

Lita Tyesta Addy Listya Wardhani
Adissya Mega Christia



PERDA BERBASIS MUATAN AGAMA:

PROBLEMATIKA, PEMBINAAN
DAN PENGAWASAN

Bildung

**PERDA BERBASIS MUATAN AGAMA:
PROBLEMATIKA, PEMBINAAN DAN
PENGAWASAN**

**Lita Tyesta Addy Listya Wardhani
Adissya Mega Christia**

**PERDA BERBASIS MUATAN AGAMA:
PROBLEMATIKA, PEMBINAAN DAN
PENGAWASAN**



Bildung

Copy right ©2020, Lita Tyesta Addy Listya Wardhani & Adissya Mega Christia
All rights reserved

**PERDA BERBASIS MUATAN AGAMA:
Problematika, Pembinaan dan Pengawasan**
Lita Tyesta Addy Listya Wardhani
Adissya Mega Christia

Editor: Dewi Kusumaningsih dan Akhsanul In'am
Desain Sampul: Daniswara Helga Pradana
Lay out/tata letak Isi: Tim Redaksi Bildung

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Perda Berbasis Muatan Agama: Problematika, Pembinaan dan Pengawasan
/Lita Tyesta Addy Listya Wardhani & Adissya Mega Christia/Yogyakarta: CV.
Bildung Nusantara, 2020

viii + 56 halaman; 15 x 23 cm
ISBN: 978-623-7148-65-4

Cetakan Pertama: 2020

Penerbit:
BILDUNG
Jl. Raya Pleret KM 2
Banguntapan Bantul Yogyakarta 55791
Telpn: +6281227475754 (HP/WA)
Email: bildungpustakautama@gmail.com
Website: www.penerbitbildung.com

Anggota IKAPI

Bekerja sama dengan AMCA (*Association of Muslim Community in Asean*)

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa seizin tertulis dari Penerbit.

KATA PENGANTAR

PUJI SYUKUR penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufik, dan hdayah-Nya sehingga penulisan buku berdasarkan hasil penelitian ini berhasil diselesaikan dengan lancar. Hasil penelitian yang ingin dituangkan dalam buku dengan judul *Perda Berbasis Muatan Agama : Problematika, Pembinaan dan Pengawasan* ini dimaksudkan memberi pemahaman bagaimana Pemerintah Pusat selama ini melakukan pengawasan dan pembinaan berkenaan dengan maraknya Perda yang bermuatan agama. Pembinaan dan pengawasan tersebut merupakan konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka NKRI. Di dalam sistem otonomi daerah di Indonesia, tidak ada otonomi tanpa supervisi (pengawasan).

Terbitnya buku ini bukan tanpa maksud. Pesan yang jelas disampaikan melalui buku ini adalah pentingnya proses pembinaan dan pengawasan terhadap perda-perda yang bermuatan agama supaya perda-perda tersebut tidak menimbulkan perpecahan mengingat heterogenitas agama di Indonesia, tetapi adanya pembinaan dan pengawsan justru untuk tetap tegaknya NKRI.

Penulis menyadari bahwa buku monograf ini tidak mungkin terbit tanpa bantuan berbagai pihak. Karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada guru-guru penulis yang memperkenalkan ilmu *legal drafting* yang didalamnya mencakup adanya proses pembinaan dan pengawasan untuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, khususnya kepada Alm. Bapak Sudardi, SH buku ini dipersembahkan. Terimakasih penulis sampaikan kepada Prof Dr. Retno Saraswati, SH,MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang selalu memberi kesempatan kepada penulis untuk terus berkarya, Ibu Dewi Kusumaningsih, S.S., M.Hum, dosen PBSI Universitas Veteran Bantara Sukoharjo yang mengajarkan penulis sehingga mampu menyusun buku ini, teman sejawat di Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang senantiasa menjadi laboratorium penulis dengan diskusi-diskusi selama ini. Khusus kepada Adissya Mega Christia, SH.MH teman berdiskusi dan menyusun buku ini yang merupakan mahasiswa bimbingan penulis saat kuliah di Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

Sebagai sebuah karya manusia biasa, tentu masih terdapat banyak kekurangan dan kesalahan. Karena itu penulis sangat berharap ktitik dan saran untuk perbaikan buku ini. Akhirnya penulis berharap hadirnya buku ini dapat memperkaya kajian-kajian khususnya bidang peraturan perundanga - undangan di Indonesia.

Semarang, Maret 2020

Penulis,

Lita Tyesta ALW

Adissya Mega Christia

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II PERATURAN DAERAH BERBASIS MUATAN AGAMA	9
A. Peraturan Daerah Berbasis Muatan Agama di Luar Provinsi Jawa Tengah	9
B. Peraturan Daerah Berbasis Muatan Agama di Provinsi Jawa Tengah	12
BAB III PROBLEMATIKA PERATURAN DAERAH BERBASIS MUATAN AGAMA	15
A. Secara Umum	15
B. Secara khusus di Provinsi Jawa Tengah	19
BAB IV PEMBINAAN DAN PENGAWASAN SERTA PENYELESAIAN MASALAH PERATURAN DAERAH BERBASIS MUATAN AGAMA	21

A. Pra Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015	21
B. Pra Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015	23
C. Di Provinsi Jawa Tengah	27

BAB V KONSEP-KONSEP PENGEMBANGAN PENCEGAHAN PREVENTIF PERATURAN DAERAH BERBASIS MUATAN AGAMA	33
---	-----------

Daftar Pustaka	41
Glosarium	47
Indeks	51
Biodata Penulis	53

BAB I

PENDAHULUAN

INDONESIA adalah negara dengan penduduk yang heterogen suku, agama, ras, bahasa dan budayanya. Namun, keberagaman juga membawa perbedaan yang menjadi salah satu ancaman internal terhadap persatuan dan kesatuan bangsa. Sebab akan hadir juga perbedaan pendapat, perbedaan keinginan dan perbedaan kepentingan yang berpotensi menimbulkan konflik.

Segala perbedaan ini telah diakomodasi oleh para *founding fathers* dengan Pancasila sebagai pemersatu dan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Proses perumusan Pancasila yang begitu panjang membuktikan bahwa persatuan dan kesatuan adalah cita-cita luhur bersama Bangsa Indonesia. Persatuan dan kesatuan adalah yang harus selalu dipertahankan terlepas dari perbedaan suku, agama, ras, bahasa dan budaya. Segala perbedaan juga harus kembali kepada semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang berarti berbeda-beda tetapi tetap satu.

Pancasila sila pertama menyatakan “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Sila tersebut bermakna bahwa Indonesia adalah negara berketuhanan dan mengandung nilai religius yang merupakan kerohanian yang bersumber pada agama. Sila ini adalah ruh dari Pasal 28 E ayat (1) dan (2) dan Pasal 29 Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yaitu bahwa *“negara berdasar atas ketuhanan serta menjamin hak setiap orang untuk beragama dan beribadah”*. Sila pertama juga bermakna bahwa negara Indonesia adalah negara berketuhanan.

Ir. Soekarno sebagai pencetus Pancasila, memaktub enam pokok dalam konsep ketuhanan yaitu ketuhanan itu sendiri, bertuhan Tuhannya sendiri, menyembah Tuhan dengan cara yang leluasa, ketuhanan yang berkebudayaan, ketuhanan yang berbudi pekerti luhur dan ketuhanan yang saling menghormati. Enam pokok ini sebagai dasar bahwa konsep ketuhanan lahir bukan untuk memunculkan sikap egoisme agama. Hal ini juga selaras dengan pendapat Prof. Nadirsyah Hosen bahwa meskipun Indonesia adalah negara berketuhanan, Indonesia tidak memberlakukan hukum agama tertentu, sehingga setiap warga negaranya berhak dan dijamin menjalankan agama dan keyakinan.

Pancasila sila ketiga menyatakan *“Persatuan Indonesia”*. Sila ini bermakna persatuan bangsa yang untuk mencapai kehidupan kebangsaan yang bertoleransi dan ber-Bhinneka Tunggal Ika. Sila ini menjadi ruh Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan. Maka segala kebebasan dan konsekuensi pelaksanaan Pancasila harus dilaksanakan dalam wadah dan kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

NKRI dengan wilayah yang banyak dan luas melaksanakan roda pemerintahan dengan otonomi daerah. Indonesia dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 memperbolehkan daerah untuk membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yaitu peraturan daerah. Pembentukan peraturan daerah, daerah dapat melaksanakan mandat dari undang-undang serta

mengakomodasi kepentingan daerahnya dengan bentuk hukum yang jelas. Segala aturan yang berkaitan dengan agama merupakan kewenangan mutlak pemerintah pusat untuk memutuskannya.

