-intoleransi sebagaimana Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa.

f). Penghapusan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Keterangan tersebut semakin memperjelas bahwa pembentukkan Perda atas interpretasi tunggal dan materi muatannya membeda-bedakan warga negara sejatinya tidak dibenarkan dan menyalahi aturan konstitusi. Karena akan berakhir sia-sia dan memicu terjadinya diskriminasi, kriminaliasi dan intoleransi ditengah-tengah masyarakat. [8]

Pengabaian penyusunan/pembentukan Perda Kabupaten Mukomuko terhadap asas-asas dan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana penjabaran diatas jelas menunjukan cacat hukum secara materiil karena tidak tertib hukum.

Kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah yang dinilai melebihi batasan kewenangan pemerintah daerah karena mengatur persoalan agama yang merupakan wewenang absolut pemerintahan pusat, serta terdapat pengabaian asas-asas dan landasan penyusunan/pembentukan peraturan perundang-undangan.

[8] Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* (Malang: Setara Press, 2015), 37-38.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jika dikaitkan dengan hierarki norma dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka jelas nyata bahwa Perda tersebut kedudukannya berada di bawah undang-undang dan jenisnya adalah produk hukum yang dibuat oleh legislasi dan pemerintah di tingkat lokal. Sehingga, dapat dikatakan cacat secara yuridis karena berlaku asas hukum *lex superior derogate legi inferior.* Artinya peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur subtansi yang sama dan bertentangan.

1. Materi-Muatan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa

Untuk dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya pengetahuan yang memadai tentang ilmu perundang-undangan, diantaranya berkaitan dengan bentuk/jenis, materi muatan yang akan diatur serta bagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistematis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan.[9]

Selanjutnya secara subtansi, materi-muatan Perda Kab. Mukomuko tentang berbusana muslim dan muslimah bagi siswa cacat hukum karena berdasar interpetasi tunggal ajaran agama Islam. Hal tersebut sangat terlihat mulai dari pertimbangan hukumnya, pada point b dan c yang menyatakan bahwa;

[9] Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* (Malang: Setara Press, 2015), 22.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> *"Bahwa sebagai salah satu perwujudan dari pelaksanaan syariat agama, bagi umat Islam diwajibkan berpakaian menutup aurat yang tercermin dalam pergaulan dan kehidupan sehari-hari, maka dipandang perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa"*[10]

Selain itu, diantara bentuk cacat hukum materi-muatan Perda tersebut adalah karena tidak mencerminkan asas pengayoman, asas kebangsaan, asas bhinneka tunggal ika, asas keadilan, dan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana amanah UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan seperti yang telah dibahas sebelumnya.

Sedangkan dalam tinjauan agama, berpakaian sejatinya merupakan cerminan moralitas seseorang (privat), dalam arti merupakan urusan manusia dengan Tuhan-Nya. Dalam fiqih Islam banyak keterangan-keterangan masalah tata cara berpakaian syari yang berbeda dan bahkan terkadang terlihat kontradiktif yang dijelaskan oleh para ahli fiqih (mazhab fiqih). Demikian itu karena fiqih merupakan keterangan-keterangan, pendapat atau hasil ijtihad para pakar fiqih yang bisa berbeda-beda penjelasannya. Sehingga memformalisasikan fiqih kedalam Perda jelas akan mensakralisasikan fiqih tertentu. Dan pada akhirnya ajaran agama Islam terasa semakin sempit.[11]

---

[10] Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa.

[11] Muhammad Said Al-Asymawi, *Nalar Kritis Syariah,* (Yogyakarta: PT. LKS Printing Cemerlang, 2012), 233.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Oleh karenanya membentuk perda dengan redaksi materi-muatan yang bersifat umum dan netral terhadap ajaran agama yang lain (kristen, hindu, bhudha) juga merupakan bagian dari ajaran syariat Islam seperti yang telah dicontohkan dalam penyusunan atau redaksi dasar negara Indonesia yakni Pancasila.

2. Prosedur Legal Penyusunan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa

Meskipun secara materi-muatan dan subtansi Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa dinilai bermasalah dan cacat hukum karena memformalisasikan syariat Islam. Namun dalam tinjauan prosedur legal penyusunan peraturan perundang-undangan (Perda) dapat dikatakan legal secara konstitusi karena telah melalui tahapan-tahapan administrasi atau tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan serta tidak adanya pembatalan/pencabutan Perda oleh Kementerian Dalam Negeri atau Mahkamah Agung.

