

# Desentralisasi dan Perkembangan

## Peraturan-Peraturan Daerah (Perda-Perda ) Bernuansa Syari'ah

### Oleh Iin Ratna Sumirat

#### Abstrak

Desentralisasi merupakan salah satu asas dari asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Urgensi desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkupinya seperti; budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan di semua aspek. Oleh karena itu, desentralisasi bukanlah tujuan melainkan alat, yaitu alat untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang lebih terbuka, efektif, responsif serta untuk meningkatkan sistem yang representasional dalam pengambilan keputusan di masyarakat. Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal dan regional untuk mengatur urusan mereka sendiri dan melalui hubungan yang lebih dekat antara otoritas pusat dan lokal, sistem efektif dari pemerintah lokal memungkinkan untuk merespon kebutuhan masyarakat dan prioritasnya didengarkan, dengan demikian ada jaminan bahwa intervensi pemerintah akan sesuai dengan kebutuhan sosial masyarakat yang bervariasi

**Kata kunci : Desentralisasi, Peraturan Daerah, Demokrasi.**

#### A. Pendahuluan

Desentralisasi lahir dari konsekuensi demokratisasi yang ber tujuan membangun *good governance* mulai dari akar rumput politik.<sup>1</sup> Demokratisasi adalah proses perubahan dari struktur dan tatanan pemerintahan yang otoriter ke arah struktur dan tatanan pemerintahan yang demokratis. Demokratisasi merupakan proses dilakukannya diversifikasi kekuasaan untuk meniadakan kesenjangan hak-hak politik warga negara serta memperluas hak warga negara untuk bersuara dan berpendapat. Dengan demikian, prinsip "setiap keputusan harus dibicarakan bersama dan berpendapat. Dengan demikian, prinsip "setiap keputusan harus dibicarakan bersama dan pelaksanaan atas keputusan itu didesentralisasikan" menjadi elemen penting dalam proses demokratisasi.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Riswandha Imawan, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*", dalam Syamsudin Haris (Ed.), *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, hlm. 39.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 44.

Berbagai studi tentang demokratisasi menemukan bahwa proses ini muncul karena terjadinya kesenjangan yang makin melebar antara demokrasi formal dan demokrasi substansial<sup>3</sup> yang dirasakan oleh masyarakat; makin sempitnya ruang partisipasi bagi masyarakat akibat pilihan pola dan strategi pembangunan ekonomi nasional serta ada pelaku politik yang berinisiatif menyatukan berbagai kekuatan demokratik yang terpendam dalam masyarakat. Masyarakat dibuat sumpek, suntuk, oleh atmosfer perubahan di mana mereka tidak memiliki ruang yang cukup untuk ikut terlibat aktif menentukan perubahan yang terjadi.<sup>4</sup>

Sementara itu, masalah desentralisasi merupakan salah satu dari lima masalah besar (*great issues*) yang akan selalu dijumpai dalam proses politik sepanjang masa. Kelima masalah besar tersebut oleh Lipson diikhtisarkan sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. *The coverage of citizenship: Should it be or all inclusive?*
2. *The functions of the state: Should its sphere of activity be limited or unlimited?*
3. *The source of authority: Should it originate in the people or the government?*
4. *The Structure of authority: Should power be concentrated or dispersed?*
5. *The magnitude of the state and its external relations: What unit of government is preferable? What interstate order is desirable?*

Desentralisasi itu sendiri merupakan salah satu asas dari asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam

---

<sup>3</sup> Konsepsi demokrasi selain dibedakan menurut tahapannya (demokrasi langsung dan tidak langsung), juga dikenal pembedaan demokrasi menurut bentuknya atau *method of decision making*, yaitu pemerintahan yang dilakukan oleh orang banyak. Inilah yang disebut dengan demokrasi formal. Sedangkan bentuk lainnya adalah demokrasi berdasarkan isi atau *contents of decision made*, yaitu dengan demokrasi materiil (substansial), Lihat : Padmo Wahjono dan Teuku Amir Hamzah dalam Max Boli Sabon (Ed). *Ilmu Negara*, Cetakan ke-1, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 167 – 168

<sup>4</sup> Riswandha Imawan, *op.cit.*

<sup>5</sup> Lislie Lipson dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa factor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 1

pelaksanaan tugas sehari-hari.<sup>6</sup> Selain itu, desentralisasi juga dapat dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan, dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah / wilayah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan / swasta.<sup>7</sup>