Namun, pada saat yang sama pemerintah pusat juga menyadari bahwa tidak ada nilai agama yang buruk. Nilai-nilai agama yang disepakati bersama oleh seluruh masyarakat dan melembaga di daerah tersebut dalam dapat dipahami sebagai muatan lokal. Maka dalam sistem otonomi daerah di Indonesia muatan lokal dapat berasal dari nilai-nilai atau sari-sari nilai agama.

Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan meliputi asas bhinneka tunggal ika agar peraturan perundang-undangan memperhatikan keberagaman di masyarakat, asas kenusantaraan agar setiap peraturan perundang-undangan tetap memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia, dan yang terpenting adalah asas kebangsaan agar peraturan perundang-undangan tetap menjaga prinsip NKRI di tengah kemajemukan. Peraturan daerah tidak berdasar pada satu agama tertentu tetapi memberi kesempatan terhadap nilai-nilai agama-agama untuk menjadi sumber materi muatan.

Dasar hukum pembentukan peraturan daerah meliputi Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai dasar pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sekaligus pembagian materi muatan yang dapat diatur dalam peraturan daerah serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juncto Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai standar baku dalam sistematika penyusunan. Provinsi Nanggroe Aceh

Darussalam adalah perkecualian dalam pembahasan ini karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dapat membuat peraturan daerah (Qanun).

Keadaan yang terjadi di masyarakat, peratura daerah berbasis muatan agama telah menggugah rasa nasionalisme sebagai sebuah bangsa yang utuh. justifikasi peraturan daerah menjadi peraturan daerah syariah atau peraturan daerah injil menurut Raja Juli Antoni rentan terhadap terjadinya diskriminasi sebab hukum yang mengatur warga dalam sebuah kawasan tertentu berlaku untuk semua bukan warga dengan agama tertentu saja¹. Hukum di Indonesia memainkan peranan yang penting untuk menciptakan keseimbangan sehingga masing-masing kepentingan yang didasarkan pada hal-hal yang berkaitan dengan sifat agama yang merupakan wahyu Tuhan Yang Maha Esa tersebut tidak bertentangan dan menimbulkan konflik. pemerintah pusat harus turun tangan mencegah terjadinya justifikasi tersebut dengan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Mengutip pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa *“Agar penggunaan istilah-istilah berbau agama seperti syariah dalam peraturan daerah-peraturan daerah yang akan diterapkan agar dihindari.”* (Ismatu Rompi, 2017: 356). Framing atau justifikasi peraturan daerah syariah dan peraturan daerah injil berkembang luas di masyarakat. Padahal definisi hukum dari kedua hal tersebut tidak ada dan tidak ditemukan.

Pemerintah pusat telah mendelegasikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur serta mengurus daerah sesuai dengan potensi masing-masing, termasuk mengenai pembentukan peraturan daerah. peraturan daerah tetap tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-

¹ [https://www.suara.com/news/2018/11/13/161517/psi-anti-Peraturan-Daerah-injil-dan-Peraturan Daerah-syariah-karena-rusak-persatuan](https://www.suara.com/news/2018/11/13/161517/psi-anti-Peraturan-Daerah-injil-dan-Peraturan-Daerah-syariah-karena-rusak-persatuan) diakses 19 Oktober 2019

undangan di atasnya dan tidak boleh mengatur mengenai hal yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat, salah satunya adalah urusan agama. Peraturan daerah dibuat untuk menciptakan keteraturan didalam kehidupan masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Dinamika peraturan daerah berbasis agama yang disebut Robin Bush dalam kajiannya "*Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?*" pada tahun 2008 sebagai "*religion-based local regulation* atau *religion-influenced regional regulation*". Peraturan daerah berbasis muatan agama Islam atau "*shari'ah-by laws*" mulai ada sejak tahun 1999. Hingga tahun 2007, Bush mencatat ada sebanyak 78 (tujuh puluh delapan) peraturan daerah berbasis muatan agama Islam yang diberlakukan di beberapa daerah provinsi serta kabupaten/kota². Sejak itu jumlah peraturan daerah berbasis muatan agama Islam mengalami dinamika hingga jumlahnya mencapai puncak pada tahun 2003 dengan 23 peraturan daerah, 15 peraturan daerah pada 2004, 5 peraturan daerah pada 2005, kemudian 5 peraturan daerah pada 2006 dan tidak ada pada 2007.

Melissa Crouch menyatakan bahwa "*ketegangan akibat peraturan daerah berbasis muatan agama menguat karena terdapat kecenderungan politisasi agama yang meningkat di era reformasi*³". Aparat penegak hukum menunjukkan sikap tidak tegas dengan tunduk pada tekanan kelompok tertentu di masyarakat. Pada saat yang sama, kebijakan otonomi daerah membuka potensi politisasi agama dari pusat turun ke daerah.

Peraturan daerah berbasis muatan agama apabila tidak berada dalam pembinaan dan pengawasan yang baik akan mengusik kerukukan umat beragama bahkan bukan tidak

² [https://kolom.tempo.co/read/1148504/politik-di-balik-isu-Peraturan Daerah-syariah](https://kolom.tempo.co/read/1148504/politik-di-balik-isu-Peraturan-Daerah-syariah) diakses 1 Agustus 2019

³ Husni Mubarak, Babak Baru Ketegangan Islam dan Kristen di Indonesia (Jakarta: *Jurnal Studia Islamika*, Vol.21, No.3, 2014), halaman 579

mungkin akan melahirkan konflik antar umat beragama yang sejatinya adalah saudara dalam kemanusiaan. Sebab, sesuai pernyataan Sukoyo, peraturan daerah sebagai peraturan daerah syariah dan peraturan daerah injil merupakan sebuah justifikasi⁴.

Di tengah polemik justifikasi peraturan daerah sebagai peraturan daerah syariah dan peraturan daerah injil, pada 13 Juni 2016, Presiden Joko Widodo mengumumkan Kementerian Dalam Negeri sudah membatalkan sebanyak 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Peraturan-peraturan tersebut dianggap bermasalah. Namun Menteri Dalam Negeri Thahjo Kumolo menegaskan dari peraturan daerah yang dibatalkan tersebut tidak ada yang bernuansa syariah. Hal ini memberi kesan bahwa pengawasan yang dilakukan terkait substansi peraturan daerah yang tidak seharusnya mendiskriminasi sangat kurang dan terlanjur disahkan sehingga berpotensi menimbulkan konflik yang lebih besar bila dibatalkan.

Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi (MK) yang terbuka untuk umum pada tanggal 5 April 2017 melalui Putusan MK Nomor 137/PUUXIII/2015 menyatakan *“Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri atau gubernur.”*

Hal ini menimbulkan dinamika baru dalam hal pembinaan dan pengawasan Peraturan Daerah berbasis muatan agama. Pembinaan dan pengawasan merupakan konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka NKRI. Di dalam sistem otonomi daerah di Indonesia, tidak ada otonomi tanpa supervisi (pengawasan).

⁴ Hasil konfirmasi dengan Direktur Produk Hukum Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Sukoyo.

Peraturan Daerah berbasis muatan agama seharusnya tidak dapat ditetapkan karena menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 100 ayat (1), Pasal 91 ayat (1) dan Pasal 91 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengawasan peraturan daerah tingkat provinsi menjadi kewenangan DPRD dan pengawasan peraturan daerah tingkat kabupaten/kota menjadi kewenangan presiden dibantu gubernur. Maka mekanisme pembinaan dan pengawasan peraturan daerah berbasis muatan agama patut dikaji kembali secara lebih komprehensif.

BAB II

PERATURAN DAERAH BERBASIS MUATAN AGAMA

A. Peraturan Daerah Berbasis Muatan Agama di Luar Provinsi Jawa Tengah

PERATURAN DAERAH Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 tentang Wajib Baca Al-Qur'an Untuk Siswa dan Pengantin memiliki substansi untuk siswa-siswi setingkat SD-SMA dan calon pengantin untuk pandai membaca Al-Qur'an. Pandai di dalam Peraturan Daerah ini didefinisikan sebagai mampu membaca Al-Qur'an dengan fasih sesuai dengan ilmu tajwid dan dibuktikan dengan sertifikat.

Secara format, peraturan daerah ini tidak sesuai dengan ketentuan penulisan Peraturan Daerah yang memiliki irah-irah dengan frasa "Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa", namun menggunakan frasa "Dengan Rahmat Allah Subhanahu Wata'ala". Peraturan Daerah ini memuat ketentuan sanksi bagi siswa dan calon pengantin yang tidak melaksanakan ketentuan untuk pandai membaca Al-Qur'an. Sanksi bagi siswa adalah tidak dapat diterima di jenjang pendidikan selanjutnya atau dipindahkan ke sekolah lain. Sedangkan sanksi bagi calon pengantin adalah penundaan pernikahan.