Tahapan yang telah dilaluinya yakni tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan sebagaimana amanah UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.[12]

[12] UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berikut tahapan-tahapan administrasi/prosedur yang telah dilalui dalam pembentukan Perda berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa di Kab.Mukomuko;

1). Perencanaan. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa di Kab. Mukomuko telah dirancang dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) atas usulan Kepala Daerah.

2). Penyusunan. Kepala daerah Kab.Mukomuko telah menyusun rancangan peraturan daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik terkait Perda berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa.

3). Pembahasan. Rancangan Perda tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa yang telah dirancang oleh Kepala Daerah Kab. Mukomuko kemudian telah dibahas bersama DPRD.

4). Pengesahan atau Penetapan. Rancangan Peraturan Daerah berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah Kab. Mukomuko telah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah Kab. Mukomuko untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

5). Pengesahan. Peraturan Daerah Kab.Mukomuko tentang berpakaian muslim dan muslimah telah diundangkan dalam lembaran daerah Kabupaten.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

6). Penyebarluasan. Perda yang telah disetujui kepala daerah Kab.Mukomuko tersebut kemudian telah disebarkan/disosialisasikan ke lembaga pendidikan dan masyarakat secara umum oleh DPRD dan Pemerintah Daerah lewat berbagai cara/media.[13]

Kurangnya pemahaman Kepala Daerah dan anggota DPRD Kab. Mukomuko terkait *legal drafting* dan pemahaman terhadap pedoman pembentukan Perda yang dalam hal ini UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, membuat proses pembentukan Perda masih sangat-sangat bersifat prosedural dan tidak menyentuh/berbicara secara subtansi saat proses pembahasan Perda antara Kepala Daerah dan DPRD.

B. Analisis Kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa Perspektif *Maqashid Asy-Syari'ah*

Inti dari teori *maqashid al-syari'ah* adalah untuk mewujudkan kebaikan sekaligus menghindarkan keburukan, atau menarik manfaat dan menolak madharat. Istilah yang sepadan dengan inti dari *maqashid al-syari'ah* tersebut adalah maslahat, karena penetapan hukum dalam Islam harus bermuara kepada maslahat. Arti masalah itu sendiri secara sederhana ialah sebagai sesuatu yang

[13] Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* (Malang: Setara Press, 2015), 158-163.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

baik dan dapat diterima oleh akal sehat. Diterima akal mengandung pengertian bahwa akal itu dapat mengetahui dan memahami motif di balik penetapan suatu hukum, yaitu karena mengandung kemaslahatan untuk manusia, baik dijelaskan sendiri alasannya oleh Allah-Rasul atau dengan jalan rasionalisasi.[14]

Al-Ghazali berpendapat maslahat adalah menjaga tujuan syariat (maqasid asy-syariah). Al-ghazali mencetuskan bahwa maqasid syariah tercermin dalam lima hal pokok yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Setiap hukum atau aturan yang mengandung lima prinsip ini, maka ia dinamakan maslahat. Setiap keputusan hukum yang mengabaikan atau justru menafikan kelima dasar diatas, berarti mafsadah. Dan menolaknya, menghindarinya adalah maslahat.

Peran aktual *maqashid al-syari'ah* dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) haruslah mampu menyeleksi dan mengakomodasi urf (kebiasaan) dengan mempertimbangkan nilai-nilai ajaran agama Islam yang bersifat universal, sehingga efektifitas tujuan maqashid itu tercapai demi kemaslahatan masyarakat dalam mengkokohkan keberagamaan. Mempertimbangkan uruf (kebiasaan) merupakan langkah penting bagi hukum Islam untuk menjadi hukum universal, hal ini dikarenakan Indonesia sebagai negara yang tidak berdasarkan agama dan akhirnya berimplikasi pada pemahaman agama sebagai nilai etis dalam kehidupan publik.[15]

---

[14] Ghofar Shidiq, *Teori Maqashid Al-Syari'ah dalam Hukum Islam,* Sultan Agung Vol XLIV No. 118 Juni-Agustus 2009. 117.