Urgensi desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkupinya seperti; budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan di semua aspek. Namun, sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semuanya didesentralisasikan kepada daerah dengan cerminan dari prinsip demokrasi. Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri<sup>8</sup>. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi bukanlah alternatif dari sentralisasi. Keduanya dibutuhkan. Peran saling melengkapi antara aktor nasional dan sub-nasional akan ditentukan dengan menganalisis jalan dan alat yang paling efektif dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Sebagai contoh, sistem transportasi nasional harus dirancang dengan memperhatikan masukan dari daerah dan koordinasi di tingkat nasional. Kebijakan luar negeri harus menjadi tugas pemerintah nasional dengan didasarkan pada pandangan masyarakat. Manajemen sampah terutama mungkin akan dihadapkan dengan mekanisme lokal, dan seterusnya sehingga dalam mendesain strategi desentralisasi hal itu mendesak bahwa analisis perlu dilakukan.<sup>9</sup>

Oleh karena itu, desentralisasi bukanlah tujuan melainkan alat, yaitu alat untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang lebih terbuka, efektif, responsif serta untuk meningkatkan

---

<sup>6</sup> Ryaas Rasyid dalam Bambang Yudoyono, *op.cit.*, hlm. 20

<sup>7</sup> Rondinelli dalam Bambang Yudoyono, *loc.cit.*

<sup>8</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah.....opcit.*, hlm 114.

<sup>9</sup> Tim Pokok Edukasi, *Pegangan Memahami Desentralisasi, Beberapa pengertian tentang Desentralisasi*, Pondok Edukasi, Yogyakarta, 2005, hlm. 8

sistem yang representasional dalam pengambilan keputusan di masyarakat. Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal dan regional untuk mengatur urusan mereka sendiri dan melalui hubungan yang lebih dekat antara otoritas pusat dan lokal, sistem efektif dari pemerintah lokal memungkinkan untuk merespon kebutuhan masyarakat dan prioritasnya didengarkan, dengan demikian ada jaminan bahwa intervensi pemerintah akan sesuai dengan kebutuhan sosial masyarakat yang bervariasi.<sup>10</sup>

## **B. Efektifitas Pelaksanaan Tugas Pemerintah**

Berkaitan dengan desentralisasi sebagai alat, maka ada beberapa keuntungan atau manfaat dari kebijakan desentralisasi, yaitu efisiensi, partisipasi, dan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui kebijakan desentralisasi tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan akan dapat memperoleh manfaat sebagai berikut:<sup>11</sup>

### 1. Pelaksanaan tugas pemerintahan:

#### *a. Efisiensi*

Melalui pendelegasian kewenangan dan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, pemerintah tidak mesti selalu terlibat langsung sebagaimana di dalam tugas-tugas yang terlalu sentralistis. Penghematan pembiayaan akan dapat dilakukan bilamana pemerintah pusat tidak mesti selalu melaksanakan tugas di daerah. Akan tetapi, efisiensi pelaksanaan tugas pemerintahan ini pun hanya dapat tercapai apabila telah diperoleh konsep-konsep strategis, baik di pusat maupun di daerah terutama yang menyangkut hal-hal yang tidak terlalu dominan urgensinya dalam pemerintahan dan pembangunan.

#### *b. Efektivitas*

Dengan desentralisasi, ujung tombak pemerintahan yaitu aparat-aparat di daerah akan lebih cepat mengetahui situasi dan masalah serta mencarikan jawaban bagi pemecahannya. Hal ini tentu harus dibarengi dengan penerapan manajemen

---

<sup>10</sup> Tim Pondok Edukasi, *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>11</sup> Bambang Yudoyono, *op.cit.*, h. 22 – 23.

partisipasi (*participatory management*), yaitu selalu melibatkan aparat tersebut dalam pemecahan masalah.

2. Memungkinkan melakukan inovasi

Dengan diberikannya kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, secara tidak langsung akan mendorong mereka untuk menggali potensi-potensi baru yang dapat mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari terutama dari sisi ekonomis serta penciptaan metode pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat sebagai pembayar pajak atas jasa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah.

3. Meningkatkan motivasi moral, komitmen, dan produktivitas

Melalui desentralisasi, aparat pemerintah daerah diharapkan akan meningkat kesadaran moral untuk memelihara kepercayaan yang diberikan oleh pemerintah pusat, kemudian akan timbul suatu komitmen dalam diri mereka bagaimana melaksanakan urusanurusan yang telah dipercayakan pada mereka, serta bagaimana menunjukkan hasil-hasil pelaksanaan urusan melalui tingkat produktivitas yang mereka miliki.