Tidak ada pengecualian yang jelas dan tegas bagi siswa-siswi dan calon pengantin yang tidak beragama Islam sebab dalam pasal mengenai ketentuan peralihan hanya tertulis bahwa siswa yang tidak beragama Islam menyesuaikan dengan tuntunan dan ketentuan yang berlaku bagi penganut agama non Islam.

Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2002 tentang Kewajiban Berbusana Muslim memiliki substansi bahwa untuk menjaga kehormatan dan harga diri, siswa-siswi, mahasiswa-mahasiswi, karyawan dan karyawan berpakakaian muslim saat ke sekolah, kampus dan kantor. Masyarakat umum juga dihimbau untuk berpakaian muslim dalam kehidupan sehari-hari dan saat menghadiri acara resmi.

Secara format, Peraturan Daerah ini tidak sesuai dengan ketentuan penulisan Peraturan Daerah yang memiliki irah-irah dengan frasa “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa”, namun menggunakan frasa “Dengan Rahmat Allah Subhanahu Wata’ala”. Dalam Peraturan Daerah ini terdapat inkonsistensi pengecualian bagi yang tidak beragama Islam sebab di dalam Pasal 1 mengenai Ketentuan Umum, masyarakat adalah orang yang berdomisili dan bekerja di Kabupaten Solok.

Pada penjabaran kewajiban berbusana muslim, masyarakat umum juga mendapatkan kewajiban. Pada Pasal 1 tidak ada penjabaran mengenai apa yang termasuk ke dalam kategori masyarakat umum. Pada pasal mengenai ketentuan lain-lain barulah dituliskan bahwa peraturan daerah ini hanya berlaku bagi yang beragama Islam.

Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 15 Tahun 2005 tentang Gerakan Bebas Buta Aksara dan Pandai Baca Al-Qur’an Dalam Wilayah Kabupaten Maros memiliki substansi untuk meningkatkan kemampuan seseorang

muslim/muslimah untuk membaca Al-Qur'an engan fasih dan membebaskan anak didik dari buta aksara Al-Qur'an. Peraturan daerah ini memiliki ketentuan yang mengatur sanksi apabila tidak pandai membaca Al-Qur'an. Sanksi meliputi tidak dapat diterima pada jenjang pendidikan berikutnya, tidak lolos ujian, penundaan promosi jabatan dan penundaan penerbitan buku nikah.

Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai baca Al-qur'an bagi siswa dan calon pengantin dalam Kabupaten Bulukumba memiliki substansi bahwa siswa dan calon pengantin memiliki kemampuan membaca Al-Qur'an. Peraturan daerah ini memiliki substansi bahwa kemampuan membaca Al-Qur'an merupakan muatan lokal Kabupaten Bulukumba.

Terdapat pengecualian bagi masyarakat yang tidak beragama Islam sebab dalam Pasal 1 mengenai ketentuan umum lingkup siswa dan calon pengantin adalah yang beragama Islam. Terdapat juga sanksi bagi siswa yang tidak mampu membaca Al-Qur'an dengan baik yaitu tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan berikutnya.

Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 3 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Penghulu memiliki substansi bahwa bakal calon penghulu memiliki kewajiban untuk bisa membaca Al-Qur'an pada tahap ujian lisan. Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini maka Peraturan Daerah Kabupaten Siak mengenai Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dicabut sehingga menyamakan kedudukan Penghulu dengan Kepala Desa. Terdapat pengecualian bagi bakal calon yang tidak beragama Islam, maka tidak wajib mengikuti ujian lisan membaca Al-Qur'an.

Rancangan peraturan daerah injil muncul di Manokwari memiliki substansi melarang perempuan muslimah memakai jilbab di publik. Rancangan Peraturan Daerah ini direncanakan untuk membuat status Kota Manokwari sebagai Kota Injil di Indonesia. Hadirnya peraturan daerah berbasis muatan agama Islam seakan memberi kesempatan yang sama bahwa injil juga layak untuk dijadikan basis materi muatan peraturan daerah.

rancangan peraturan daerah injil ini sempat ditunda pembahasannya selama beberapa tahun akibat penolakan Kementerian Dalam Negeri karena bertentangan dengan aturan perundangan lain soal kebebasan beragama. Penolakan juga didasari anggapan potensi diskriminasi terhadap anggota masyarakat yang tidak beragama Kristen. Akhirnya, Rancangan Peraturan Daerah ini ditanggguhkan dan tidak ditetapkan.

Pasal 13 mengatur tentang aksesoris dan simbol di ruang publik. Pada pasal 14 ayat 2 soal menghentikan kegiatan yang dapat "mengganggu kegiatan ibadah orang Kristen. Pasal 15 tentang pendirian rumah ibadah sudah diatur lewat SKB 3 Menteri tahun 2006. Pasal 17 "setiap umat Kristen dapat berperan serta dalam penyelenggaraan penataan Manokwari Daerah Injil".

B. Peraturan Daerah Berbasis Muatan Agama di Provinsi Jawa Tengah

Peraturan Daerah Kabupaten Kudus berbasis muatan Pendidikan Keagamaan Non Formal yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2013 tentang Madrasah Diniyah Takmiliyah. Peraturan daerah tersebut berarti lolos rekomendasi untuk ditetapkan. Peraturan daerah ini ditetapkan sebelum ada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sehingga masih menggunakan mekanisme klarifikasi.

Mekanisme klarifikasi dilakukan oleh Pemerintah tingkat Provinsi pada saat Peraturan Daerah telah ditetapkan. Peraturan Daerah yang telah ditetapkan akan lebih sulit untuk dilakukan *monitoring*. Pada saat Presiden dan Mendagri mengeluarkan pernyataan untuk membatalkan Peraturan Daerah yang muatannya tidak sesuai termasuk bermuatan agama, Peraturan Daerah ini tidak mendapatkan eksekusi lebih lanjut.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan Non Formal pada Tahun 2018. Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Wilayah I Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah, Barbara Maria Dwi S., pernah menerima permohonan fasilitasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Blora mengenai Rancangan Peraturan Daerah yang berbasis muatan agama¹.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Pendidikan Keagamaan Non Formal yang masih berupa inisiasi DPRD Kabupaten Kendal yang juga mengenai yang di dalamnya mengatur mengenai dana hibah dari Provinsi pada tahun 2017. Pada saat itu DPRD Kabupaten Kendal berkonsultasi langsung ke Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) dan diberikan rekomendasi untuk menetapkan inisiasi Rancangan Peraturan Daerah tersebut menjadi Peraturan Daerah. Namun, pada saat DPRD Kabupaten Kendal berkonsultasi ke Biro Hukum Provinsi, rekomendasi tidak diberikan.

¹ Hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Wilayah I Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah, Barbara Maria Dwi S.

BAB III

PROBLEMATIKA PERATURAN DAERAH BERBASIS MUATAN AGAMA

A. Secara Umum

BERDASARKAN penjelasan beberapa contoh peraturan daerah di atas, dapat diketahui bahwa masih ada peraturan daerah berbasis muatan agama yang berlaku dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagian besar ditetapkan sebelum diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang di dalamnya memuat ketentuan mekanisme pengawasan peraturan daerah secara preventif. Beberapa hal yang seharusnya dapat lebih dipertimbangkan oleh daerah adalah :

1. Walaupun ada pengecualian bagi yang tidak beragama Islam namun tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai hal yang sama untuk pemeluk agama lain, misalnya kewajiban untuk mengikuti ujian lisan Alkitab bagi bakal calon Kepala Desa agar semua diperlakukan sama atau contoh lain dengan wajib mendapatkan sertifikat lulus ujian baca Alkitab untuk dapat menempuh jenjang pendidikan lebih tinggi. Hal seperti ini berpotensi meningkatkan kecemburuan sebab semua orang berhak untuk mengembangkan spiritualitasnya.