[15] Erfina Fuadatul Khilmi, *Peran Maqasid Syariah dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pendekatan Sistem Jasser Auda),* Jurnal Institut Agama Islam Negeri Jember.232.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berkenaan dengan hal tersebut, Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa merupakan jenis Perda bernuansa syariah yang berkenaan dengan *fashion* atau model berpakaian. Pembentukan Perdanya disinyalir dibentuk berdasarkan fakta sejarah adat istiadat (uruf) masyarakat Mukomuko yang kental dengan ajaran Islam dimasa lalu. Maka berikut ini adalah analisis *maqashid al-syari'ah* terhadap perda tersebut, setidaknya telah memenuhi 3 (tiga) hal pokok yang menjadi pensyariatan hukum Islam (kemaslahatan/manfaat) diantaranya sebagaimana berikut ini;

1. Hifz ad-din (menjaga agama)

Al-Qur'an adalah kitab suci yang menjadi pedoman umat Islam yang mengatur seluruh sendi kehidupan manusia, salah satunya tentang akhlak berpakaian atau ketentuan dalam berpakaian. Allah dalam firmannya telah memerintahkan kepada manusia untuk mengenakan pakaian/berbusana sebagaimana dalam QS. Al-A'raf ayat 26:

> *"Wahai anak cucu Adam! Sesungguhnya kami telah menyediakan pakaian untuk menututp auratmu dan untuk perhiasan bagimu. Tetapi pakailah takwa, itulah yang lebih baik. Demikianlah sebagian tanda-tanda kekuasaan Allah, mudah-mudahan mereka ingat"*[16]

Berdasarkan ayat tersebut memberikan isyarat bahwa berpakaian merupakan kebutuhan pokok manusia untuk menutup aurat, sehingga

[16] Departemen Agama RI, Al-Hikmah: Al-Quran dan Terjemahnya (Bandung: CV, Diponegoro, 2005).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan berpakaian manusia menjadi salah satu pembeda dengan mahluk Allah lainnya.[17]

Urgensi perpakaian/berbusana dalam agama Islam tersebut dituangkan dalam bentuk pelembagaan (hukum nasional) pada Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa, maka keberlakuannya tidak hanya berdasarkan ajaran agama, akan tetapi telah diberlakukan secara resmi oleh negara (sebagai hukum positif negara). hal tersebut merupakan bagian bentuk implementasi *hifz ad-din* (menjaga agama). Siswa atau masyarakat umum Kabupaten Mukomuko diberikan aturan untuk menutup aurat secara Islami sehingga dapat bernilai ibadah. Bagi pelanggarnya dapat dikenakan sanksi yang bersifat heteronom, artinya bisa dipaksakan oleh kekuasaan yang datang dari luar diri si pelanggar yaitu kekuasaan negara.

2. Hifz an-Nafs (menjaga diri)

Pelembagaan busana dalam Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa juga sesuai dengan tujuan pensyariatan hukum Islam (*maqashid al-syari'ah*), yakni *hifz an-Nafs* (menjaga diri). Dilegislasikannya busana menjadi hukum positif dapat mendorong para pelajar atau masyarakat umumnya untuk hidup sehat, bersih, terhindar dari gangguan yang tidak nyaman dan berbahaya.

[17] Arief Saefullah, *Etika Berpakaian Perspektif Al-Qur'an dan Al-Kitab,* Skripsi, Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2010. 75.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ditengah maraknya kenakalan dan dekadensi moral pelajar, aturan berbusana secara syari bagi pelajar di Kabupaten Mukomuko dapat menjadi salah satu solusi-usaha untuk menjaga diri pelajar dari berbagai kejahatan.

3. Hifz al-Aql (menjaga akal)

Salah satu hal yang membedakan antara manusia dengan binatang adalah keharusan manusia mengenakan pakaian, hal ini merupakan bentuk pengamalan dari *hifz al-Aql* (menjaga akal). Pelembagaan busana dalam Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa berarti pemerintah daerah telah memberikan aturan dalam berbusana dalam dunia pendidikan ataupun masyarakat secara umum. Aturan berpakaian *hifz al-Aql* (menjaga akal) yang dibuat untuk profesi tersebut membuat penggunanya semakin terhormat dan mulia, memiliki penampilan yang modis. Terlebih menjadi simbol dan memberikan citra daerah Kabupaten Mukomuko menjadi kota yang Islami/relegius.

Berdasarkan analisis *maqashid al-syari'ah* diatas menunjukkan bahwa kedudukan legalisisi Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa telah sejalan dengan pensyariatan hukum Islam yang bermuara pada ke maslahatan dan manfaat sebagaimana kaidah sebagai berikut:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوْطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

"Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya tergantung kepada kemaslahatan"

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kaidah ini memberikan pengertian, bahwa setiap tindakan atau suatu kebijakan/peraturan para pemimpin yang menyangkut dan mengenai hak-hak rakyat (siswa) dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat (siswa) banyak dan ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan. Artinya bahwa pemerintah Kabupaten Mukomuko selaku pemimpin daerah telah membentuk peraturan daerah (Perda) yang berorientasi kepada kemaslahatan siswa dan masyarakat secara umum sebagai bentuk *hifz ad-din* (menjaga agama), *hifz an-nafs* (menjaga diri) dan *hifz al-aql* (menjaga akal), bukan mengikuti keinginan hawa nafsunya atau keinginan kelompoknya. Oleh karenanya Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa tersebut sudah termasuk dalam kandungan hadits Nabi yang artinya:

