

Tinjauan Sistem Hukum dalam Penerapan Peraturan Daerah (Perda) Syari'ah di Tasikmalaya¹

Lindra Darnela

*Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta
Email: dbarnela@yahoo.com*

Abstract: Tasikmalaya is an area that strives to formalize the Shari'ah in the form of regional regulation. Some rules are made in order to support such efforts. In looking at the effectiveness of the enforcement of the law, the legal system is used as a perspective in this study. The paper looked at the implementation of the Regional Regulation Sya'riat Islam in the three elements of the legal system. Based on the substance of the law, there are several provisions of the regulations that contain bias and allow violence against minorities, such as the word *Muslim* and misleading. In terms of legal structure, authorities in charge of ensure the entry into force of these regulations, do not seem to serious in performing their duties. Whereas in the case of the legal culture of society Tasikmalaya provide enormous support in the implementation of the Regulation of Islamic Shari'ah. However this issue is reaping the pros and cons.

Abstrak: Tasikmalaya merupakan salah satu wilayah yang berupaya untuk memformalisasikan Syari'at Islam dalam kebijakan pemerintah daerah. Beberapa aturan telah dibuat dalam rangka merealisasikan keinginan tersebut. Legal sistem dalam hal ini dijadikan kerangka teori dalam melihat efektivitas dari pelaksanaan peraturan-peraturan tersebut. Tulisan ini melihat implementasi dari Peraturan Daerah (Perda) yang bernuansa Syari'at Islam dengan perspektif tiga elemen dari sistem hukum. Berdasarkan substansi hukum, ada beberapa pasal dalam Perda yang bias dan menjadi pintu bagi kelompok tertentu dalam melakukan kekerasan terhadap minoritas, seperti ketika mendefinisikan tentang muslim dan sesat. Sedangkan dalam ranah struktur hukum, pihak yang memiliki otoritas dalam pelaksanaan aturan tersebut, tidak nampak melakukan tugasnya. Sementara, dari sisi budaya hukum, masyarakat Tasikmalaya nampak memberi dukungan yang kuat dalam pelaksanaan Perda tersebut. Meskipun demikian, regulasi ini tetap menuai pro dan kontra di kalangan mereka.

Kata Kunci: *Tasikmalaya, syari'ah, sistem huku.*

¹ Tulisan ini merupakan bagian dari hasil penelitian yang didanai oleh Puslit LPPM UIN Sunan Kalijaga tahun 2015.

Pendahuluan

Sejak tahun 1999, dinamika politik nasional di parlemen seperti Partai Keadilan, Partai Bulan Bintang, dan Partai Persatuan Pembangunan memperlihatkan adanya upaya-upaya menghidupkan kembali “Piagam Jakarta”² dan formalisasi³ syari’at Islam dalam undang-undang, yang dimulai pada saat dilakukannya amandemen UUD 1945. Meski tidak berhasil dimuat lagi dalam naskah amandemen UUD 1945 karena tidak mendapat dukungan mayoritas parlemen, namun dengan adanya otonomi daerah, isu formalisasi syari’at Islam tetap marak di beberapa daerah. Misalnya di Nangroe Aceh Darussalam (NAD), penerapan syari’at Islam telah mendapat legitimasi hukum melalui UU No 44 tahun 1999.⁴ Di Sulawesi Selatan, Pamekasan, Sumatera Barat, dan beberapa kabupaten di Jawa Barat yaitu: Garut, Banten, Cianjur dan Tasikmalaya melakukan proses ke arah yang sama yakni formalisasi syari’at Islam.

Dalam ranah sejarah, terutama pada masa pra kemerdekaan, baik era penjajahan Belanda maupun Jepang, Tasikmalaya sebagaimana masyarakat lainnya di Indonesia melakukan perjuangan melawan penjajahan. Di bawah pimpinan K.H. Zaenal Musthofa, seorang tokoh agama yang juga seorang pejuang, masyarakat Tasikmalaya melakukan perlawanan terhadap fasisme Jepang. Dengan semangat keislaman dan kebangsaan yang tinggi, mereka terus berjuang pada persoalan “perampokan akidah” melalui “seikire” penjajah jepang yang dianggap merusak akidah Islam. Semangat keislaman yang tinggi ini dalam perkembangannya mengalami pergeseran mendasar, di mana secara

² Semenjak berdirinya negara Indonesia, sekelompok Islam selalu saja mendesak untuk diberlakukannya syari’at Islam dalam konstitusi. Sudah empat kali usaha yang dilakukan untuk itu yakni: 1) Sidang BPUPKI-PPKI tahun 1945, 2) Sidang Majelis Konstituante 1956-1959 dan 3) Sidang MPRS tahun 1966-1968. Hal yang sama terjadi lagi meski tidak se-*alot* peristiwa sebelumnya, 4) pada Sidang Tahunan MPR tanggal 7-18 Agustus 2000 dan Sidang Tahunan MPR, 1-10 Agustus 2002, Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) dan Fraksi Bulan Bintang (FBB) menyiapkan amandemen UUD 1945) mengusulkan pencantuman kembali “tujuh kata” yang hilang dari Piagam Jakarta ke dalam Batang Tubuh UUD 1945 (pasal 29). Dalam keempat peristiwa bersejarah itu, politisi Islam mengalami kegagalan dalam memperjuangkan kembalinya Piagam Jakarta. Lihat: *Afkar*, Edisi No. 13 Tahun 2002.

³Penulis menggunakan kata “formalisasi” dibanding kata “penerapan” dan “pemberlakuan” untuk menjelaskan upaya-upaya dari sekelompok masyarakat yang menghendaki adanya legislasi terhadap syariat Islam.

⁴ Syari’at Islam berdasarkan Ketentuan Umum Undang-undang nomor 44 tahun 1999 adalah tuntutan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan.

internal, masyarakat muslim Tasikmalaya juga memiliki cita-cita baru di bidang sosial dan politik, yaitu kesadaran politik sebagian masyarakat muslim yang menghendaki pentingnya mendirikan “Negara Islam” di bumi Indonesia. Dengan cita-cita politik ini, menjadikan Tasikmalaya tercatat dalam sejarah sebagai tempat pertama kali diproklamasikannya pendirian Negara Islam Indonesia (NII) pimpinan SM. Kartosuwiryo sebagai salah satu pimpinan DI/TII.

Tampaknya gerakan DI/TII yang telah pudar puluhan tahun silam ini menjadi inspirasi bagi beberapa kelompok Islam di Tasikmalaya untuk menyegarkan kembali keinginan untuk menghadirkan Negara Islam di Kota Tasikmalaya. Kehadiran negara Islam di tingkat daerah tersebut mereka wujudkan melalui perjuangan politik dalam bingkai regulasi daerah seperti Peraturan Daerah (Perda).

Dalam ranah hukum, Perda Syari’at di Tasikmalaya ini semakin menemukan posisinya setelah lahirnya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai otonomi daerah.⁵ Setelah terjadi pemekaran pada tahun 2001, maka sesuai Perda No. 3 tahun 2001, Visi Kabupaten berubah menjadi “Tasikmalaya yang religius/Islami, sebagai kabupaten yang maju dan sejahtera, serta kompetitif dalam bidang agribisnis di Jawa Barat tahun 2010”. Sedangkan mulai tahun 2005, Visi Kabupaten Tasikmalaya berubah menjadi “Kabupaten Tasikmalaya yang religius/Islami, maju dan sejahtera tahun 2025”. Meskipun mengalami perubahan, namun kata “religius/Islami” tetap saja dipertahankan menjadi jargon. Kebijakan Pemerintah Daerah Tasikmalaya berkaitan dengan Penerapan Syari’at Islam di Tasikmalaya ini dimulai dari tahun 2000 sampai tahun 2015, dan peraturan peraturannya tersebut diantaranya dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

No.	Dokumen	Isi
1.	Perda No 01 Tahun 2000 seri C	Larangan Prostitusi
2.	Perda Kab. Tasikmalaya No. 28/2000 tentang Perubahan Pertama Perda No. 1/2000 tentang Pemberantasan	Pemberantasan Pelacuran

⁵ Aturan Perundang-undangan tersebut mengalami perubahan, yaitu: Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian direvisi kembali menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang selanjutnya diubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, dan diganti dengan Perppu No 2 tahun 2014, dan terakhir Undang-undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.