2. Perasaan didiskriminasi dan/atau dipaksa bagi masyarakat yang tidak memeluk agama Islam. Sebab agama adalah masalah yang sensitif dan tidak dapat satu agama diatur tanpa memperhatikan penganut agama lain. Pengaturan kepada satu agama tertentu akan memunculkan sikap superior terhadap agama lain.
3. Kewenangan pemerintah pusat melalui Kementerian Agama untuk mengatur mengenai masalah agama. Daerah tidak boleh mementingkan ego otonomi daerah untuk mengatur daerahnya sendiri dan melupakan kewajiban menerima supervisi dan melihat kewenangan pemerintahan yang lebih tinggi. Pembagian kewenangan pemerintah pusat telah jelas tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Agama secara nasional menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat. Legislatif daerah yang tidak memahami benar batas-batas kewenangannya dalam membuat regulasi daerah namun hanya berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah serta hanya mengutamakan kepentingan atau agenda konstituennya menimbulkan potensi *framing* peraturan daerah bermuatan agama sebagai peraturan daerah syariah atau peraturan daerah Injil.
4. Penggunaan istilah gerakan bebas buta aksara dapat lebih digeneralisasikan untuk meningkatkan kemampuan dan minat baca secara umum, tidak hanya terbatas pada lingkup Al-Qur'an. Kabupaten/kota harus lebih dahulu mengetahui dan memahami presentase buta aksara di daerahnya.
5. Penggunaan frasa pandai sangat subjektif dan memiliki standar yang berbeda pada setiap orang.
6. Memahami benar perbedaan agama dan muatan lokal. Agama tidak dapat secara *taken for granted* menjadi

muatan lokal. Muatan lokal tidak hanya berasal dari nilai-nilai agama saja. Pemahaman seseorang akan agama yang dianutnya tidak dapat hanya dilihat dari kepandaian dan kefasihannya membaca Kitab Suci.

7. Kehormatan dan harga diri seseorang tidak ditentukan dengan berpakaian muslim.
8. Kitab suci tidak menentukan sanksi pidana bagi umatnya tidak atau belum fasih dan pandai membaca Kitab Suci dan keharusan memiliki sertifikat atas hal tersebut.
9. Egoisme Daerah Dalam Menyusun Peraturan Daerah Dengan Kesempatan Menggunakan Sari-Sari Nilai Agama Sebagai Muatan Lokal

Walaupun ada pengecualian bagi yang tidak beragama Islam atau Kristen dalam beberapa contoh peraturan daerah dan rancangan peraturan daerah berbasis muatan agama di atas, tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai hal yang sama untuk pemeluk agama lain, misalnya kewajiban untuk mengikuti ujian lisan Alkitab bagi bakal calon Kepala Desa agar semua diperlakukan sama. wajib mendapatkan sertifikat lulus ujian baca Alkitab untuk dapat menempuh jenjang pendidikan lebih tinggi atau kewajiban bagi masyarakat beragama Islam untuk turut melestarikan kebudayaan di Manokwari. Hal seperti ini berpotensi meningkatkan kecemburuan sebab semua orang berhak untuk mengembangkan spiritualitasnya.

Agama tidak dapat secara *taken for granted* menjadi muatan lokal dan muatan lokal tidak hanya berasal dari nilai-nilai agama saja. Dalam bidang agama, pemerintah pusat berwenang untuk menetapkan kebijakan penyelenggaraan kehidupan beragama dalam skala nasional yang berarti tidak dilimpahkan kepada daerah dan tidak dapat menjadi materi muatan peraturan daerah. Muatan lokal dapat menjadi materi muatan peraturan daerah dan dapat berasal dari sari-sari atau nilai-nilai agama dengan syarat tidak boleh bertentangan

dengan nilai-nilai serta norma-norma dalam Pancasila dan UUD NRI tahun 1945, Undang-Undang di atasnya, kepentingan umum, kesusilaan, serta yang terpenting bahasa normanya tidak boleh mengutamakan agama tertentu dengan menyudutkan agama lain.

Hal-hal seperti ini rentan menimbulkan perasaan didiskriminasi dan/atau dipaksa bagi masyarakat yang tidak memeluk agama yang diatur. Sebab agama adalah masalah yang sensitif dan tidak dapat satu agama diatur tanpa memperhatikan penganut agama lain. Pengaturan kepada satu agama tertentu akan memunculkan sikap superior terhadap agama lain.

11. Legislatif Daerah Kurang Memahami Dasar Pembagian Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah

Agama adalah kewenangan pemerintah pusat melalui Kementerian Agama. Pemerintah Daerah tidak dapat mengatur daerahnya sendiri dan melupakan kewajiban menerima supervisi dan melihat kewenangan pemerintahan yang lebih tinggi. Pembagian kewenangan pemerintah pusat telah jelas tercantum dalam Pasal 10 dan Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Legislatif daerah yang tidak memahami benar batas-batas kewenangannya dalam membuat regulasi daerah namun hanya berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah serta hanya mengutamakan kepentingan atau agenda konstituennya menimbulkan potensi *framing* atau justifikasi peraturan daerah bermuatan agama sebagai peraturan daerah syariah atau peraturan daerah injil. Faktor yang melatar belakangi munculnya justifikasi peraturan daerah sebagai peraturan daerah syariah sendiri meliputi faktor politis.

12. Peraturan Daerah-Peraturan Daerah berbasis muatan agama diterbitkan sebelum ada Permendagri Nomor 120

Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah melahirkan mekanisme pengawasan preventif yang tidak berfokus pada pembatalan. Sebelum Permendagri ini terbit, mekanisme yang digunakan adalah mekanisme klarifikasi yaitu pengawasan peraturan daerah setelah peraturan daerah ditetapkan. Mekanisme klarifikasi mempersulit *monitoring* muatan peraturan daerah sebelum ditetapkan.

B. Secara Khusus di Provinsi Jawa Tengah

Berdasarkan aspek kewenangan yang dapat dilihat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, agama menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat bukan pemerintah daerah. Demikian pula, berdasarkan matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang terdapat dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah poin A, batas kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal mengatur pendidikan non formal berada pada lingkup pengelolaan dan kurikulum yang sesuai dengan *muatan lokal* daerah masing-masing. Maka hal ini mempertegas bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal tidak dapat memasukkan agama ke dalam pendidikan non formal daerah.

Pada saat itu DPRD Kabupaten Kendal berkonsultasi langsung ke Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) dan diberikan rekomendasi untuk menetapkan inisiasi rancangan peraturan daerah tersebut menjadi peraturan daerah. Namun, pada saat DPRD Kabupaten Kendal berkonsultasi ke Biro Hukum Provinsi, rekomendasi tidak diberikan. Menurut Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Wilayah I Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah, kajian

yang diberikan oleh Kemenkumham hanya melihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar hukum. Padahal, selain itu dasar hukum dalam penyusunan peraturan daerah juga meliputi Pasal 18 UUD NRI 1945, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

BAB IV

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN SERTA PENYELESAIAN MASALAH PERATURAN DAERAH BERBASIS MUATAN AGAMA

A. Pra Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015

PRA PUTUSAN MK No. 137/PUU-XIII/2015, mekanisme masih terfokus pada pembatalan Perda dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Perda Provinsi yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri yaitu Menteri Dalam Negeri (Mendagri).

Sedangkan untuk Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Apabila gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, menteri dalam negeri diberikan kewenangan untuk dapat membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota berdasarkan

Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan peraturan daerah adalah wewenang atribusi. Kewenangan tersebut memiliki kekuatan mengikat karena diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dari Perda yaitu Undang-Undang.

Tahapan-Tahapan pembatalan peraturan daerah berdasarkan Pasal 249 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah bahwa perda provinsi yang telah ditetapkan disampaikan oleh gubernur kepada menteri dalam negeri paling lama tujuh hari setelah ditetapkan, sedangkan bupati/walikota wajib menyampaikan peraturan daerah kabupaten/kota dan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lama tujuh hari setelah ditetapkan. Penyampaian peraturan daerah kepada pemerintah ini dalam rangka pengawasan agar peraturan daerah tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah dapat membatalkannya. Paling lama tujuh hari setelah keputusan pembatalan, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan peraturan daerah dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut peraturan daerah yang dimaksud. Pencabutan peraturan daerah ini dilakukan dengan bentuk peraturan perundangundangan yang berupa peraturan daerah tentang pencabutan peraturan daerah.

Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur adalah kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah provinsi sehubungan dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka menurut pasal 91 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa dalam melaksanakan pembinaan

dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah/kota, presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Berdasar implementasi tugas dan wewenang serta ketentuan peraturan perundangundangan dengan dikeluarkannya UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur diberikan kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota apabila materi muatan dalam peraturan-peraturan tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Bupati dan Walikota melaporkan perkembangan pencabutan/perubahan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah kabupaten/kota yang menghambat birokrasi dan perizinan investasi kepada Gubernur setiap bulan pada minggu pertama.