> *"Masing-masing dari kamu adalah pengembala (pemimpin), dan tiap-tiap pengembala (pemimpin) dimintai pertanggung jawaban atas pengembalanya (kepemimpinannya)"*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan di bab-bab sebelumnya serta mengerucut pada ringkasan inti dari rumusan masalah pada judul penelitian ini, maka penulis menyimpulkan penelitian ini sebagaimana berikut ini:

1. Kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa cacat hukum karena dibentuk berdasarkan interpretasi tunggal ajaran agama Islam. Pasal 10 ayat (1) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan batasan bahwa urusan agama ialah termasuk urusan absolut Pemerintahan Pusat. Penggunaan pertimbangan keagamaan materi-muatan Perda tersebut, membuat semakin terlihat bahwa tidak terpenuhinya beberapa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan seperti; asas pengayoman, asas kebangsaan, asas bhineka tunggal ika, asas keadilan dan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana amanah Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011.
2. Kedudukan Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa telah sejalan dengan pensyariatan hukum Islam yang bermuara pada ke maslahatan dan manfaat bagi masyarakat (siswa). Karena minimal telah mengimplementasikan 3 (tiga) pokok yang menjadi tujuan pensyariatan hukum Islam (*maqashid al-syari'ah*) yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bermuara pada kemaslahatan/manfaat, yakni; *pertama. Hifz ad-din* (menjaga agama), *kedua. Hifz an-Nafs* (menjaga diri), *ketiga. Hifz al-Aql* (menjaga akal).

B. Saran-Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka sebagai bagian dalam penutup dari penelitian ini dapat direkomendasikan saran-saran sebagai berikut:

1. Kepada pemerintah pusat; hendaknya syarat menjadi anggota dewan dinaikkan minimal berpendidikan seterata 1 (S1), sehingga diharapkan memiliki kemampuan yang profesional (*legal drafting*) dan kebijakan-kebijakan yang dibentuk lebih berkualitas sesuai standar peraturan perundang-undangan. Serta meminimalisir adanya politik uang dan kepentingan politik.
2. Kepada anggota dewan (DPRD) maupun kepala daerah; hendeknya dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda) harus memperhatikan/berpegang kepada ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga cita-cita bangsa-negara dan jaminan konstitusi setiap warga negara dapat terwujud. Khususnya dalam hal batasan-batasan kewenangan dan penggunaan asas atau landasan materi pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda).
3. Kepada seluruh civis kampus UINSA ; hendaknya ikut melakukan tindakan pro aktif dalam melakukan pemantauan secara berkelanjutan terhadap perumusan dan pelaksanaan kebijakan daerah dengan menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai standar ukuran penilaian dan sigap mengajukan uji materil

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terhadap setiap kebijakan yang mengabaikan hak konstitusional setiap warga negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

A.N, Firdaus, *Dosa-Dosa Politik Orde Lama dan Orde Baru yang Tidak Boleh Berulang Lagi di Era Reformasi,* Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 1999.

Ahmad bin Faris bin Zakaria, Abu Al-Husain, *Mu'jam Maqayis al-Lughah,* t.p, t.t,

Al-Syatibi, Abu Ishaq, *al-Muwaaf fi Ushul al-Syari'ah, juz I,* Beirut: Dar al-Ma'rifah, t.t

Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi Penulisan Hukum,* Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2012.

Arianto, Satya, *Hak Asasi Manusia dalam Tradisi Politik di Indonesia,* Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.

Asshiddiqie, Jimly, *Prihal Undang-Undang,* Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.

Bik, Alwi *Peraturan Daerah Syariah dalam Binkai Otonomi Daerah,* Al-Daulah Vol 3, No. 2 Oktober 2013.

Departemen Agama RI, Al-Hikmah: Al-Quran dan Terjemahnya Bandung: CV, Diponegoro, 2005.

Djazuli, A, *Kaidah-Kaidah Fiqih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Praktis,* Jakarta: Kencana Prenada Media, 2006.

Evanty, Nukila dan Nurul Ghufron, *Paham Peraturan Daerah Berspektif Hak Asasi Manusia,* Jakarta: Rajawali Press, 2014.

H. Sali HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penulisan Tesis dan Desertasi,*Jakarta : Rajawali Pers, 2013.