Atas dasar keuntungan atau manfaat dari kebijakan desentralisasi di atas, kiranya cukup beralasan jika pemerintah perlu mengimplementasikan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah. Karena tiada satu pun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang luas dapat menentukan kebijaksanaan secara efektif atau pun dapat melaksanakan kebijaksanaan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi.<sup>12</sup> Pandangan ini semakin memperlihatkan urgensi kebutuhan akan pelimpahan ataupun penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat baik dalam konotasi politis maupun administratif kepada organisasi atau unit di luar pemerintah pusat itu sendiri.<sup>13</sup> Alasan-alasan perlunya pemerintah melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah adalah didasarkan pada kondisi ideal yang diinginkan, sekaligus memberikan landasan filosofis

---

<sup>12</sup> Bowman dan Hampton dalam Oentarto, dkk., *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Cetakan ke-1, Samitra Media Utama, Jakarta, 2004, hlm. 7

<sup>13</sup> *Loc.cit*

bag] penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai sistem yang dianut oleh negara, yaitu sebagai berikut:<sup>14</sup>

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (*game theory*), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi;
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah;
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukkan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi; w itak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya; dan
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Adapun desentralisasi itu sendiri secara teoritis, ada 4 (empat) macam, yaitu:<sup>15</sup>

1. Desentralisasi Politik, desentralisasi ini bertujuan untuk memberikan lebih banyak kesempatan dan kekuasaan kepada warga negara atau para wakil rakyat di dalam pengambilan keputusan publik. Desentralisasi politik ini identik dengan demokratisasi, yaitu dengan asumsi bahwa semakin besar partisipasi publik dalam pengambilan keputusan, maka hasilnya akan lebih relevan dengan kebutuhan publik, bahkan dukungan publik terhadap keputusan yang diambil akan semakin kuat;
2. Desentralisasi Administratif, desentralisasi ini terkait dengan distribusi kewenangan, tanggung jawab dan sumber daya keuangan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan

---

<sup>14</sup> Joseph Riwu Kaho dalam Bambang Yudoyono,., hlm. 20 – 21

<sup>15</sup> Van der Walle dalam Jabocus Pervidya solossa,., hlm 43 – 45.

publik pada berbagai tingkat pemerintahan. Ada tiga bentuk utama desentralisasi administrasi, yaitu:

- a. Dekonsentrasi, yang sering dipandang sebagai bentuk paling lemah dari desentralisasi dan paling banyak digunakan di negara-negara kesatuan. Melalui dekonsentrasi dilakukan distribusi otoritas pengambilan keputusan, keuangan dan pengelolaan tanggung jawab dari instansi pemerintah atas ke instansi pemerintah tingkatan bawah;
  - b. Delegasi, yaitu bentuk desentralisasi yang lebih ekstensif. Melalui delegasi, pemerintah pusat mentransfer tanggung jawab pengambilan keputusan dan administrasi fungsi-fungsi publik ke organisasi-organisasi yang bersifat semi-otonom yang tidak sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah pusat; dan
  - c. Devolusi, yaitu ketika pemerintah melakukan devolusi fungsi dalam bentuk transfer kewenangan untuk pengambilan keputusan, transfer kewenangan keuangan, dan transfer kewenangan pengelolaan ke pemerintah setempat.
3. Desentralisasi Fiskal. Tanggung jawab finansial adalah komponen inti desentralisasi. Kalau pemerintah daerah / lokal diharapkan dapat melakukan fungsi-fungsi desentralisasi secara efektif dan benar, mereka harus mempunyai pendapatan yang memadai, baik yang berasal dari sumber-sumber keuangan yang diupayakan sendiri maupun yang ditransfer dari pemerintah pusat. Ada berbagai bentuk desentralisasi fiskal, di antaranya:
- a. Pembiayaan mandiri atau *cost- recovery* dalam bentuk penagihan kepada pengguna (*users*);
  - b. Kerjasama keuangan (*co-financing*) atau kerjasama produksi di mana pengguna (*users*) berperan serta dalam menyediakan jasa dan membangun infrastruktur melalui kontribusi keuangan atau tenaga kerja;
  - c. Pengembangan penerimaan lokal melalui pajak barang, pajak penerimaan, atau perpajakan tidak langsung;
  - d. Transfer antarpemerintah (*intergovernmental transfers*) yaitu dalam bentuk pemindahan penerimaan umum yang berasal dari berbagai pajak yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah / lokal untuk pembiayaan tertentu; dan

- e. Pinjaman pemerintah daerah ke lembaga-lembaga keuangan nasional maupun internasional.
4. Desentralisasi ekonomi atau desentralisasi pasar. Bentuk desentralisasi yang paling sempurna dari perspektif pemerintah adalah swastanisasi dan deregulasi, karena melalui desentralisasi bentuk ini pemerintah dapat menyerahkan tanggung jawab mengelola sektor publik kepada swasta. Privatisasi dan deregulasi umumnya diikuti dengan liberalisasi ekonomi dan kebijakan pengembangan pasar. Dengan cara seperti ini, fungsi-fungsi yang biasanya dikelola secara eksklusif oleh pemerintah dapat dikelola oleh swasta, kelompok-kelompok masyarakat, koperasi, asosiasi relawan, dan organisasi non-pemerintah lainnya.