	Pelacuran	
3.	Perda No. 3/2001 tentang Pemulihan Keamanan dan Ketertiban yang Berdasarkan kepada Ajaran Moral, Agama, Etika, dan Nilai-Nilai Budaya Daerah	Pendidikan Agama Islam untuk menjaga keamanan masyarakat Tasikmalaya
4.	Himbauan Bupati No. 556.3/SH/03/Sos/2001 tentang Pengelolaan Pengunjung Kolam Renang	Jadwal Berenang antara laki-laki dan perempuan, pendirian musholla dan perlengkapan ibadah di lingkungan kolam renang
5.	Keputusan Bupati No. 421.1/Kep.326A/Sos/2001 tentang Persyaratan Memasuki Sekolah Dasar (SD), Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) di Kabupaten Tasikmalaya	Kemampuan baca al-Qur'an bagi anak usia pra sekolah, siswa SD dan SLTA yang beragama Islam dan kewajiban untuk mengikuti Sekolah Diniyyah
6.	Surat Edaran Bupati No 451/SE/04/Sos/2001 tentang Upaya Peningkatan Kualitas Keimanan dan Ketaqwaan.	Anjuran bagi siwi SD, SLTA, SMU, Lembaga Pendidikan Kursus, dan PT yang beragama Islam agar mengenakan seragam dengan ketentuan yang menutup aurat
7.	Perda No. 13/2003 tentang Revisi Renstra Kab. Tasikmalaya (Memuat Visi Religius Islami).	Renstra Religius Islami
8.	Perda No. 5/2004 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Keras	Pemberantasan Minuman keras
9.	Perda No. 12 Tahun 2009 tentang Pembangunan Tata Nilai	Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan yang

	Kehidupan Kemasyarakatan yang Berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya	Berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya
10.	Perda No. 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan yang Religious di Kota Tasikmalaya	Tata Nilai Kehidupan yang Religious di Kota Tasikmalaya
11.	Peraturan Walikota Tasikmalaya No. Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Perda Kota Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan yang Religious di Kota Tasikmalaya	Peraturan Pelaksana Perda Kota Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan yang Religious di Kota Tasikmalaya

Untuk mengukur keberhasilan dalam pelaksanaan Perda Syari'at Islam ini, perlu melihat dari beberapa komponen. Berdasarkan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman, ada tiga komponen sub sistem dalam mengukur hal ini, yaitu Struktur hukum (*legal structure*),⁶ Substansi hukum (*legal substance*) dan Kultur hukum (*legal cultur*). Selain itu, Karl N. Llewellyn mengatakan bahwa hukum diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan sosial,⁷ sehingga dalam hal ini, menarik untuk melihat bagaimana penerapan Perda Syari'at tersebut berdasarkan sistem hukum di atas dan sejauh mana hukum yang diciptakan pemerintah daerah Tasikmalaya itu menjawab persoalan-persoalan yang ada di daerah, serta kesesuaiannya dengan konstitusi di Indonesia.

Dalam tulisan ini akan melihat bagaimana penegakkan hukum (*law enforcement*) dari Perda Syari'at di Tasikmalaya ditinjau dari sistem hukum, yang menyangkut tiga persoalan besar yaitu peran struktur hukum dalam membuat menjalankan peraturan, kemudian melihat apakah secara substansi hukum peraturan-peraturan ini sesuai dengan

⁶ Lawrence M. Friedman, *A History of American Law*, 3rd edition, New York: Simon and Schuster, 2005.

⁷ Lihat: Karl N. Llewellyn, *the Theory of Rules*, (Chicago: University of Chicago Press), 2011. Lihat juga: Saifullah, *Refleksi Sosiologi Hukum*, (Bandung: Refika Aditama), 2010, hlm. 53-54.

yang dibutuhkan oleh masyarakat dan juga dibenarkan secara konstitusi, dan terakhir secara kultur hukum dengan melihat peran masyarakat dan juga pro dan kontra dalam membuat Perda Syari'ah di Tasikmalaya.

Sistem Hukum dalam Satu Negara Hukum

Dalam satu negara hukum, sistem hukum dibuat dalam rangka menciptakan negara hukum, yaitu menjadikan hukum sebagai pemimpin dalam penyelenggaraan negara. Salah satu ciri dari negara hukum sebagai mana yang disampaikan oleh Frans Magnis Suseno adalah mengenai fungsi-fungsi kenegaraan yang dijalankan berdasarkan ketetapan undang-undang. Dalam hal ini, peran-peran aparatur negara diatur berdasarkan aturan perundang-undangan dan masing-masing berperan saling melengkapi dalam satu struktur hukum, yang menjadi salah satu aspek dari sistem hukum.

Sedangkan sistem hukum merupakan sebuah teori yang diperkenalkan oleh Lawrence Meir Friedman mengenai sistem hukum. Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*structure of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) dan dianut dalam suatu masyarakat. Sistem hukum dibuat dalam rangka menciptakan negara hukum, yaitu menjadikan hukum sebagai pemimpin dalam penyelenggaraan negara.

Mengenai struktur hukum ini, Friedman menjelaskan:⁸

“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction. Structure also means how the legislature is organized....what procedures the police department follow, and so on. Structure, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”

Struktur dari sistem hukum, terdiri atas unsur pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang yang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berkaitan dengan penataan badan legislatif,

⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation), 1975, hlm. 4-5.

kewenangan dan juga kewajiban dari presiden, dan prosedur yang harus diikuti oleh kepolisian, serta beberapa ketentuan lainnya. Singkatnya, struktur hukum ini terdiri dari lembaga hukum yang menjalankan perangkat hukum yang ada.⁹

Struktur juga merupakan pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan.¹⁰

Di Indonesia misalnya, jika berbicara tentang struktur hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya adalah institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.¹¹ Sistem struktural ini jugalah yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik.

Sedangkan substansi hukum menurut Friedman adalah "*Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books*".¹² Dalam hal ini, yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Relasi antara substansi dengan struktur adalah, bahwa substansi ini berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, atau aturan baru yang mereka susun.¹³ Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).¹⁴ Substansi hukum ini juga merupakan penentu bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan.

Sebagai negara yang menganut sistem *Civil Law* atau sistem Eropa Kontinental, maka yang disebut hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum, meskipun tetap mengakui keberadaan dari hukum adat. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas

⁹ *Ibid*, hlm. 6.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 7.

¹¹ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia, 2005), hlm. 8.

¹² Lawrence M. Friedman, *The Legal System.....*, hlm 8-9.

¹³ *Ibid*, hlm. 9.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 12.

dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “*tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya*”. Konsekuensinya, bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum adalah, apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat:¹⁵

“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the criminate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”.

Kultur hukum merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan, dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat, namun jika tidak didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat, maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial (*social engineering*), merupakan sebuah ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa social ke arah yang lebih baik, maka tidak hanya membutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, adanya jaminan bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) berjalan dengan baik.¹⁶ Dalm hal ini, bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya saja, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.¹⁷

Kultur hukum ini merupakan sikap manusia terhadap hukum yang menyangkut pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Kultur hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat, maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 15-16.

¹⁶ Munir Fuady, *Sosiologi Hukum Kotemporer, Interaksi Hukum, Kekuasaan dan Masyarakat*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007), hlm. 40.

¹⁷ Achmad Ali, *Keterpurukan ...*, hlm. 97.

kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum saling keterkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan. Dalam pelaksanaannya, diantara ketiganya harus tercipta hubungan yang saling mendukung agar tercipta pola hidup aman, tertib, tentram dan damai sebagaimana yang menjadi tujuan negara hukum.