Halim, Hamzah & Kemal Redindo Syahrul Putra, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah,* Jakarta: Kencana, 2013.

Hamidi, Jazim, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah,* Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011.

Hosen, Nadirsyah, Diskusi LKS Seri ke-9 mengkritisi Perda Syariah .

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

HS. Natabaya, *Sistem Perundang-Undangan Indonesia,* Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008.

Katmas, Ekarina, *Analisis Program Pengentasan Kemiskinan di Kecamatan Toyando Tam Perspektif Maqashid Al-Syariah,* Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim, 2018.

Kementarian Agama Kator Wilayah Bengkulu, *Jumlah Penduduk Berdasarkan Agama yang Dianut Se-Provinsi Bengkulu,* 28 Agustus 2017.

Kusuma Atmaja, Mochtar, *Hukum dan Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional,* Bandung: Lembaga Penelitian Hukum, 1986.

Lihasanah, Ahsan, *"al-Fiqh al- Maqashid 'Inda al-Imami al-Syatibi",* Dar al-Salam: Mesir, 2008.

Lis Sulistinani, Siska, *Analisis Maqoshid Syariah dalam Pengembangan Hukum Industri Halal di Indonesia,* Jurnal Law and Justice, Vol. 3 No. 2 Oktober 2018.

Mahmud Marzuki, Peter, *Penulisan Hukum* Jakarta: Prenanda Media, 2007.

Manan, Abdul, *Politik Hukum: Studi Perbandingan dalam Praktek Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat,* Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.

Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945,* Jakarta: Sinar Harapan, 1994.

MD, Mahfud, *Penguatan Moderasi Islam dalam Konteks Berbangsa dan Bernegara,* UIN Sunan Ampel Surabaya 21-22 April 2018.

Melissa Walukow, Julita, *Perwujudan Prinsip Equality Before The Law Bagi Narapidana di dalam Lembaga Permasyarakatan di Indonesia.* Jurnal Ilmiah *Lex et Societatis,* Vol. I No.1 Jan-Maret 2013.

MPR RI, *Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2017.

Mufid, Moh, *Ushul Fiqih Ekonomi dan Keuangan Kontemporer dari Teori ke Aplikasi,* Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.

Muladi, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat,* Bandung: Refika Aditama, 2009.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah,* Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2010.

Najih, Mokhammad, *Politik Hukum Pidana,* Malang: Setara Press, 2014.

Novia Putri, Nanda, dkk, *Landasan dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik,*Ilmu Hukum, Vol. 1, Nomer 4 Agustus 2015.

Pantja Astawa, I Gede dan Suprin Na'a, *Buku Pegangan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan,* Direktur Jendral Peraturan Perundang-Undangan, diterjemahkan dari buku I.C Van der Vlies, Handboek Wetgeving, 2005.

Pasek Diantha, I Made, *Metodologi Penulisan Hukum Normatif,* Jakarta: Kencana, 2017.

Perempuan, Komnas, *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia,* 2010.

Prakoso, Djoko, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah,* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989.

Rukmini, Mien, *Perlindungan HAM Melalui Azas Praduga Tidak Bersalah dan Azas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* (Bandung: Penerbit Alumni, 2003.

Saefullah, Arief *Etika Berpakaian Perspektif Al-Qur'an dan Al-Kitab,* Skripsi, Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2010.

Shiddiq Al-Jawi, Muhammad, *"Formalisasi Syari'ah Suatu Keharusan",* Yogyakarta: Media Pustaka Ilmu, Yogyakarta, 1992.

Shidiq, Ghofar, *Teori Maqashid Al-Syari'ah dalam Hukum Islam,* Sultan Agung Vol XLIV No. 118 Juni-Agustus 2009.

Sirajuddin & Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tatat Negara Indonesia,* Malang: Setara Press, 2015.

Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting,* Malang: Setara Press, 2015.

Soejito, Irawan, *Teknik Membuat Peraturan Daerah,* Jakarta: Bina Aksara, 1989.

Soeryasumantri, Jujun S, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer,* Jakarta: Sinar Harapan, 1978.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Triwulan Tutik, Titik, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia,* Jakarta: Kencana, 2016.

Triwulan Tutik, Titik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945,* Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.

Triwulan Tutik, Titik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia,* Depok: Prenadamedia Group, 2017.

Umar, Hasbi, *Nalar Fiqih Kontemporer,* Jakarta: Gaung Persada Press, 2007.

Yusuf ibn Muhammad Ilyas Kandihlawi al-Dihlawi, Muhammad, *Hidatus Sahabah,* Darul Kutub Ilmiyah.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Perda Kab. Mukomuko No. 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id