Teori yang sama juga dikatakan oleh Rondinelli,<sup>16</sup> bahwa desentralisasi dalam arti luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah. Dalam hal kewenangan diserahkan kepada pemerintah daerah, kebijakan tersebut disebut *devolusi*. Sedangkan kalau kewenangan dilimpahkan kepada pejabat-pejabat pusat yang ditugaskan di daerah, maka hal tersebut masuk dalam kategori kebijakan *dekonsentrasi*.

Sebagai model pertama pelaksanaan devolusi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan pemberian otonomi serta dibentuknya lembaga daerah seperti pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan lembaga yang dibentuk dengan dekonsentrasi sebagai model kedua, disebut instansi vertikal dan wilayah kerjanya disebut wilayah administrasi yang dapat mencakup satu atau lebih wilayah daerah otonom.

Model ketiga dari kebijakan desentralisasi dalam arti luas adalah adanya kebijakan delegasi (*delegation*). Pemerintah pusat dapat mendelegasikan pelaksanaan suatu tugas tertentu kepada suatu lembaga atau unit pemerintahan yang khusus dibentuk untuk keperluan termaksud. Pemerintah Indonesia sebagai contoh membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi tertentu oleh negara seperti

---

<sup>16</sup> Rondinelli dalam Oerntarto dkk., *op.cit.*, hal. 9-10

penerbangan oleh Garuda, perminyakan oleh Pertamina, listrik oleh PLN, pembentukan otorita Batam, pembentukan kawasan khusus lainnya, untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan / atau berskala nasional.

Model keempat dari kebijakan desentralisasi adalah melalui kebijakan privatisasi. Pemerintah untuk kepentingan efisiensi yaitu mengurangi beban penyediaan pelayanan publik bisa menyerahkan pelayanan tersebut kepada swasta murni dengan pemberian izin dan pengendalian dalam batas tertentu, seperti pembentukan sekolah swasta, rumah sakit swasta, pasar swasta (*Mall*), jalan swasta (*toll road*), dan lain-lainnya. Pemerintah baik pusat maupun daerah dapat juga mengadakan kerjasama dengan swasta (*public private partnership*) melalui bentuk-bentuk kemitraan BOT (*Build operate Transfer*), BOO (*Build operate own*), BTO (*Build transfer operate*), *management contracting out* dan lain-lainnya. Model yang keempat inilah yang belum banyak diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, menurut hemat penulis model ini perlu dikembangkan.

### **C. Perkembangan Peraturan Daerah**

Konsekuensi dari adanya kebijakan desentralisasi adalah diberikannya hak otonomi kepada pemerintahan daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah memiliki keleluasaan (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya, sebagaimana telah disebutkan di atas.

Dalam rentang sejarah yang panjang penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, yang telah dirintis sejak keluarnya UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, PENPRES No. 6 Tahun 1959, PENPRES No. 5 Tahun 1960, UU No. 18 Tahun 1965 hingga UU No. 5 Tahun 1974, implementasi otonomi daerah sangat lambat dan tersendat-sendat sampai diterbitkan pula PP No. 45 Tahun 1992 Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan dengan titik berat di DATI II. Maka, untuk mendorong relaisasi otonomi daerah itu diterbitkan lagi PP No. 8 Tahun 1995 Tentang Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan kepada 26 DATI II Percontohan. Serangkaian upaya

penyelenggaraan otonomi daerah itu pun masih belum mampu mewujudkan otonomi daerah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini diperkuat dengan pernyataan tegas dari TAP MPR No. IV/MPR/ 2000<sup>17</sup> Tentang Rekomendasi Kebijakan di Bidang Otonomi Daerah, yang menyatakan bahwa sampai saat ini penerapan otonomi daerah di masa lalu tidak dijalankan dan mengalami banyak kegagalan serta tidak berhasil mencapai sasarannya.