Dengan mekanisme ini, pengawasan preventif Perda dalam bentuk monitoring lebih sulit karena terfokus pada mekanisme pembatalan. Oleh karena itu, cukup banyak jumlah Perda berbasis muatan agama yang ditetapkan sebelum lahirnya Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015. Perda-perda tersebut lolos rekomendasi untuk ditetapkan dan mekanisme klarifikasi pasca penetapan Perda kurang berjalan dengan baik. Perda yang telah ditetapkan akan dipublikasikan. Publikasi dengan lemahnya pengawasan inilah yang akan diterima media dan masyarakat sebagai justifikasi Perda Syariah atau Perda Injil. Padahal definisi Perda Syariah atau Perda Injil tidak ditemukan dasar hukumnya.

B. Pra Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015

Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 memberikan dinamika terhadap pembinaan dan pengawasan

Perda Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 137/PUU-XIII/2015, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) tidak dapat membatalkan Peraturan Daerah Provinsi dan Gubernur tidak dapat membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Maka, menanggapi putusan tersebut, Biro Hukum Provinsi melaksanakan peraturan-peraturan pelaksana yang menjadi respon pasca Putusan MK Nomor 137/ PUU-XIII/2015. Salah satu peraturan itu adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 120 Tahun 2018 sebagai perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015.

Meskipun kewenangan Mendagri dan Gubernur tersebut sudah dicabut, tetapi binwas Perda tetap harus tetap dilakukan agar Perda yang dibentuk memenuhi standar-standar yang ada. Binwas tersebut dilakukan dalam bentuk fasilitasi/kajian dan verifikasi terhadap rancangan perda. Oleh karena itu, lahirnya Permendagri 120 Tahun 2018 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari strategi penguatan binwas terhadap Raperda. Di dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ada mekanisme penguatan pengawasan preventif (sebelum ditetapkan), sehingga dinamika perkembangan penyusunan regulasi tidak perlu terfokus langsung kepada pembatalan.

Pelaksanaan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah cukup efektif, artinya dilaksanakan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota pada setiap tahapan pembentukan Perda dari perencanaan, termasuk pada saat pembentukan program perda sampai dengan pengundangan. Hal itu terekam dari data dan informasi yang ada di Dirjen Otda Kemendagri maupun di setiap provinsi. Pemerintah Daerah Jawa Tengah melalui Biro Hukum Provinsi cukup baik dalam melaksanakan fasilitasi dan verifikasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota, termasuk pelaksanaan harmonisasi Raperda yang berasal

dari Peran Proses pengawasan preventif sesuai dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah meliputi :

1. Fasilitasi

Menteri memfasilitasi peraturan daerah provinsi dan gubernur memfasilitasi peraturan daerah kabupaten/kota. fasilitasi diperuntukkan bagi rancangan peraturan daerah (Raperda). Pada tahap fasillitasi dilakukan review terhadap Perda-Perda yang berpotensi menimbulkan masalah dan tidak taat asas peraturan perundang-undangan di atasnya bisa terdeteksi. Sebuah forum fasilitasi membahas satu Raperda yang melibatkan Biro Hukum dan instansi-instansi yang terkait dengan substansi.

2. Evaluasi

Dilakukan atas Perda-Perda jenis tertentu yang sudah diatur ketentuannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015. Perda yang wajib dievaluasi maka tidak melalui proses fasilitasi.

3. Verifikasi

Dilakukan untuk memastikan apakah rekomendasi yang diberikan pada proses fasilitasi atau evaluasi sudah dilakukan atau diperbaiki. Tahap ini sangat menentukan keputusan pemberian nomor register yang menjadi syarat dapat dipublikasikannya suatu Perda.

4. Pemberian Nomor Register

Perda-Perda yang telah melalui proses fasilitasi dan evaluasi, wajib mendapatkan nomor register sebagai wujud upaya administrasi akhir sebelum Perda ditetapkan. Proses ini bertujuan untuk memeriksa kembali Raperda/Perda yang telah melalui proses fasilitasi/evaluasi sudah benar-benar sesuai hasil.

5. Klarifikasi

Perda kabupaten/kota yang sudah ditetapkan disampaikan lagi ke tingkat provinsi untuk mendapatkan verifikasi dalam rangka klarifikasi bahwa Perda yang bersangkutan telah melalui semua proses dan mekanisme yang ditetapkan. Tahap ini adalah bentuk monitoring provinsi terhadap kabupaten/kota. Monitoring ini masih dilakukan secara manual dengan tenaga pengawas dari Biro Hukum Provinsi turun langsung ke daerah kabupaten/kota yang menjadi tanggung jawabnya.

Fasilitasi dan harmonisasi dilaksanakan dengan senantiasa berpedoman pada standar-standar baku dalam penyusunan Perda yaitu ada aspek materi muatan dan aspek teknik penyusunan. Pada aspek materi muatan, Raperda tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kesusilaan, ketenteraman dan keteriban umum, dan harus mendukung kemudahan investasi. Sedangkan pada aspek teknik penyusunan perundangan-undangan mempedomani pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Demikian pula fasilitasi terhadap Raperda yang berbasis muatan agama, tetap dilakukan dengan mempertimbangkan kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah.

Seluruh proses dan mekanisme preventif seperti terurai di atas adalah proses internal yang merupakan executive review. Dalam executive review, terdapat dua kriteria besar untuk melakukan pengujian, yaitu bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Keseluruhan mekanisme ini juga merupakan sarana bagi Biro Hukum dalam mempertahankan keselarasan asas kebhinnekaan,

kenusantaraan dan kebangsaan sesuai yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta menjaga jaminan hak setiap warga negara untuk beragama tanpa menimbulkan egoisme.

Executive review merupakan proses di luar public hearing sebab public hearing adalah substansi yang wajib dilakukan oleh daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota melalui DPRD sebelum mengajukan permohonan fasilitasi/evaluasi. Public hearing merupakan proses alami semua Perda yang diserahkan kepada daerah yang menginisiasi suatu Perda. Proses fasilitasi/evaluasi juga akan memastikan bahwa public hearing telah dilakukan. Selama proses penyusunan Perda termasuk public hearing dapat menjadi sarana bagi masyarakat untuk secara aktif menyatakan sikap, masukan dan aspirasinya terhadap Raperda. Mekanisme ini sudah dilakukan oleh Biro Hukum Jawa Tengah terhadap Raperda berbasis muatan agama yang diinisiasi oleh DPRD pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015.

Mekanisme penguatan pengawasan preventif merupakan upaya yang lebih optimal karena ketika perda masih dalam bentuk rancangan masih lebih leluasa untuk diubah dan disesuaikan sehingga dinamika perubahan yang terjadi melalui proses-proses yang telah ditentukan bukan menjadi masalah. Mekanisme ini juga lebih dapat diterima oleh kabupaten/kota. Melalui sudut pandang ini, Putusan MK Nomor 137/ PUU-XIII/2015 juga memberi dampak positif.

C. Di Provinsi Jawa Tengah

Menurut pendapat Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Wilayah I Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah, peraturan daerah ini seharusnya tidak boleh untuk diberlakukan sebab tidak sesuai dengan kewenangannya.

Namun, menurut Kepala Sub Bagian Rancangan Peraturan Daerah Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah Agus Nugroho Adi Prasetyo, meskipun peraturan daerah telah ditetapkan dan diberlakukan dalam masyarakat, selama tidak ada kelompok masyarakat yang merasa dipaksa atau didiskriminasi dan agama yang bersangkutan telah disepakati sebagai muatan lokal melalui proses *public hearing* maka peraturan daerah yang bersangkutan tidak menjadi masalah¹. Kesempatan bagi kelompok masyarakat yang merasa dipaksa atau didiskriminasi oleh berlakunya suatu peraturan daerah selalu terbuka melalui mekanisme *judicative review* ke MA.

Dalam rangka pemberian pembinaan dan pengawasan dalam bentuk fasilitasi produk hukum daerah, Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Wilayah I Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah selalu bertolak dari ada atau tidaknya kewenangan daerah untuk menyusun suatu produk hukum dengan inisiasi atau judul tersebut. Apabila tidak ada, maka kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang diwakilkan oleh beberapa anggota DPRD, Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Wilayah I Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah tidak memberikan rekomendasi untuk menyusun suatu produk hukum, terutama apabila substansi kewenangan merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.

Hal-hal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat telah memiliki anggaran dari pemerintah pusat dalam Rencana Anggaran dan Pendapatan Negara (RAPBN) yang berarti Pemerintah Daerah tidak diperbolehkan untuk menganggarkan kembali hal yang sama dan berada di luar kewenangannya demi menjunjung asas efektivitas dan efisiensi anggaran. Gubernur melalui Biro Hukum Provinsi tidak memberikan rekomendasi untuk melanjutkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan Non Formal tersebut.