Perda Syari'at Islam di Tasikmalaya dalam Perspektif Sistem Hukum

1. Perda dalam Perspektif Struktur Hukum

Struktur hukum merupakan salah satu aspek terpenting dalam adanya formalisasi terhadap Perda Syari'at di Tasikmalaya. Meskipun dalam hal ini, keberadaan Perda Syari'at ini menimbulkan pro dan kontra di masyarakat, dan dalam proses pembentukannya terjadi tarik ulur kepentingan pada ranah legislatif.¹⁸ Hal ini dapat dilihat dari sikap fraksi-fraksi yang ada di DPRD Kota Tasikmalaya yang mempunyai sikap berbeda-beda dan cenderung tidak konsisten serta cenderung berubah-ubah.

Di tingkatan Legislatif, Perda No. 12 Tahun 2009 tentang Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan yang Berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya secara bulat didukung oleh semua fraksi, meskipun sebelumnya ada keberatan dari beberapa fraksi pada waktu pembahasan. Ketika disahkan, semua fraksi akhirnya menyepakatinya. Hal ini berbeda dengan Perda yang dibuat pada tahun 2000, dimana beberapa fraksi seperti PKB dan PDI tidak menyepakati adanya formalisasi Syari'at Islam.¹⁹

Meskipun ada kekecewaan dari kelompok yang menginisiasi Perda Nomor 12 tahun 2009 ini lahir karena Perda tersebut belum sempat diberlakukan,²⁰ namun Perda ini tetap dijadikan acuan bagi peraturan-peraturan lain yang dibuat setelahnya baik peraturan yang

¹⁸ Wawancara Dengan Bapak Deni Adnan Humairi Mantan Ketua Komisi 1 Pembahas Perda Syari'ah, Tanggal 26 Agustus 2015.

¹⁹ Wawancara Dengan Bapak Deni Adnan Humairi Mantan Ketua Komisi 1 Pembahas Perda Syari'ah, Tanggal 26 Agustus 2015.

²⁰ Wawancara dengan Bapak Dodo Rosada Selaku Ketua Komisi 1 DPRD Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

sejajar maupun yang lebih rendah seperti Peraturan Bupati atau Walikota. Termasuk dalam hal ini, ketika pembuatan Perda Nomor 7 tahun 2014, Perda tahun 2009 ini dijadikan acuan dan tetap dengan menyesuaikan berdasarkan norma yang lebih tinggi, bahkan Perda yang baru ini pun mendapat respon baik dari masyarakat. Sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua Komisi I DPRD Kota Tasikmalaya, *“setelah direvisi, mendapat respon dari masyarakat secara yuridis-normatif sudah sesuai dengan norma yang lebih tinggi, dan sesuai yuridis sosiogis mendapat respon baik dari masyarakat”*²¹,

Untuk menjamin terlaksananya Perda ini, dibentuklah rencana aksi yang merupakan hasil koordinasi dari berbagai elemen masyarakat, seperti organisasi masyarakat Islam, tokoh agama, dan budayawan dan juga anggota pemerintahan. Tim koordinasi ini bertugas untuk memberikan masukan dalam hal penyusunan dan juga pelaksanaan Perda ini. Pada tahap ini, DPRD berusaha memperbaiki Perda tahun 2009 ini daripada Perda sebelumnya dengan menyesuaikan dengan konteks sekarang karena Perda sebelumnya dianggap memiliki cacat pada hal tata cara penyusunan sehingga untuk Perda sekarang, disesuaikan dengan tatacara pembentukan peraturan perundang-undangan.²²

Sebagai mantan legislatif, Deni Adnan memiliki keinginan supaya Perda yang baru lahir ini bisa berjalan dengan baik dan Pemerintah memiliki keseriusan dalam mengemban amanat konstitusi untuk menjalankan peraturan tersebut. Selain itu, tim koordinasi yang menjadi salah satu panel khusus yang direkomendasikan dalam Perda tersebut, diharapkan pula mampu membantu pemerintah dalam melaksanakan peraturan ini. Lebih lanjut ia menyatakan:

*“Yang menjadi harapan saya dalam pemerintah daerah Kota Tasikmalaya serius dalam mengawal perda ini, dan tim koordinasi yang sudah terbentuk haruslah bekerja dengan baik sesuai dengan amanat yang terdapat di dalam Perda tersebut.”*²³

²¹ Wawancara dengan Bapak Dodo Rosada Selaku Ketua Komisi 1 DPRD Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

²² Wawancara Dengan Bapak Deni Adnan Humairi Mantan Ketua Komisi 1 Pembahas Perda Syari'ah, Tanggal 26 Agustus 2015.

²³Wawancara Dengan Bapak Deni Adnan Humairi Mantan Ketua Komisi 1 Pembahas Perda Syari'ah, Tanggal 26 Agustus 2015.

Harapan yang sama muncul dari anggota legislatif sebagai struktur hukum yang membidani kelahiran Perda tahun 2014 ini. Dodo Rosyada, sebagai Ketua Komis I DPRD Tasikmalaya, memiliki harapan supaya Perda yang baru ini mampu menghilangkan dikotomi dan skat-skat dalam masyarakat, dan juga mampu membawa masyarakat menjadi yang lebih baik.²⁴

Berdasarkan hasil wawancara, secara umum dapat diketahui bahwa pihak legislatif sudah memiliki niat baik untuk membuat peraturan yang bertujuan baik. Namun implementasi dari Perda membutuhkan upaya dari pemerintah dalam melaksanakannya. Apapun peraturannya, jika para aparatur negara tidak serius dalam penegakkan hukum, maka kembali lagi bahwa hukum hanya ada dalam tulisan saja.

Di pihak eksekutif, nampak bahwa Bupati dan Walikota Tasikmalaya dalam hal ini tidak serius menanggapi keberadaan Perda-perda tersebut mengingat Perda-perda ini hanya merupakan jalan bagi mereka untuk mendapatkan kekuasaan, dan memenuhi janji politik pada masa Pemilu. Respon yang diberikan kepada masyarakat yang menghendaki adanya formalisasi syariat Islam ini, dengan cara menyerahkan masalah ini kepada pihak legislatif.²⁵

2. Perda dalam Perspektif Substansi Hukum

Beberapa Perda di Kota Tasikmalaya lahir untuk mengatur berbagai perilaku keagamaan masyarakat. Akan tetapi karena ada beberapa persoalan yang terdapat dalam substansi peraturan tersebut, baik pada ranah konseptual, sosial, budaya maupun politik, maka tidak semuanya memberikan hasil yang baik. Upaya sebagian golongan yang mengatasnamakan Islam di Kota Tasikmalaya untuk mendesakkan berlakunya regulasi syariat Islam merupakan salah satu konsekuensi logis yang tidak bisa dihindari. Hal tersebut ditambah dengan situasi demokrasi saat ini yang memberi kebebasan untuk menyampaikan ekspresi keagamaan, baik dari kaum fundamentalis maupun dari kutub yang paling ekstrem sekalipun. Namun demikian, upaya pemberlakuan regulasi syariat Islam tersebut justru mengalami banyak problematika dan kontraproduktif dengan nilai-nilai demokrasi yang sedang dikembangkan, yang menghargai tentang keberagaman.

²⁴ Wawancara dengan Bapak Dodo Rosada Selaku Ketua Komisi 1 DPRD Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

²⁵ Wawancara Dengan Bapak Didi Hudaya, Ketua Nahdlatul Ulama (NU) Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

Penerapan beberapa Peraturan daerah yang bernuansa Syari'at Islam di Tasikmalaya dapat dibaca sebagai suatu upaya memformalisasikan Islam. Hal ini dapat dilihat dari munculnya beragam Perda Kota Tasikmalaya yang bernuansa syari'at Islam tak lepas dari kondisi sosial politik yang ada di Kota Tasikmalaya, mengenai kemunculan perda syari'at tersebut, dijelaskan oleh Bapak Didi Hudaya bahwa:²⁶

"Pada mulanya, sebelum dibuat perda ini, banyak usulan-usulan dari sebagian kelompok masyarakat yang berhaluan agamis seperti para kyai, ajengan, ustadz dan ormas-ormas keagamaan, mereka mengusulkan pada pemerintah saat itu supaya kota Tasikmalaya ini mempunyai satu peraturan yang mengatur kehidupan yang agamis sesuai syariat Islam. Kebetulan pada saat itu sedang berkembang wacana pemilihan walikota Tasikmalaya dan disampaikanlah usulan itu kepada para calon walikota yang akan dipilih. Kemudian setelah pemilihan walikota dilaksanakan dan mencatatkan salah satu calon menjadi walikota resmi kota Tasikmalaya, usulan yang sebelumnya disampaikan itu menjadi janji politik yang harus segera dipenuhi oleh walikota terpilih. Usulan yang tadinya menjadi janji politik walikota terpilih itu kemudian dilemparkan kepada DPRD kota Tasikmalaya. Dan ini kemudian kami sebut sebagai bola panas yang harus segera dipadamkan. Maka pada saat itu semua fraksi di DPRD sepakat untuk membahas dan mengesahkan satu Perda yaitu tindak lanjut dari usulan masyarakat itu dan yang menarik bahwa sebenarnya usulan mereka itu disertai dengan satu draf yang hampir sepenuhnya merupakan copy paste dari perda syariat Aceh".