Oleh karena itu, dengan adanya babak baru penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sejak pergantiann pemerintahan bulan Mei 1998 (setelah Orde Baru lengser), telah merubah paradigms dari sentralisasi ke desentralisasi, atau dari yang semula serba diatur dan didominasi oleh pemerintah pusat menjadi diserahkan kepada daerah. Dengan semangat reformasi di semua lini, pemerintah mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Lahirnya kedua UU tersebut berbagai harapan muncul dengan suburnya iklim demokrasi di daerah.<sup>18</sup>

Dengan semangat demokratisasi di semua lini pada era reformasi tersebut, sektor pembangunan hukum mutlak membutuhkan pembenahan secara integral baik dari segi penegakan supremasi hukum, juga dalam pembentukan dan penciptaan suatu produk hukum yang responsif terhadap dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat secara nasional. Sebagaimana diketahui bahwa hingga saat ini di Negara Republik Indonesia berlaku beberapa sistem hukum yang mempunyai corak dan susunan sendiri, yaitu sistem hukum adat, hukum barat, dan sistem hukum Islam. Kini, pada era otonomi daerah, di beberapa daerah dalam wilayah Negara Republik Indonesia yang secara *sosio-historis* masyarakatnya kental dengan waris Islamnya ramai-ramai menuntut diberlakukannya *syari'at Islam* secara formal

---

<sup>17</sup> Tap MPR ini merupakan Tap yang memperkuat kebijakan otonomi daerah, sehingga Tap MPR ini merekomendasikan bahwa prinsip otonomi daerah itu harus dilaksanakan dengan menekankan pentingnya kemandirian dan keprakarsaan dari daerah-daerah otonom untuk menyelenggarakan otonomi daerah tanpa harus terlebih dahulu menunggu petunjuk dan pengaturan dari Pemerintahan Pusat (Lihat : Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah dan Dampaknya terhadap Pluralisme Hukum di Indonesia", *Kapita Selekta Teori Hukum: Kumpul Tulisan Tersebar*, FH-UI, Jakarta, 2000, hlm. 72)

<sup>18</sup> Para pendukung otonomi daerah mengklaim bahwa otonomi daerah memajukan demokrasi dalam artian ekonomi daerah menjadikan pemerintah lebih dekat dengan masyarakat, menjadikan dukungan masyarakat lebih nyata, partisipasi masyarakat dalam proses politik, dan membantu terbangunnya kebijakan-kebijakan dan pelayanan-pelayanan jasa yang lebih responsive (Lihat: Smith dalam M Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah.....op.cit.*, hlm. 23).

sebagaimana tersebut dalam latar belakang masalah di muka, dengan alasan kondusifnya masyarakat dan otonomi daerah. Berikut ini beberapa contoh penerapan *syari'at Islam* secara formal yang telah dituangkan dalam bentuk peraturan daerah (PERDA) / Surat Keputusan (SK) di berbagai daerah di Indonesia sebagai berikut:<sup>19</sup>

Jika dikaitkan dengan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, nampaknya mengikuti semangat otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tersebut karena secara materiil, UU ini menyatakan secara eksplisit bahwa bidang hukum tidak termasuk yang dikecualikan. Artinya, daerah berwenang membentuk hukumnya sendiri selama tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, peraturan daerah lain, dan kepentingan umum.<sup>20</sup> Sementara itu, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah lebih menekankan prinsip desentralisasi dan itu berarti ada suatu jaminan terhadap hak pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu, berdasarkan kedua undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang lahir di era reformasi itu, ada celah normatif yang memungkinkan bagi daerah-daerah untuk memberlakukan corak hukumnya masing-masing, termasuk pemberlakuan *syari'at Islam* bagi daerah-daerah yang masyarakatnya telah menghayati secara mendalam terhadap sumber-sumber tradisi hukum Islamnya.

Hal ini diperkuat oleh pendapat Jimly Asshiddiqie<sup>21</sup>, bahwa dalam rangka kebijakan otonomi daerah, hukum dan sistem hukum dapat didesentralisasikan karena berdasarkan kekuasaan asal yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, kekuasaan peradilan termasuk urusan yang ditentukan sebagai kewenangan pemerintahan pusat. Masalah apakah yang dimaksudkan dengan peradilan itu mencakup pula pengertian substansi hukum yang dijadikan pegangan dalam proses peradilan. Jika kekuasaan peradilan dipahami dalam pengertian institusi peradilan yang terstruktur mulai dari pengadilan tingkat pertama sampai ke tingkat Mahkamah Agung, maka pembinaan