¹ Hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Rancangan Peraturan Daerah Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah Agus Nugroho Adi Prasetyo.

Pada proses fasilitasi, DPRD Kabupaten Blora tidak sepakat dengan rekomendasi yang diberikan dan tetap memaksakan untuk melanjutkan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah ini ke tahap selanjutnya. Biro Hukum Provinsi kemudian mengajukan permohonan konsultasi kepada Kemendagri melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (Dirjen Otda). Biro Hukum memberikan hasil fasilitasi yang telah dilakukan kepada Dirjen Otda untuk dikaji kembali. Berkaitan dengan hal ini, Dirjen Otda memberikan jawaban bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan Non Formal telah dilakukan pengkajian kembali.

Hasil pengkajian kembali dari Dirjen Otda adalah bahwa pada aspek kewenangan dasar pembentukan dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan Non Formal tersebut merupakan urusan absolut Pemerintah Pusat. Selain itu, dalam Pasal 9 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, pengelolaan penyelenggaraan pendidikan keagamaan adalah kewenangan Menteri Agama.

Pendidikan agama merupakan urusan absolut (kewenangan Kementerian Agama/Pemerintah Pusat) yang tidak diturunkan/diserahkan kepada Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal pelaksanaan pembinaan dan pengawasan (binwas) terhadap Kabupaten/Kota, maka Provinsi Jawa Tengah diharapkan melakukan binwas terhadap rancangan peraturan daerah dimaksud sesuai kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Maka, selaras dengan rekomendasi Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Wilayah I Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah, Dirjen Otda juga tidak merekomendasikan Rancangan

Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan Non Formal untuk ditetapkan sebab belum sesuai dengan standar yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Karena Rancangan Peraturan Daerah ini tidak direkomendasikan untuk ditetapkan, maka tidak akan dipublikasikan.

Pendidikan agama merupakan urusan absolut yang tidak diturunkan/diserahkan kepada Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal pelaksanaan binwas terhadap Kabupaten/Kota, maka Provinsi Jawa Tengah diharapkan melakukan binwas terhadap Rancangan Peraturan Daerah sesuai kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada saat itu DPRD Kabupaten Kendal berkonsultasi langsung ke Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) dan diberikan rekomendasi untuk menetapkan inisiasi Rancangan Peraturan Daerah tersebut menjadi peraturan daerah. Namun, pada saat DPRD Kabupaten Kendal berkonsultasi ke Biro Hukum Provinsi, rekomendasi tidak diberikan. Menurut Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Wilayah I Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah, kajian yang diberikan oleh Kemenkumham hanya melihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar hukum. Padahal, selain itu dasar hukum dalam penyusunan peraturan daerah juga meliputi Pasal 18 UUD NRI 1945, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Wilayah I Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah kepada DPRD Kabupaten Kendal memberikan argumen untuk memasukkan pasal mengenai dana hibah ke dalam Peraturan Daerah Pendidikan

direkomendasikan sebab hibah bersifat tidak wajib dan terus menerus sehingga dapat diajukan ke dalam anggaran Provinsi tetapi Biro Hukum Provinsi tidak merekomendasikan untuk DPRD Kabupaten Kendal mengatur mengenai pendidikan keagamaan non formal secara rinci. DPRD Kabupaten Kendal dengan tegas menolak rekomendasi Biro Hukum Provinsi dengan argumen yang tanpa memahami peraturan perundang-undangan terlebih dulu dan mementingkan agenda daerahnya (konstituen). Namun Biro Hukum Provinsi tetap tidak memberikan rekomendasi. Pada Tahun 2018, DPRD Kabupaten Kendal tidak kembali melakukan inisiasi Rancangan Peraturan Daerah ini sehingga ditangguhkan dan menjalankan rekomendasi dari Biro Hukum Provinsi untuk hanya memasukan pasal mengenai dana hibah Provinsi ke dalam Peraturan Daerah Pendidikan.

BAB V

KONSEP-KONSEP PENGEMBANGAN PENCEGAHAN PREVENTIF PERATURAN DAERAH BERBASIS MUATAN AGAMA

RAPERDA berbasis muatan agama bisa diketahui dari proses penyusunannya. Mulai dari judul hingga substansi, pihak pengawas dalam hal ini biro hukum akan mengetahui asal muatan Raperda. Ketika Raperda berbasis muatan agama muncul, pihak pengawas tidak langsung melakukan justifikasi bahwa Raperda tersebut adalah berbasis agama, tetapi tetap menghargainya sebagai hak daerah dalam muatan lokal terlebih dahulu. Pihak pengawas telah memahami benar bahwa agama adalah kewenangan pemerintah pusat bukan pemerintah daerah. Apabila dalam proses fasilitasi muatan lokal dinilai terlalu berat kepada muatan agama maka fasilitasi tersebut *outputnya* adalah mengembalikan Raperda kepada kabupaten/kota dan tidak merekomendasikan Raperda tersebut untuk dilanjutkan yang juga berarti provinsi tidak dapat memberikan nomor registrasi bagi Raperda untuk ditetapkan menjadi Perda.

Muatan agama dapat menjadi sebuah perda kabupaten/kota yang direkomendasikan oleh provinsi apabila pemaknaannya adalah benar sebagai muatan lokal yaitu bisa dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan YME serta secara substansial kepada masyarakat dan pemerintah provinsi juga yang paling penting adalah tidak menitik

beratkan kepada agama tertentu. Gubernur Jawa Tengah telah menegaskan bahwa satu-satunya asas yang dipakai dalam kita bernegara adalah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang berarti regulasi yang dihasilkan daerah tidak boleh mendiskriminasi, memaksa, menjunjung tinggi bhinneka tunggal ika dan menaati porsi kewenangan sehingga urusan agama tidak diatur oleh pemerintah daerah. Pasca putusan MK, potensi peraturan daerah berbasis muatan agama dapat dikatakan semakin kecil sebab seluruh jenis raperda dan perda kabupaten/kota tidak mungkin terlepas dari pengawasan provinsi.

Pemerintah pusat memberikan otonomi kepada daerah untuk membuat peraturan daerah. peraturan daerah kabupaten kota diawasi oleh pemerintah daerah provinsi melalui gubernur, gubernur memiliki organ biro hukum provinsi, di mana gubernur adalah wakil pemerintah pusat di daerah. Hal ini sejalan dengan prinsip tidak ada otonomi tanpa supervisi. Pengawasan tersebut berarti Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bertanggung jawabkan setiap Perda melalui Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi kepada Pemerintah Pusat. Mekanisme pengawasan preventif melahirkan hubungan koordinatif vertikal antara pemerintah pusat melalui Kemendagri dengan pemerintah daerah yang kuat. Semua bermuara kepada NKRI yang memberikan penghargaan kepada daerah sebagai pemegang kewenangan daerah otonom yang tidak boleh diintervensi.

Masalah muatan agama memang menjadi perhatian yang khusus sebab secara kewenangan ada di pemerintah pusat dan hal ini dipertahankan oleh pemerintah provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat sedangkan kabupaten/kota juga memiliki hak otonom untuk mengambil nilai-nilai muatan lokal dalam penyusunan regulasi daerahnya. DPRD kabupaten/kota sebagai inisiator peraturan daerah masih samar terhadap pembedaan makna agama dan muatan lokal.

Melalui hubungan koordinatif vertikal yang kuat, muatan agama dapat dipantau secara preventif.

Pemerintah pusat melalui Kemendagri melakukan pembinaan dan pengawasan (binwas) terhadap raperda sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam berbagai regulasi yang ada, antara lain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2017, Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 dan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Binwas dilakukan dalam bentuk fasilitasi dan verifikasi terhadap Raperda, antara lain terkait kewenangan urusan pemerintahan daerah, materi muatan dan teknik penyusunan. Pada aspek kewenangan, fasilitasi dilakukan untuk memastikan bahwa Raperda tersebut dibentuk sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah. Pada aspek materi muatan, fasilitasi dilakukan untuk memastikan materi muatan perda tidak diskriminatif, bertentangan dengan nilai-nilai kesusilaan, ketertiban umum dan kepentingan masyarakat. Khusus peraturan daerah berbasis muatan agama, fasilitasi dilakukan untuk memastikan bahwa materi muatan perda tersebut bukan mengatur urusan absolut yang notabene menjadi kewenangan Kementerian Agama.

Optimalisasi binwas yang telah dilakukan Kemendagri tentunya dengan berpedoman pada Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pengawasan dimulai dari tahap perencanaan termasuk dalam penyusunan program pembentukan peraturan daerah, fasilitasi rancangan peraturan daerah, verifikasi dan pemberian nomor register, sampai dengan tahap pengundangan. Secara teknis binwas dilakukan melalui penajaman Propemperda, dengan mensinergikan beberapa aspek.