Jika melihat bahwa usulan tersebut berasal dari masyarakat (rakyat), jika dibaca dalam ranah negara hukum, maka bisa dikatakan bahwa perumusan Perda ini dilakukan secara demokratis karena dalam perkembangannya, negara hukum saat ini dimaknai sebagai negara yang demokratis. Namun dalam hal ini, ketika diketahui bahwa draft yang diserahkan sama dengan Perda Syari'at di Aceh, maka dalam hal ini adalah ambigu, dan ada kekhawatiran bahwa yang terjadi adalah (sebagaimana yang disampaikan oleh Mahfud MD) hukum sebagai produk kekuasaan politik.

Usulan Draft Perda yang meniru Perda Syari'at Islam yang ada di Aceh sebenarnya tidak menjadi masalah. Namun yang menjadi persoalan adalah ketika Perda yang ditiru itu tidak disesuaikan dengan

²⁶Wawancara Dengan Bapak Didi Hudaya, Ketua Nahdlatul Ulama (NU) Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

kondisi sosial, budaya maupun politik yang ada di Kota Tasikmalaya, karena basis kedua daerah ini memiliki perbedaan baik dari sisi geografis maupun kondisi sosial budaya maupun politiknya. Kondisi Aceh yang rawan konflik dan juga memiliki sejarah panjang dalam pembentukan otonomi daerah di wilayah tersebut, tidak bisa disamakan dengan Tasikmalaya yang secara umum merupakan wilayah priyangan dengan kultur Sunda yang moderat.

Berdasarkan hasil wawancara, secara umum dapat diketahui bahwa pihak legislatif sudah memiliki niat baik untuk membuat peraturan yang bertujuan baik. Namun implementasi dari Perda membutuhkan upaya dari pemerintah dalam melaksanakannya. Apapun peraturannya, jika para aparatur negara tidak serius dalam penegakkan hukum, maka kembali lagi bahwa hukum hanya ada dalam tulisan saja.

Sebagaimana yang disampaikan sebelumnya, meskipun ada perubahan mengenai visi dan misi Kabupaten Tasikmalaya, namun kata "*religius/Islami*" tetap dipertahankan menjadi jargon di wilayah tersebut. Walaupun Perda yang muncul di Tasikmalaya bernuansa Islam, namun beberapa tokoh masyarakat tidak mau mengatakan bahwa Perda tersebut adalah perda syari'ah, hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak Iip Syamsul Arif bahwa Perda ini berbicara mengenai tata nilai masyarakat Tasikmalaya yang dibuat karena adanya pergeseran budaya di kalangan masyarakat Tasikmalaya.²⁷

Adanya pergeseran budaya tersebut kemudian mendorong para ulama di Kota Tasikmalaya untuk memperbaiki serta melindungi masyarakatnya. Sehingga dengan gagasan tersebut maka lahirlah Peraturan Daerah (Perda) sebagai upaya Penegakan Syariat Islam di Kota Tasikmalaya ini. Peraturan tersebut kemudian dituangkan di dalam Perda Kota Tasikmalaya No. 12 Tahun 2009 tentang Pembangunan Tata nilai Kehidupan dan Kemasyarakatan yang Berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya. Munculnya Perda tersebut dilatarbelakangi bahwa sebagian besar masyarakat Kota Tasikmalaya merupakan masyarakat yang beragama Islam dan stempel "Kota Santri" serta visi Kota Tasikmalaya "Kesejahteraan Masyarakat Dalam Bingkai Iman dan Taqwa", maka disahkanlah Perda Kota Tasikmalaya No. 12 Tahun 2009 tersebut.

²⁷Wawancara Bapak Iip Syamsul Arif Ketua Muhammadiyah Tasikmalaya, Tanggal 25 Agustus 2015.

Meskipun ada beberapa tokoh yang tidak mengakui adanya upaya formalisasi syari'at Islam, namun kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah Kota Tasikmalaya dalam perkembangannya dijadikan jalan untuk melahirkan berbagai kebijakan-kebijakan Islami sehingga terdapat indikasi bahwa syari'at Islam diberlakukan dalam wilayah hukum positif. Hal tersebut dengan munculnya Peraturan Kota Tasikmalaya No. 12 tahun 2009 ternyata menimbulkan polemik karena dianggap oleh sebagian masyarakat di kota Tasikmalaya sebagai aturan atau kebijakan yang diskriminatif. Hal tersebut mengundang respon dari Menteri Dalam Negeri yang memberikan rekomendasi. Dengan rekomendasi tersebut, beberapa ketentuan yang diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya No. 12 Tahun 2009 diusulkan untuk disempurnakan, dalam hal ini, Bapak Dodo Rosada Selaku Ketua Komisi 1 DPRD Kota Tasikmalaya menjelaskan bahwa:²⁸

"Pada prinsipnya, Perda Tasikmalaya yang bernuansa syari'at Islam ini muncul dan berangkat dari semangat perjuangan warga Tasikmalaya khususnya para alim ulama karena diakui ataupun tidak bahwa kota Tasikmalaya ini merupakan kota yang teridentifikasi sebagai kota yang banyak pesantren, akan tetapi ketika saya masuk pada tahun 2009 ternyata banyak norma norma yang dianggap bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, kemudian dikonsultasikan dari kemendagri, kemudian muncul rekomendasi dari Kemendagri untuk segera dilakukan revisi pada bagian pasal yang dianggap bertentangan dengan norma yang lebih tinggi maka lahirlah perda yang tata nilai yg religious".

Mengenai Rekomendasi Mendagri tersebut beberapa tokoh agama dari Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama (NU) menanggapinya secara beragam, dari pihak Muhammadiyah yang diwakili Bapak Iip Syamsul Arifin, dan dari Pihak Nahdlatul Ulama (NU) yang diwakili Bapak Didi Hudaya juga menjelaskan bahwa masyarakat mengakui bahwa perda yang muncul tersebut ada indikasi ketidakadilan dalam mengatur sesuatu dalam urusan kemasyarakatan sehingga banyak pihak yang memandang perda tersebut diskriminatif. Oleh karena itu dengan munculnya Perda yang baru yaitu Perda Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan yang Religious di Kota Tasikmalaya memberikan warna baru sehingga saat ini pencantuman Islam dalam perda tersebut tidak begitu nampak. Secara substansi,

²⁸ Wawancara dengan Bapak Dodo Rosada Selaku Ketua Komisi 1 DPRD Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

Perda tersebut telah dikonsultasikan kepada Menteri Dalam Negeri dan tidak ada revisi ataupun tanda keberatan dari Mendagri.