---

<sup>19</sup> *Tashwirul Afkar Jurnal Refleksi Pemikiran Keagamaan & Kebudayaan*, Edisi No. 20 Tahun 2006, hlm. 142 - 146

<sup>20</sup> Pasal 70 UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, "Hukum Islam di Antara Agenda Reformasi Hukum Nasional", dalam *Mimbar Hukum*, Ditbinperta dan al-Hikmah, Maret – April, Jakarta, No. 51 Tahun XII, 2001, hlm. 3 – 5.

administrasinya dan pengelolaan sistem peradilan tentu tidak dapat didesentralisasikan. Karena kekuasaan peradilan itu, sesuai ketentuan UUD 1945 berpuncak pada Mahkamah Agung yang mandiri. Bahkan berdasarkan ketentuan UU No. 35/1999 (kini telah dirubah menjadi UU No. 4 Tahun 2004: penulis), baik urusan acara peradilan maupun administrasi peradilan, dikembangkan menjadi satu atap di bawah Mahkamah Agung. Akan tetapi, dalam hubungannya dengan materi hukum dan budaya hukum sebagai dua komponen penting dalam sistem peradilan nasional dan sistem hukum nasional secara keseluruhan, tidak ada ketentuan yang menegaskan keharusan untuk diseragamkan di seluruh wilayah hukum Republik Indonesia. Malah, dalam Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945 dinyatakan:

*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam ayat (6) pasal tersebut dinyatakan pula: Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Bahkan dalam Pasal 18 B ayat (1) dinyatakan pula: Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dalam ayat (2) dinyatakan: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*

Berdasarkan beberapa ketentuan Pasal-pasal dari konstitusi di atas, menunjukkan bahwa UUD 1945 mengakui dan menghormati pluralisme hukum dalam masyarakat. Oleh karena itu, menurutnya, meskipun sistem peradilan nasional bersifat terstruktur dalam kerangka sistem nasional, materi hukum yang dijadikan pegangan oleh para hakim dapat dikembangkan secara beragam. Bahkan secara historis, sistem hukum nasional Indonesia seperti dikenal sejak lama memang bersumber dari berbagai sub sistem hukum, yaitu sistem Barat, sistem hukum adat, dan sistem hukum Islam, ditambah dengan praktik-praktik yang dipengaruhi oleh berbagai perkembangan hukum nasional sejak kemerdekaan dan perkembangan-perkembangan yang diakibatkan oleh pengaruh pergaulan bangsa Indonesia

dengan tradisi hukum dari dunia internasional. Demikian pula keragaman tradisi hukum yang tumbuh dan hidup dalam pergaulan masyarakat kita sendiri yang sangat plural dari Sabang sampai ke Merauke, tidak mungkin diabaikan jika sistem hukum nasional kita diharapkan dapat bekerja secara efektif sebagai instrumen untuk menciptakan kedamaian dan keadilan dalam kehidupan bersama. Oleh karena itu, sumber-sumber tradisi hukum adat masyarakat kita yang hidup, sumber-sumber tradisi hukum yang dihayati secara mendalam dalam keyakinan keagamaan masyarakat kita, dan bahkan sumber-sumber norma hukum yang sama sekali asing sekalipun, sepanjang memang kita butuhkan untuk mewujudkan keadilan dan kebenaran serta kedamaian hidup, tidak mungkin kita tolak pemberlakuannya dalam kesadaran hukum masyarakat dan bangsa kita.

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie,<sup>22</sup> menyatakan bahwa dalam hukum dikenal adanya hirarki peraturan perundang-undangan berdasarkan prinsip *lex superior derogat lex inferior* bahwa hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Akan tetapi, prinsip tersebut dapat dibatasi oleh prinsip *lex generalis derogat lex specialis*, yaitu bahwa hukum yang bersifat umum dinafikan oleh hukum yang bersifat khusus. Dengan adanya prinsip ini, pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan berlaku umum di seluruh daerah dapat mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan yang bersifat khusus yang hidup di daerah-daerah. Hal-hal yang bersifat khusus ini dapat dituangkan dalam bentuk peraturan yang dimaksudkan khusus berlaku di daerah yang bersangkutan. Dengan diakuinya prinsip ini, maka norma-norma hukum adat yang hidup dan berlaku di desa-desa dapat tumbuh kembali dan bahkan dapat dituangkan secara resmi menjadi bagian tak terpisahkan dalam sistem hukum Indonesia yang resmi, yaitu apabila norma-norma hukum adat itu telah dituangkan dalam bentuk Peraturan Desa.