Pertama, perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum yang saling terkaitan dan merupakan satu kesatuan yang utuh. Maka pembentukan peraturan daerah harus bersinergi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya agar tercipta harmonisasi.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan secara horizontal dan vertikal merupakan agenda bersama reformasi perundang-undangan. Sinergi dan harmonisasi sangat krusial sebab seperangkat peraturan perundang-undangan dibutuhkan secara positif untuk keadaan saat ini dan secara efektif untuk memprediksi keadaan di masa yang akan datang.

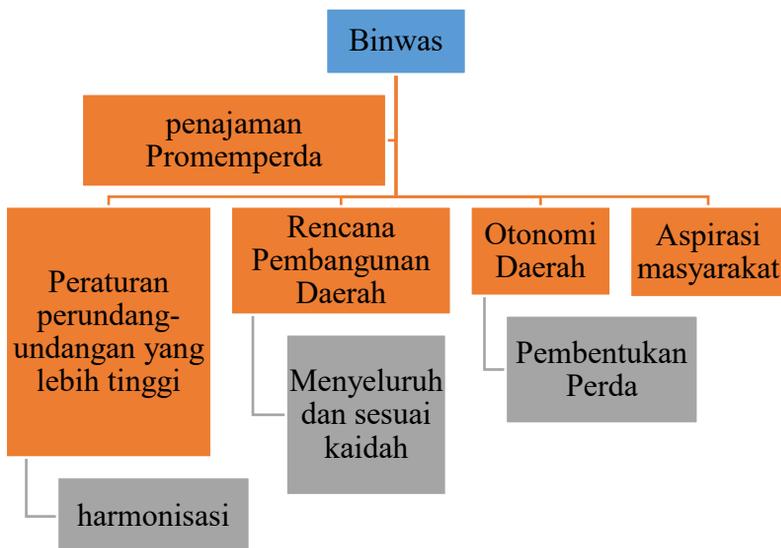
Harmonisasi adalah proses untuk keselerasan dan keserasian peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi tumpang tindih, inkonsistensi atau konflik/perselisihan. Maka apabila materi muatan agama dalam program pembentukan peraturan daerah tidak dapat menciptakan sinergi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, perlu direkomendasikan untuk dikaji kembali.

Kedua, rencana pembangunan daerah. Penyusunan rencana pembangunan daerah terkait dengan penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Maka rencana pembangunan daerah dan program pembentukan peraturan daerah harus disusun secara menyeluruh. Keseluruhan tersebut harus disinergikan sesuai dengan tujuan nasional, kesejahteraan masyarakat, keadilan serta Pancasila dan UUD NRI tahun 1945 sebagai sumber hukum nasional. Maka apabila muatan lokal yang disarikan dari nilai-nilai agama ditemukan dalam Program pembentukan peraturan daerah dan tidak dapat menciptakan kesejahteraan serta keadilan di masyarakat, Program pembentukan peraturan daerah tersebut harus dikaji kembali karena dapat menghambat pembangunan daerah.

Ketiga, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah untuk membantu proses dalam pelaksanaan Pemerintahan di daerah sesuai Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu, "*materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah dan/ atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*"

Melalui program pembentukan peraturan daerah semua materi muatan peraturan daerah termasuk muatan lokal dari nilai-nilai agama harus diawasi agar tetap berada dalam otonomi daerah dan tugas pembantuan yang tidak terlepas dari supervisi dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

Keempat, aspirasi masyarakat daerah. Aspirasi masyarakat daerah diperlukan sebelum Rancangan Peraturan Daerah memasuki tahap pelaksanaan fasilitasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang bersifat wajib, pelaksanaan verifikasi terhadap hasil fasilitasi, pemberian Nomor Registrasi Rancangan Peraturan Daerah hingga pelaksanaan klarifikasi terhadap Peraturan Daerah yang sudah dilaksanakan. Peran serta masyarakat atau kelompok masyarakat dalam menilai materi muatan Peraturan Daerah termasuk yang bermuatan nilai-nilai agama sangat penting untuk pengembangan konsep program pembentukan peraturan daerah serta konsep binwas Peraturan Daerah.



Konsep pengembangan binwas secara teknis

Konsep dan antisipasi binwas baik dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah Provinsi maupun dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah hal yang harus terus dikembangkan. Pengembangan ini adalah sebagai upaya menyeimbangkan binwas dengan dinamika yang terjadi seperti Putusan MK, Permendagri atau kebijakan lain yang akan dikeluarkan di masa yang akan datang. Maka hal-hal tersebut dilakukan melalui beberapa cara.

Pertama, mendorong peningkatan koordinasi dan komunikasi dalam merumuskan kebutuhan pembentukan peraturan daerah, melalui analisis kebutuhan peraturan daerah (AKP) sebelum ditetapkannya Program pembentukan peraturan daerah. Mekanisme AKP diperlukan untuk memperkuat standar perencanaan pembentukan Peraturan Daerah. AKP dimulai dengan tahapan identifikasi kebutuhan daerah. Hal itu dilakukan dalam rangka binwas

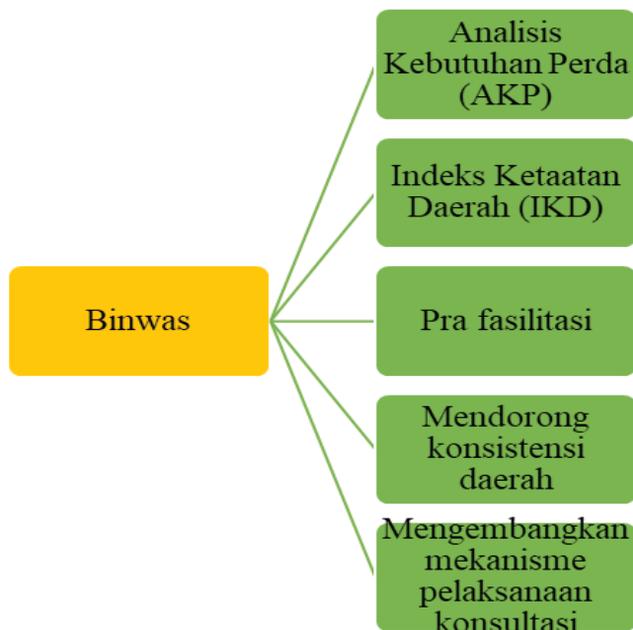
umum pemerintah daerah dan sekaligus penjaminan mutu pembentukan Peraturan Daerah. Mekanisme AKP akan mengidentifikasi tema Peraturan Daerah prioritas, pengukuran serta penetapan skala prioritas pembentukan Peraturan Daerah dan pembobotan dengan indikator berpedoman Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang meliputi perintah perundang-undangan yang lebih tinggi, keselarasan dengan Rencana Pembangunan Daerah (RPJMD), keselarasan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan selaras dengan aspirasi masyarakat. Hasilnya akan diuraikan dalam *Grand Design* dan *Roadmap* untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Mekanisme AKP akan mempermudah *monitoring* terhadap materi muatan Peraturan Daerah yang berbasis agama.

Kedua, mengembangkan indeks ketaatan daerah (IKD) untuk mengukur tingkat ketaatan daerah terhadap setiap tahapan dalam pembentukan Peraturan Daerah. IKD akan mengukur indeks Pemerintah Daerah dalam menerbitkan regulasi yang sesuai dengan aturan yang lebih tinggi atau sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat. Melalui IKD, sebelum memberikan label buruk terhadap Rancangan Peraturan Daerah akan ada peringatan pertama dan peringatan kedua kepada Pemerintah Daerah yang regulasinya tidak sinkron. Daerah yang tidak berhasil membuat redaksional Peraturan Daerah berbasis muatan agama yang tidak menonjolkan satu agama dan menyudutkan agama lain dapat dinilai melalui IKD.

Ketiga, melaksanakan kegiatan pra fasilitasi untuk memastikan dan memperkuat substansi materi muatan Rancangan Peraturan Daerah, sekaligus meningkatkan efektifitas pelaksanaan fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah. Mekanisme pra fasilitasi diharapkan membuat mekanisme fasilitasi akan berjalan lebih lancar dengan menghasilkan rekomendasi yang positif dan diterima oleh legislatif daerah

maupun pihak pengawas yaitu biro hukum serta Dirjen Otda. Rancangan Peraturan Daerah berbasis muatan agama atau muatan lokal dari nilai-nilai agama juga diharapkan dapat dikaji lebih dulu dalam pra fasilitasi sebelum difasilitasi.