Secara hukum perda No. 7 Tahun 2014 ini sudah diberlakukan di Kota Tasikmalaya. Secara substansi, dengan adanya perubahan yang signifikan dari Perda Tasikmalaya No. 12 Tahun 2009 ke Perda Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014, berarti bahwa Perda baru ini mampu mengakomodir kepentingan dari berbagai golongan agama, dan tidak lagi diskriminatif.²⁹

Beberapa ketentuan dalam Perda tersebut diantaranya adalah mengenai Pemeliharaan Keyakinan Beragama, Pengamalan Ibadah, Kegiatan Perekonomian, Pembangunan Akhlak, Pengembangan Pendidikan, dan Etika Berpakaian. Meskipun demikian, masih ditemukan Pasal yang secara spesifik mengatur umat Islam saja, hal ini terdapat dalam ketentuan tentang Pemeliharaan Keyakinan Beragama yang terdapat dalam Pasal 6:³⁰

- (1) Setiap muslim wajib memelihara dan meningkatkan keyakinan Agama Islam sesuai dengan Al-Qur'an dan As-Sunah serta menjaga dari pengaruh ajaran yang menyesatkan.
- (2) Pemeliharaan, peningkatan dan penjagaan keyakinan beragama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib pula dilakukan oleh seluruh pemeluk agama sesuai dengan ajaran agamanya masing-masing.
- (3) Lembaga keagamaan agar senantiasa melaksanakan pembinaan dan pembimbingan terhadap setiap pemeluk agama yang tidak melaksanakan dan/atau telah menyimpang dari ajaran agamanya.
- (4) Pemerintah Daerah memfasilitasi upaya pembinaan dan pembimbingan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sesuai kewenangannya.

Terkait dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) tersebut penulis berpendapat bahwa tidak seharusnya ketentuan Pasal 6 (1) itu dituliskan spesifik untuk pemeluk agama Islam, karena latar belakang dibuatnya Perda ini adalah untuk semua agama yang ada di Tasikmalaya dan dari ketentuan awal tidak pernah menyinggung secara spesifik salah satu agamapun, sehingga adanya aturan bahwa "*Setiap muslim wajib memelihara dan meningkatkan keyakinan Agama Islam sesuai dengan Al-*

²⁹ Wawancara Bapak Iip Syamsul Arif Ketua Muhammadiyah Tasikmalaya, Tanggal 25 Agustus 2015.

³⁰ Pasal 6 Perda Tasikmalaya Nomor 7 Tahun 2014.

Qur'an dan As-Sunah serta menjaga dari pengaruh ajaran yang menyesatkan” sudah seharusnya dirubah. Selanjutnya kata-kata “menyesatkan” yang terdapat dalam bunyi Pasal 6 (1) dengan tanpa ada penjelasan mengenai definisi “menyesatkan” dan juga indikator dari kata tersebut. Hal seperti ini yang nantinya akan menimbulkan penafsiran yang bermacam-macam (*multi tafsir*) sehingga ketentuan tersebut bisa saja dikemudian hari akan menimbulkan konflik antar golongan mayoritas dan minoritas.

Perda ini juga mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan yang diserahkan pelaksanaannya kepada Tim Koordinasi. Tim koordinasi ini terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Masyarakat sesuai ketentuan Pasal 17 ayat (2) yaitu:³¹

“Tim Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Walikota, yang keanggotaannya terdiri dari unsur:

- a. Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan
- b. Masyarakat.

Dengan masuknya masyarakat dalam komponen Tim Koordinasi yang memiliki fungsi Pembinaan dan Pengawasan, ditambah dengan kompleksitas tugas yang diemban Tim Koordinasi tersebut, peran dan fungsi masyarakat dalam Tim Koordinasi ini perlu dibatasi supaya di kemudian hari tidak dilakukan hal-hal yang merugikan kepentingan umum misalnya melakukan *sweeping* terhadap kelompok-kelompok minoritas di Kota Tasikmalaya. Mengenai peran dan fungsi masyarakat dalam Tim Koordinasi tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014, yaitu:³²

- (1) Dalam melaksanakan pembangunan tata nilai kehidupan masyarakat yang religius, Pemerintah Daerah melibatkan peran serta seluruh masyarakat.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berkenaan dengan upaya membangun tata nilai kehidupan masyarakat di Kota Tasikmalaya yang meliputi kegiatan:
 - a. sosialisasi dan pembinaan penerapan pembangunan tata nilai kehidupan masyarakat yang religius; dan
 - b. konsultasi dan koordinasi penerapan pembangunan tata nilai kehidupan masyarakat yang religius.

³¹ Pasal 17 Perda Tasikmalaya Nomor 7 Tahun 2014.

³² Pasal 15 Perda Tasikmalaya Nomor 7 tahun 2014.

Mengenai Tim Koordinasi ini, Bapak Dodo Rosada Menjelaskan bahwa:³³

“Perda ini tidak memberikan ruang pada masyarakat untuk bertindak yang tidak etis, kalau perda ini memberikan ruang pada masyarakat untuk bertindak yang tidak etis sama saja perda ini memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan perbuatan melawan hukum, karena tindakan yang dilakukan harus sesuai dengan aturan hukum, maka yang berwenang melakukan penindakan adalah penegak hukum, misalnya Satpol Pamong Praja dll”.

Oleh karena itu, kelompok masyarakat tertentu tidak bisa melakukan penegakkan hukum ataupun tindakan-tindakan lain di luar hukum dalam rangka menghakimi kelompok masyarakat tertentu.³⁴ Satpol Pamong Prajalah yang diberikan kewenangan untuk hal tersebut.

Dalam Perda Kota Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014 ini juga diatur mengenai ketentuan sanksi, namun sanksi yang dimaksud hanya berupa sanksi administratif, yaitu berupa teguran, peringatan tertulis, penghentian kegiatan; dan/atau pencabutan izin.³⁵ Aturan Pelaksanan Perda Kota Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014 mengenai Sanksi Administratif ini diperjelas dengan aturan lebih lanjut mengenai Tim koordinasi diatur dengan Peraturan Walikota Tasikmalaya No. Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Perda Kota Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan yang Religius di Kota Tasikmalaya, yang dalam Pasal 3 dijelaskan tentang ruang lingkup Peraturan Walikota.³⁶

Ruang lingkup Peraturan Walikota ini mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Tata Kerja Tim Koordinasi Penerapan Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Masyarakat yang Religius di Kota Tasikmalaya;
- b. Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif; dan
- c. Ketentuan Penutup.

³³ Wawancara dengan Bapak Dodo Rosada Selaku Ketua Komisi 1 DPRD Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

³⁴ Tindakan seperti ini seringkali terjadi di Tasikmalaya. Misalnya kelompok yang mengatasnamakan Laskar Taliban seringkali melakukan sweeping di jalan-jalan dan membuat masyarakat ketakutan karena seringkali mereka mengamankan perempuan-perempuan yang tidak menggunakan jilbab. Lihat: Hasil Penelitian Lindra Darnela, *Peran Pesantren dalam Formalisasi Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya*, LIPI-CRISE Oxford University, 2006-2007.

³⁵ Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5) Perda Tasikmalaya Nomor 7 Tahun 2014.

³⁶ Pasal 3 Perda Tasikmalaya Nomor 7 Tahun 2014.

Secara keseluruhan bahwa Perda kota Tasikmalaya No. 7 Tahun 2012 ini memang secara substansi sudah jauh lebih baik dibanding Perda Kota Tasikmalaya No. 12 Tahun 2009, namun memang ada Pasal yang mengatur spesifik tentang umat Islam akan membuka ruang bagi sebagian masyarakat untuk dilakukan Peninjauan kembali Ke Mahkamah Agung.

3. Perda dalam Perspektif Budaya Hukum

Salah satu cara untuk mengetahui bagaimana hukum diterima dalam masyarakat, adalah dengan melihat keterlibatan masyarakat dalam pembuatan hukum tersebut. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan Perda ini, sangatlah besar, bahkan bisa dikatakan sebagai inisiator lahirnya Perda tersebut. Secara lengkap, Bapak Deni Adnan, sebagai mantan ketua Komisi I DPRD Tasikmalaya menjelaskan bagaimana proses munculnya Perda No. 12 Tahun 2009 yang menjadi kontroversi ini. Perda ini memang benar-benar inisiatif dari beberapa tokoh agama Islam, namun dengan konsep yang persis sama dengan yang di Aceh. Karena merupakan janji politik, maka mereka menagih kepada eksekutif, meskipun akhirnya eksekutif menyerahkan kepada legislatif. Ketika Perda ini akan dihapus oleh Kementerian Dalam Negeri, para kyai tersebut protes dan mencoba untuk memainkan isu ini lebih besar lagi.³⁷ Selain dengan melihat keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Perda, implementasi dari Perda ini penting untuk diperhatikan sehingga dalam perspektif budaya hukum, dapat diketahui apakah Perda Tahun 2009 sesuai dengan keinginan masyarakat atau tidak.