Pada tingkat kabupaten atau kota dan provinsi, kekhususankekhususan norma hukum itu dapat pula diakui asalkan dituangkan secara resmi menjadi materi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Karena itu, di masa yang akan datang, sangat mungkin terjadi diberlakukannya

---

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, "Desentralisasi dan Pluralisme Hukum" dalam *Kapita Selekta Teori Hukum; Kumpul Tulisan Tersebar*, FH-UI, Jakarta, 2000, hlm. 84 – 85.

berbagai kualifikasi-kualifikasi tambahan terhadap materi peraturan perundang-undangan yang ditetapkan di tingkat pusat. Dengan perkataan lain, sebagai dampak dari kebijakan otonomi daerah sekarang ini, di masa yang akan datang akan berkembang gejala pluralisme dalam pengaturan mengenai materi hukum dan desentralisasi dalam pengelolaan dan pembinaan hukum nasional. Artinya, kecenderungan desentralisasi dan keragaman sistem hukum yang berkembang saat ini telah sesuai dengan prinsip *lex specialis derogat lex generalise*.<sup>23</sup>

Dengan demikian, secara yuridis, penyelenggaraan otonomi daerah yang dewasa ini sedang berlangsung berakibat pula terhadap perkembangan otonomi masyarakat hukum bangsa Indonesia yang memang mewarisi tradisi historis yang sangat beragam selama ini. Inilah yang menurut Jimly Asshiddiqie dinamakan sebagai proses desentralisasi sistem hukum nasional Indonesia di masa mendatang<sup>24</sup>.

Dari paparan di atas, dapat dipahami bahwa kehendak masyarakat agar syari'at Islam dijadikan sebagai rujukan dalam pengambilan kebijakan dalam bentuk Perda-perda tersebut dalam mengatur tingkah laku menurut pengamatan penulis dimungkinkan karena dua hal; *pertama*, bisa jadi di kalangan masyarakat telah terjadi perkembangan kesadaran hukum, dan *kedua*, telah terjadi kekecewaan di tengahnya masyarakat terhadap tatanan atau rujukan lain yang telah gagal dalam mengatur perilaku masyarakat. Sementara dalam perspektif keyakinan masyarakat, syari'at Islam secara normatif mengandung ajaran-ajaran yang sarat dengan pesan norma untuk berbagai aspek hidup dan kehidupan umat manusia.

Apalagi jika dilihat secara *sosio - kultural*, daerah-daerah yang telah memproduksi Perda-perda bernuansa syari'at Islam sebagaimana keterangan tabel di atas, sejak dulu telah dikenal sebagai daerah-daerah yang memiliki kultur keislaman yang sangat kuat untuk memberlakukan syari'at Islam. Dalam sejarah tercatat bahwa perjuangan umat Islam terhadap pemberlakuan syari'at Islam di wilayah hukum Indonesia telah terjadi sejak tahun 1949. Pada waktu itu dikumandangkan Proklamasi Negara Islam di Nusantara, yang kemudian dikenal sebagai Darul Islam (DI) atau Negara Islam Indonesia (NII).

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, "Hukum Islam di Antara.....*op.cit.*, hlm. 5

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, "Desentralisasi.....*op.cit.*, hlm. 85.

Oleh karena itu, munculnya gerakan masyarakat di berbagai daerah untuk memberlakukan syari'at Islam merupakan hal yang wajar karena dari fakta historis terdapat kesinambungan antara masa lalu yang pernah terjadi dan masa kini yang sedang dan akan dilakukan oleh beberapa pemerintah daerah di Indonesia. Sementara pada aspek yang lain, dalam dinamika berlakunya hukum di Indonesia masih dalam keadaan plural, baik dari segi watak maupun asal sumbernya. Kondisi pluralitas hukum tersebut menjadi *legal* dalam sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pancasila sebagaimana ditegaskan dalam Wawasan Nusantara adalah satu-satunya falsafah dan ideologi bangsa dan negara, yang melandasi, membimbing, dan mengarahkan bangsa menuju tujuannya, serta oleh MPRS/MPR Pancasila ditetapkan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Sedangkan UUD 1945 adalah ketentuan hukum yang tertinggi dalam tata urutan peraturan perundangan RI.

Dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa "negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa", dan ayat (2), "negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing, dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu". Jadi, kedudukan syari'at Islam dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sangat kuat, bukan karena mayoritas penduduk Indonesia adalah beragama Islam, akan tetapi lebih didasarkan pada adanya hubungan antara negara yang menganut paham negara hukum dan negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Meskipun demikian, jangan diartikan kemudian bahwa negara Indonesia adalah Negara Islam, akan tetapi, tetap sebagai negara yang berdasarkan Pancasila.

Dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila, maka sistem hukum yang berlaku di dalamnya tidak hanya hukum Islam (syari'at Islam), akan tetapi sistem hukum lain juga berlaku di dalamnya, sebagaimana ketentuan *Indische Staatsregeling (IS)* bahwa sistem hukum yang berlaku di Indonesia sampai saat ini adalah: (1) Sistem hukum adat; (2) Sistem hukum Islam; dan (3) Sistem hukum Barat. Dengan demikian, identitas hukum nasional Indonesia bukanlah berdasarkan syari'at Islam, tetapi satu-satunya hukum nasional itu berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pada sisi yang lain, Pasal 18, 18 A, dan 18 B UUD 1945 sebagaimana halnya semangat otonomi daerah yang diatur oleh UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, bawa penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi tetapi desentralisasi. Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 huruf (h) UU ini ditegaskan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangundangan, sementara Pasal 1 huruf (I) - nya menegaskan bahwa daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pasal 7 ayat (1) UU ini menyebutkan bahwa dalam daerah otonom, kewenangan daerah mencakup dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Ayat (2) menyebutkan kewenangan bidang lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Artinya, secara materil, UU ini menyatakan secara eksplisit bahwa bidang hukum tidak termasuk yang dikecualikan sehingga daerah berwenang membentuk hukum sendiri selama tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, peraturan daerah lain dan kepentingan umum (Pasal 70 UU No. 22 Tahun 1999).

Peluang dari ketentuan perundang-undangan di atas itulah yang kemudian ditangkap oleh elemen masyarakat di berbagai daerah di Indonesia, untuk mengaspirasikan pemberlakuan syari'at Islam melalui berbagai produk peraturan daerahnya masing-masing. Sesuai dengan prinsip desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya, maka ketika UU No. 22 Tahun 1999 direvisi oleh UU No. 32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintahan Daerah, masalah ini mendapat penegasan kembali yang termuat dalam Pasal 136 ayat (3) yang menyebutkan bahwa "Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah". Ayat (4) menyebutkan bahwa "Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Demikian juga penegasan yang dimuat dalam Pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa "materi-muatan peraturan perundang-undangan daerah adalah seluruh materi-muatandalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### **D. Kesimpulan**

1. konsentrasi perundang-undangan telah beralih dari pusat ke daerah. Ketiga UU di atas, baik UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 maupun UU No. 10 Tahun 2004 telah memeberikan landasan yang kokoh bagi pemerintah daerah untuk bisa membuat peraturan daeah / lokal, termasuk perumusan Perdayang sesuai dengan keunikan daerah masing-masing. Oleh karena pemerintah harus mengakomodir dan merespons secara poaktif terhadap keinginan umat Islam di berbagai daerah yang memberlakukan syari'at Islam melalui produk Perda-perda. .
2. Peraturan – Peraturan Daerah bernuansa syariah tersebut harus diartikan sebagai keragaman dan pengayaan hukum yang menjadi bagian dalam sistem hukum nasional.

## Daftar Pustaka

Bambang Yudoyono “ Otonomi Daerah disitegrasi dan Pengembangan SDM aparatur Pemda dan Anggota DPRD, cet ke 4 Pustaka Sinar Harapan ,Jakarta 2003

Jimly Asshiddiqie “Otonomi daerah dan dampaknya terhadap Pluralisme hukum di Indonesia “  
Kapita Selekta teori hukum :kumpul tulisan tersebar FH UI ,Jakarta 2000  
-----, Hukum Islam di antara agenda reformasi hukum nasional, dalam mimbar hukum, Ditbinperta dan al Hikmah, Maret – April, Jakarta no 51 Tahun 2001

Lislie Lipson “Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa factor yang mempengaruhi penyelenggaraannya” PT Raja Grafindo Persada Jakarta, 2002

Oentaro”Menggagas format otonomi daerah masa depan” cet ke 1 Samitra Media Utama ,Jakarta2004

Padmo Wahjono dan TeukuAmir Hamzah “ Ilmu Negara” cet ke 1, PT Gramedia Pustaka Utama , Jakarta 1992.

Syamsudin Haris “Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Format Masa Depan OtonominMenujun Kemandirian Daerah” cet 1 , Averroes Pres Malang 2005

Tashwirul Afkar “Jurnal Refleksi Pemikiran Keagamaan &Kebudayaan Edisi No 20 Tahun 2006

Van Houten dalam Jacobus pervidda solossa,”Otonomi Khusus: Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI, cetakan ke 1 .pustaka Sinar Harapan , Jakarta 2005