Dalam proses pembentukan Perda tahun 2009 menunjukkan betapa besar peran masyarakat dalam pemberlakuan Perda Syari'at Islam ini di Tasikmalaya. Meskipun demikian, berdasarkan penelitian sebelumnya diketahui bahwa lebih banyak lagi kelompok masyarakat bahkan kyai yang tidak sepakat dengan pemberlakuan Perda Syari'ah ini. Akan tetapi, mereka hanya melakukan aksi diam, karena menurutnya isu ini lambat laun akan hilang dengan sendirinya.³⁸ Sehingga suara-suara yang tidak setuju terhadap formalisasi syari'at Islam ini tidak terdengar dan tidak banyak disampaikan dalam media massa.

³⁷ Wawancara Dengan Bapak Deni Adnan Humairi Mantan Ketua Komisi 1 Pembahas Perda Syari'ah, Tanggal, 26 Agustus 2015.

³⁸ Hasil Penelitian Lindra Darnela, *Peran Pesantren dalam Formalisasi Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya*, LIPI-CRISE Oxford University, 2006-2007.

Hal yang menarik adalah, ketika proses pembuatan ini dikatakan sebagai hasil diskusi antara tokoh dari berbagai agama,³⁹ sehingga menjadi pertanyaan adalah bagaimana tokoh agama lain bisa mengamini adanya Perda yang secara khusus menuliskan kata Islami.

Ketika Perda tahun 2009 ini disahkan, umat Islam bergembira karena merasakan kemenangan mereka dalam mendorong pemerintah memformalisasikan Perda yang menurut mereka, sesuai dengan agama Islam. Selain itu, kelahiran Perda ini merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat dalam rangka mendekatkan umat Islam terhadap agamanya.⁴⁰

Ketika Perda tahun 2009 ini disahkan, umat Islam bergembira karena merasakan kemenangan mereka dalam mendorong pemerintah memformalisasikan Perda yang menurut mereka, sesuai dengan agama Islam. Selain itu, kelahiran Perda ini merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat dalam rangka mendekatkan umat Islam terhadap agamanya.

Sebagaimana disampaikan sebelumnya bahwa Perda tahun 2009 ini mendapat perhatian dari Kementerian Dalam Negeri dan diminta untuk direvisi, sehingga dalam hal ini belum ada implementasi dari Perda tersebut. Sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua Ansor Tasikmalaya bahwa "*penerapannya masih belum sesuai dan belum maksimal sama sekali*,"⁴¹ Perda ini hadir cukup untuk memenuhi keinginan masyarakat untuk menetapkan peraturan yang berdasarkan Syariat, sehingga dibuatlah Perda dengan label Islami, padahal ada sekitar 3% penduduk yang beragama selain Islam. Oleh karena ada ketidaksesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi, karena diskriminatif terhadap kelompok agama yang lain, maka Perda ini memang selayaknya dicabut.⁴² Jika dilihat dari perspektif sistem hukumnya Friedman, maka secara substansi hukum, Perda No. 12 Tahun 2009 ini memiliki cacat dan jika diimplementasikan, maka sangat memungkinkan akan terjadi ketidaksesuaian dengan tujuan hukum.

³⁹ Wawancara Dengan Bapak Deni Adnan Humairi Mantan Ketua Komisi 1 Pembahas Perda Syari'ah, Tanggal 26 Agustus 2015.

⁴⁰ Wawancara Dengan Bapak Deni Adnan Humairi Mantan Ketua Komisi 1 Pembahas Perda Syari'ah, Tanggal 26 Agustus 2015.

⁴¹ Wawancara dengan Asep Rizal Asy'ari Ketua Ansor Kabupaten Tasikmalaya, Tanggal 26 Agustus 2015.

⁴² Wawancara dengan Asep Rizal Asy'ari Ketua Ansor Kabupaten Tasikmalaya, Tanggal 26 Agustus 2015.

Peraturan pengganti dari Perda No. 12 Tahun 2009 ini pun tidak langsung dibuat karena Perda pengganti tersebut baru dibuat dan disahkan pada tahun 2014 dengan Perda No. 7 Tahun 2014. Maka pada rentang waktu 2009-2014, ada kekosongan hukum mengenai visi dan misi Kota Tasikmalaya. Seandainya para inisiator dan juga para legislatif yang sama-sama mendukung peraturan ini lahir, maka proses kelahiran dari Perda Pengganti ini tidak perlu menunggu selama beberapa tahun.

Meskipun Perda tahun 2014 ini sudah mencoba mengakomodir berbagai kepentingan, namun hal ini tidak luput dari pro dan kontra. Kelompok Nahdlatul Ulama dalam hal ini menyepakati substansi dari Perda baru ini, namun ada kekhawatiran terhadap beberapa pasal yang belum jelas. Misalnya ketika Perda ini merekomendasikan adanya Tim Koordinasi yang salah satu tugasnya untuk mengawal pelaksanaan Perda, ternyata dimanfaatkan oleh ormas tertentu untuk melakukan *sweeping*. Pasal tersebut bisa diinterpretasikan sesuai dengan motif dari para ormas tersebut. Jika hal tersebut terjadi, maka Perda ini akan menjadi kontra produktif.⁴³

Jika *sweeping* dan aksi lain tetap dilakukan, maka semangat dari Perda ini tidak akan tercapai, dan kembali pada perspektif sebelumnya, yaitu segala hal diukur berdasarkan syari'at Islam, itupun syari'at dalam kaca mata mereka. Dalam penelitian sebelumnya yang penulis lakukan pada tahun 2006-2007, ditemukan bahwa perempuan seringkali menjadi korban dari aksi *sweeping* yang dilakukan oleh salah satu ormas seperti Laskar Taliban, misalnya karena perempuan tersebut tidak menggunakan kerudung/hijab ketika berada di luar rumah.⁴⁴

Padahal menurut legislatif, tujuan dari tim koordinasi ini dibentuk adalah untuk mengawal agar Perda tersebut tersosialisasi di masyarakat. Tim koordinasi tidak punya kewenangan untuk melakukan penindakan dan memberikan sanksi, karena yang mempunyai wewenang untuk melakukan penindakan dan memberikan sanksi adalah para penegak hukum.⁴⁵

Sesuai dengan pernyataan di atas, Perda ini tentunya tidak memberikan ruang pada masyarakat untuk bertindak yang tidak etis. Jika Perda ini memberikan ruang pada masyarakat untuk bertindak

⁴³ Wawancara Dengan Bapak Didi Hudaya, Ketua Nahdlatul Ulama (NU) Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

⁴⁴ Hasil Penelitian Lindra Darnela, *Peran Pesantren dalam Formalisasi Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya*, LIPI-CRISE Oxford University, 2006-2007.

⁴⁵ Wawancara dengan Bapak Dodo Rosada Selaku Ketua Komisi 1 DPRD Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

yang tidak etis, berarti Perda ini memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan perbuatan melawan hukum, karena tindakan yang dilakukan harus sesuai dengan aturan hukum. Dalam hal ini yang berwenang melakukan penindakan adalah penegak hukum, misalnya satpol PP.

Karena dampak-dampak yang tidak pro terhadap perempuan tersebut, maka Ansor dalam hal ini dengan tegas menolak diberlakukannya Perda 7 tahun 2014 ini meskipun tidak dibungkus dengan baju Islam, namun budaya dan sikap ormas tertentu masih pada perspektif yang lama. Dalam hal ini Ia menyampaikan bahwa “*pandangan kami mengenai Perda tersebut yaitu Perda ini samasekali tidak perlu disahkan dan kami dengan tegas menolak perda tersebut.*”⁴⁶

Hal ini berbeda pendapat dengan Kelompok dari Muhammadiyah yang beranggapan bahwa meskipun namanya Perda Syari’at Islam, namun manfaatnya hanya untuk penganut agama Islam.⁴⁷ Statemen tersebut tentunya tidak dibenarkan karena Perda semestinya merangkul semua golongan dalam masyarakat termasuk agama dan etnis yang berbeda-beda. Pemberlakuan khusus tidak bisa diterapkan karena berarti adanya perlakuan khusus daripada hukum terhadap kelompok tertentu.

Selaku ketua Komisi I yang menggawangi lahirnya Perda 2014 ini, Bapak Dodo Rosyada, lebih setuju dengan Perda yang baru disahkan, dengan alasan legalitas, bahwa *karena perda yang baru yang memungkinkan terus berjalan, sedangkan Perda yang lama itu tidak mempunyai kekuatan hukum, dan tidak bisa diberlakukan.*⁴⁸

Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan Perda ini bisa dikatakan cukup karena mengundang beberapa organisasi masyarakat dan keagamaan seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah. Menurut Ketua Muhammadiyah, dalam pembuatan Perda tahun 2014 ini, melibatkan berbagai komponen masyarakat dan juga para tokoh agama baik yang Islam maupun non Islam. Keterlibatan masyarakat ini selain untuk mendapatkan masukan terhadap aturan yang lebih baik, juga merupakan salah satu proses yang harus dilalui dalam legal

⁴⁶ Wawancara dengan Asep Rizal Asy’ari Ketua Ansor Kabupaten Tasikmalaya, Tanggal 26 Agustus 2015.

⁴⁷ Wawancara Bapak Iip Syamsul Arif Ketua Muhammadiyah Tasikmalaya, Tanggal 25 Agustus 2015.

⁴⁸ Wawancara dengan Bapak Dodo Rosada Selaku Ketua Komisi 1 DPRD Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

drafting. Namun tidak dijelaskan secara rinci sejauh mana peran dan kontribusi kelompok non Islam dalam pembuatan Perda tersebut.⁴⁹

Meskipun para tokoh agama dan masyarakat pada saat itu diundang untuk memberi masukan, namun menurut Ketua NU Tasikmalaya, undangan tersebut lebih bersifat informal.⁵⁰ Proses pemberian masukan dari masyarakat ini semestinya menjadi bagian yang penting dalam tata cara pembuatan perundang-undangan, dan harus benar-benar dilaksanakan, tidak hanya sekedar ritual saja, namun tidak ada masukan yang berarti. Bahkan dalam beberapa kasus, *public hearing* dilakukan namun masukan-masukan dari masyarakat tidak masuk dalam perubahan draf perundang-undangan.

Meskipun dikatakan bahwa Perda tahun 2014 ini merupakan inisiatif dari tokoh-tokoh masyarakat, namun sampai saat ini belum nampak pelaksanaan di masyarakat, karena selepas Perda inipun disahkan, semangat para tokoh agama malah semakin lemah. Ketua NU menyampaikan bahwa "*Belum ada perubahan di masyarakat, karena antusias dari tokoh-tokoh masyarakat sangat kurang, dan sampai Agustus 2015, belum terlibat pelaksanaannya, karena pelaksanaan di lapangan sangat lambat.*"⁵¹ Hal ini menjadi indikasi yang kuat bahwa Perda-perda semacam ini hanya menjadi konsumsi singkat ketika Pemilihan umum baik eksekutif maupun legislatif, bukan benar-benar harapan dan juga tujuan yang ingin dicapai dalam rangka masyarakat yang lebih sejahtera. Dalam hal ini, NU sebagai bagian dari Ormas keagamaan, sudah menduga adanya hal tersebut, dan NU bukan bagian dari inisiator adanya Perda seperti ini. Selanjutnya Ia menyampaikan bahwa faktor lambatnya implementasi dari Perda tersebut diantaranya adalah adanya pengaruh politik dan pergantian kepemimpinan dengan Pemilukada, sehingga pelaksanaannya jadi terganggu. Selain itu, pada saat ini, yang menjadi yang menjadi skala prioritas bukan hanya satu Perda, jadi masih banyak Perda lain yang harus dilaksanakan.

Dalam implementasi Perda ini, tidak hanya menuntut masyarakat untuk aktif, namun juga butuh kesanggupan dari pemerintah sebagai struktur hukum yang bertugas menjaga dan memastikan peraturan ini berjalan dengan baik. Namun dalam hal ini, Ketua NU menganggap

⁴⁹ Wawancara Bapak Iip Syamsul Arif Ketua Muhammadiyah Tasikmalaya, Tanggal 25 Agustus 2015.

⁵⁰ Wawancara Dengan Bapak Didi Hudaya, Ketua Nahdlatul Ulama (NU) Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

⁵¹ Wawancara Dengan Bapak Didi Hudaya, Ketua Nahdlatul Ulama (NU) Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

bahwa pemerintah belum serius mengawal Perda ini, sehingga wajar jika ada keterlambatan dalam implementasinya.⁵²

Oleh karena itu, menurut Tokoh NU Tasikmalaya, Perda yang benar-benar dibutuhkan adalah hal yang mengatur tentang pendidikan, karena hal tersebut menjadi fondasi dalam mewujudkan bangsa yang beradab dengan nilai moralitas yang baik. Bukan hanya sekedar Perda yang mengatur bagaimana cara berpakaian perempuan saja.⁵³ Dalam hal ini, akhlak-lah yang menurutnya lebih penting untuk dikedepankan.

Perda No. 7 Tahun 2014 ini jika dilihat, bersifat general dan mencoba mengakomodir budaya hukum dalam masyarakat. Meskipun tidak dengan label Islami, namun secara substansi, perspektif Islam masih kental dalam Perda baru ini. Misalnya ketika mengatur tentang nilai kesopanan, tata cara berpakaian yang sopan juga diatur dengan gambar yang “Islami”. Meskipun mengenai hal ini Ketua Komisi I menyatakan bahwa Perda baru ini sudah mengakomodir semua komponen dalam masyarakat yang plural.⁵⁴

Semangat dari Perda tahun 2014 ini adalah bagaimana mengajarkan pada masyarakat untuk menjaga tata nilai kesopanan dan kesusilaan sebagai bagian dari nilai etika dalam hidup bermasyarakat. Hal ini lebih maju dari pada Perda sebelumnya yang menjeneralisir masyarakat yang plural ini ke dalam ranah hukum Islam, dan menganggap bahwa dengan baju Islam, maka masyarakat Tasikmalaya akan lebih damai dan tentram sesuai dengan tujuan hukum. Dalam hal ini, bisa dikatakan bahwa Perda baru ini bukan Perda Syari’ah atau Islam, namun perda yang bernuansa Islam.

Implementasi dari Perda tahun 2014 ini pun belum nampak terlihat meskipun sudah disahkan setahun yang lalu, bahkan sampai saat ini, belum ada Peraturan Walikota yang mengatur dan memperjelas pelaksanaan dari Perda ini. Ketua Komisi I DPRD Tasikmalaya dalam hal ini beragumen bahwa Perda ini hadir sebagai *amar ma’ruf nahi munkar*, yaitu untuk menegakkan kebaikan dan mencegah kemunkaran dalam terminologi Islam. Menurutnya, “*Karena ini baru launching maka dampaknya belum ada dan PERWAL-nya baru lahir jadi mungkin untuk beberapa bulan ini memang implikasi atas perda ini belum terlihat, tapi ini*

⁵² Wawancara Dengan Bapak Didi Hudaya, Ketua Nahdlatul Ulama (NU) Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

⁵³ Wawancara Bapak IIP Syamsul Arif Ketua Muhammadiyah Tasikmalaya, Tanggal 25 Agustus 2015.

⁵⁴ Wawancara dengan Bapak Dodo Rosada Selaku Ketua Komisi 1 DPRD Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

sebagai bentuk amar maruf nabi munkar."⁵⁵ Hal ini menjadi kekhawatiran tersendiri jika pembuatan peraturan tersebut hanya "proyek musiman" lima tahunan, namun tidak dibarengi dengan komponen lain yang kuat dalam implementasinya. Dalam hal ini, komponen substansi hukum yang lebih implementatif semestinya dipersiapkan bersamaan dengan kesiapan masyarakat dalam melaksanakan peraturan tersebut sebagai komponen budaya hukum, dan juga aksi dari para perangkat struktur hukum dalam menjaga dan menggawangi terlaksananya Peraturan ini.

Sedangkan pendapat yang lebih tegas muncul dari tokoh muda NU, yang menolak Perda tahun 2014 ini diberlakukan, karena menurutnya Perda ini masih keturunan dari Perda tahun 2009 yang merupakan hasil dari formalisasi agama. Ia menyatakan dengan tegas menyatakan bahwa supaya pemerintah membuat peraturan yang bersifat pluralism-kerukunan, "*Jangan memformalisasi agama dan kami berharap Perda ini dibatalkan.*"⁵⁶

Melihat pro dan kontra ini, nampak bahwa dalam menerapkan peraturan jenis apapun, termasuk yang bernuansa Islam, diperlukan kesiapan dari ketiga unsur dari sistem hukum. *Assessment* diperlukan untuk mengukur keinginan dan kebutuhan dari masyarakat sehingga hukum benar-benar berjalan sebagaimana tujuannya, yaitu untuk mencapai ketertiban masyarakat.

Penutup

Tulisan ini menyimpulkan tiga hal terkait penerapan Perda Syari'ah di Kabupaten Tasikmalaya berdasarkan sistem hukum, sebagai mana berikut:

1. Secara struktur hukum, Struktur hukum di Tasikmalaya sudah menunjukkan niat dan kinerja yang cukup baik, walaupun dalam proses pembentukan Perda tahun 2009, terjadi tarik ulur kepentingan pada ranah legislatif. Namun dengan Terbitnya perda yang baru yaitu Perda Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014, menunjukkan bahwa Struktur hukum telah mulai mengakomodir kepentingan semua pihak bukan hanya umat Islam saja. Hanya saja pada tingkatan pelaksanaan, tidak ada tindak lanjut dari struktur hukum untuk mengaplikasikan Perda ini.

⁵⁵ Wawancara dengan Bapak Dodo Rosada Selaku Ketua Komisi 1 DPRD Kota Tasikmalaya, Tanggal 27 Agustus 2015.

⁵⁶ Wawancara dengan Asep Rizal Asy'ari Ketua Ansor Kabupaten Tasikmalaya, Tanggal 26 Agustus 2015.

2. Secara substansi hukum, Perda No. 7 Tahun 2014 ini sudah diberlakukan di Kota Tasikmalaya, secara substansi juga telah terjadi perubahan yang sangat signifikan dari Perda Tasikmalaya No. 12 Tahun 2009 ke Perda Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014, yaitu yang pada awalnya hanya mengakomodir untuk agama Islam saja. Beberapa hal juga diatur dalam Perda ini yang menyangkut pembangunan akhlak dan juga kegiatan perekonomian. Akan tetapi, masih ditemukan pasal yang secara spesifik mengatur umat Islam saja, yaitu ketentuan tentang Pemeliharaan Keyakinan Beragama yang terdapat dalam Pasal 6.
3. Secara budaya hukum, Perda ini merupakan inisiatif dari tokoh-tokoh masyarakat dan disambut baik oleh masyarakat secara umum (meskipun ada kelompok yang menunjukkan ketidaksepatannya dengan diam). Namun dengan kurangnya sosialisasi dan keseriusan yang dilakukan oleh pemerintah dalam memberlakukan peraturan tersebut, maka tidak semua masyarakat dapat mengakses peraturan ini, sehingga Perda baru inipun belum memiliki dampak signifikan dalam masyarakat serta mempengaruhi budaya hukum yang ada di masyarakat

Daftar Pustaka

- Abubakar, Al Yasa, *Syari'at Islam di Propinsi Nangroe Aceh Darussalam, Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*, Nangroe Aceh Darussalam: Dinas Syari'at Islam Propinsi Nangroe Aceh Darussalam, 2005
- Ali, Achmad *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ghalia, 2005
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- _____, *Pilar-pilar Demokrasi: Serpiban Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- Azmi, Alia, "Konstruksi Realitas Pemberlakuan Perda Syari'ah oleh Koran 'The Jakarta Post'", *Jurnal Humanus*, Vol. XI No.1 Th. 2012
- Boland, B. J., *Pergumulan Islam di Indonesia 1945-1970*, Jakarta: Grafiti Press, 1985

- Dijk, C. van, *Darul Islam: Sebuah Pemberontakan*, Jakarta: Grafiti Press, 1983
- Djaja, Kusnadi, *Tasikmalaya Membangun*, Tasikmalaya: Yayasan Pembangunan Tatar Sukapura, 1984
- Eko, Sutoro, *Transisi Demokrasi di Indonesia, Runtuhnya Rezim Orde Baru*, Yogyakarta: APMD Press, 2003
- Fikri, Ali, "Penerapan Perda Syari'ah dan Respon Gereja di Kabupaten Pamekasan, Studi Atas Gerbang Salam atau Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami" *Skripsi*, Fakultas Ushuludin, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2009
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975
- Fuady, Munir, *Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Hukum, Kekuasaan dan Masyarakat*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007
- Liewellyn, Karl N., *the Theory of Rules*, Chicago: University of Chicago Press., 2011
- Manan, Bagir, "Penelitian di Bidang Hukum", *Jurnal Hukum Pustlitbangkum*, Edisi Perdana, Bandung: Pusat Penelitian dan Perkembangan Hukum Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran Bandung, 1999
- Mayar, J.M. "Selayang Pandang Sejarah Kabupaten Tasikmalaya", 1997
- MD., Moh. Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000
- _____, "Politik Hukum dalam Perda Berbasis Syari'ah", Makalah disampaikan pada Studium General untuk Pembukaan Kuliah Pascasarjana Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, 11 Nopember 2006
- Misrawy, Zuhairi (editor), *Dari Syari'at menuju Maqasid Syari'at*, Jakarta: KIKJ dan Ford Foundation, 2003
- Raharjo, Dawam (editor), *Pesantren dan Pembangunan*, cetakan

- keempat, Jakarta: LP3ES, 1988
- Saifullah, *Refleksi Sosiologi Hukum*, Bandung : Refika Aditama, 2010
- Suisyanto, H., "Perda Syari'at Islam dan Aplikasinya, Kasus Tasikmalaya" *Jurnal Aplikasi Ilmu-ilmu Agama*, Vol. VII, NO 1 Juni 2007
- Suseno, Frans Magnis, *Kuasa dan Moral*, Jakarta: Gramedia, 1995
- Wahid, Marzuki, "Ironi Syari'at Islam dalam Perda", Makalah Seminar "Tinjauan Kritis Renstra Kab. Tasikmalaya Perspektif Politik, Ekonomi, Hukum dan Agama", diselenggarakan oleh LKaHAM, Tasikmalaya, 28 Maret 2002
- Wahjono, Padmo, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1982
- _____, *Sejarah Kota Tasikmalaya*, Tasikmalaya: Bapeda Kota Tasikmalaya, 2003
- _____, *Hari Jadi Tasikmalaya*, Tasikmalaya: Panitia Hari Jadi Kabupaten Tasikmalaya, 1978
- _____, "Visi Kabupaten Religius/Islami dan Pertumbuhan Ekonomi Perspektif DPRD Kabupaten Tasikmalaya," Makalah Seminar "Tinjauan Kritis Renstra Kab. Tasikmalaya Perspektif Politik, Ekonomi, Hukum dan Agama", diselenggarakan oleh LKaHAM, Tasikmalaya, 28 Maret 2002
- _____, *Sekilas Riwayat Hidup dan Perjuangan KHZ. Musthafa, Yayasan KHZ. Musthafa Sukamanah, Sukarame Tasikmalaya*, 2006
- _____, "Sejarah Kabupaten Tasikmalaya", BAPEDA-BPS Kabupaten Tasikmalaya 2003
- Afkar, Edisi No. 13 Tahun 2002.
- GATRA, No. 25 Tahun XII, 6 Mei 2006, "Negeri Syari'ah, Tinggal Selangkah".
- LINGKAR Edisi I/II/2002.
- LINGKAR Edisi II/III/2002.