Keempat, mendorong daerah untuk konsisten tetap melaporkan peraturan daerah yang telah ditetapkan dan diundangkan. Hal ini untuk menjaga konsistensi mekanisme klarifikasi sesuai Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. *Kelima*, mengembangkan mekanisme pelaksanaan konsultasi. Dalam hal pelaksanaan konsultasi, asistensi pembentukan peraturan daerah, serta fasilitasi rancangan peraturan daerah, selama ini telah berjalan dengan baik, akan dikembangkan pada aspek intensitas komunikasi dan koordinasi selama proses pembentukan serta mengusahakan kehadiran pejabat Dirjen Otda Kemendagri dalam setiap forum yang dilakukan oleh biro hukum provinsi maupun DPRD.



Konsep binwas yang akan dikembangkan pemerintah pusat

DAFTAR PUSTAKA

- Amin , Fadillah. (2016). *Antologi Antologi Administrasi Publik dan Pembangunan: Festschrift untuk Sjamsiar Sjamsuddin*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. (2016). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Bisri, Ilhami. (2017). *Sistem Hukum di Indonesia Prinsip-Prinsip dan Impementasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Darmo, M. Pudjo. (2019). *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD Dan Pemerintah Kabupaten Klaten Propinsi Jawa Tengah*. Yogyakarta: Deepublishing.
- Dayanto dan Asma Karim. (2015). *Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoretik Dan Pedoman Pembentukannya*. Yogyakarta: Deepublishing.
- Dewi, Anak Agung Istri Ayu. (2019). *Penyusunan Peraturan Daerah yang Partisipatif: Peran Desa Pakraman Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Denpasar: Universitas Udayana.

- Efendi. (2017). Hak Uji Materi Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah (Kajian Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015). *Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* Vol. 51 Nomor 1.
- Habibi. (2016). Meninjau Perkembangan Peraturan Daerah Syariah di Indonesia. *Jurnal el-Qanuniy* Vol. 2 Nomor 1.
- Hanum, Cholida. (2017). Analisis Yuridis terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia, *Jurnal In Right* Vol. 7 Nomor 1.
- Hutabarat, Binsar. (2015). Peraturan Daerah Manokwari Kota Injil: Makna Dan Konsekuensi Bagi Gereja-gereja Di Indonesia. *Jurnal Societas Dei* Vol. 2 Nomor 1.
- Jasin, Johan. (2019). *Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia Di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Deepublishing.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2011). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Moenta, Andi Pangerang dan Syafa'at Anugrah Tradena. (2018). *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Rajawali Pers.
- Mubarok, Husni. (2014). Babak Baru Ketegangan Islam dan Kristen di Indonesia. *Jurnal Studia Islamika* Vol. 21 Nomor 3.
- Muin, Absori dan Fakhtul. (2016). Penyusunan Peraturan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah : Suatu Tinjauan Terhadap Pembentukan Perda Yang Aspiratif. *Prosiding Konferensi Nasional Ke- 4 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah* (2016) 265-273.

- Noor, Mahpudin dan Suparman. (2016). *Pancasila*. Jakarta: Pustaka Setia.
- Rahardjo, Satjipto. (1980). *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Alumni.
- Rahayu, Sri Ani. (2017). *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Redi, Ahmad. (2019). *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Rompi, Ismatu. (2017). *Religion dan Regulation In Indonesia*. Singapura: Palgrave Macmillan.
- Saidurrahman dan Irfansyah. (2018). *Nalar Kerukunan Merawat Keragaman Bangsa Mengawal NKRI*. Jakarta: Prenata Media.
- Saputra, Muhammad Ali. (2017). Menguatnya Politik Identitas Dan Problem Kerukunan Beragama Di Manokwari. *Jurnal MIMIKRI* Vol. 3 Nomor 1.
- Saraswati, Retno. (2017). The Function Of Ideal Law In Preparation Regulation Legislation In Order To Creating Equitable Regional Development. *Diponegoro Law Review* Vol. 2 Nomor 2.
- Setiawan, Irfan. (2018). *Handbook Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Wahana Resolusi.
- Sholikin, M. Nur. (2017). Penghapusan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Peraturan Daerah; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA, *Jurnal Rechtsvinding Online* Vol. 7 Nomor 5.
- Sihotang, Kasdin, dkk. (2014). *Pendidikan Pancasila*. Jakarta: Universitas Atma Jaya.

- Sirajuddin. (2015). *Perda Berbasis Norma Agama*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soemantri, Sri. (2014). *Otonomi Daerah*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Sulaiman, Rusydi. (2017). NKRI and The Phenomenon of Religious Radicalism. *Third International Conference on Social and Political Sciences Proceeding* 129 (2017) 232-234.
- Sulasmono, Bambang Suteng. (2019). *Pancasila Dasar Negara*. Yogyakarta: Kanisius.
- Suprihatini, Amin. (2018). *Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*. Klaten: Cempaka Putih.
- Utomo, Mulyono Sri. (2019). *Mengawal NKRI*. Jakarta: Jurnal Ilmiah Indonesia.
- Warka, Made. (2011). *Wawasan Kebangsaan Dalam NKRI*, Yogyakarta: Andi.
- Warsidi, Edi. (2018). *Pancasila Dalam Praktik Bermasyarakat*. Surakarta: Sinergi Prima Magna.
- Wasitaatmadja, Fokky Fuad, dkk. (2018). *Spiritualisme Pancasila*. Jakarta: Prenada Media.
- Zulfan. (2018). Model Of Local Wisdom Legal Source And State Law In Aceh Government, *Indonesia Comparative Law Review* Vol.1 Article 1.
- Hasil konfirmasi dengan Direktur Produk Hukum Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Sukoyo.
- Hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Rancangan Peraturan Daerah Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah Agus Nugroho Adi Prasetyo.

Hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Wilayah I Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah, Barbara Maria Dwi S.

[https://kolom.tempo.co/read/1148504/politik-di-balik-isu-Peraturan Daerah-syariah](https://kolom.tempo.co/read/1148504/politik-di-balik-isu-Peraturan-Daerah-syariah) diakses 1 Agustus 2019.

[https://www.suara.com/news/2018/11/13/161517/psi-anti-Peraturan Daerah-injil-dan-Peraturan Daerah-syariah-karena-rusak-persatuan](https://www.suara.com/news/2018/11/13/161517/psi-anti-Peraturan-Daerah-injil-dan-Peraturan-Daerah-syariah-karena-rusak-persatuan) diakses 19 Oktober 2019.

GLOSARIUM

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Konsep bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak memberlakukan hukum agama harus diwujudkan oleh sikap Negara melalui Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang melindungi dan tidak membedakan. Sistem pemerintahan demokrasi menjadi pilihan utama bagi penegakan kebebasan beragama. Pengawasan bersama lebih memungkinkan kebebasan beragama dapat sehingga tindakan diskriminasi dapat diminimalisir. Tatahan masyarakat yang demokratis adalah masyarakat yang sadar akan pluralisme, yaitu pengakuan akan kemajemukan masyarakat secara aktif dan positif. Wujud nyatanya adalah dengan sikap dan perilaku menghargai dan mengakomodasi beragam pandangan dari pihak dan kelompok lain.

Otonomi Daerah

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas membuat urusan yang berkaitan dengan pemerintahan menjadi berbagai macam. Berbagai urusan tersebut tidak semuanya dapat diselesaikan oleh Pemerintah Pusat secara nasional sekaligus ada urusan-urusan pemerintahan yang

tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat tersebut adalah urusan yang menyangkut jaminan kelangsungan hidup seluruh unsur bangsa dan negara. Pasal 18 ayat (5) UUD NRI menyatakan bahwa daerah dapat melaksanakan otonomi daerah dengan seluas-luasnya kecuali urusan Pemerintah Pusat yang telah diatur dalam undang-undang.

Peraturan Daerah

Peraturan Daerah yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah (bupati/wali kota) adalah dalam rangka kebijakan pelaksanaan otonomi daerah. Kebijakan dibuat untuk meningkatkan pelayanan dan peran serta masyarakat serta pembangunan daerah. Peraturan Daerah sebagai bagian dari sistem hukum nasional harus berdasarkan Pancasila. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, fungsi Peraturan Daerah adalah sebagai instrumen kebijakan, peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan di atasnya, penampung kekhususan dan keragaman daerah dan alat pembangunan peningkatan kesejahteraan daerah yang harus tunduk pada UUD NRI 1945 dan ketentuan hierarkis dalam kerangka NKRI.

Putusan MK Nomor 137/PUUXIII/2015

Putusan MK Nomor 137/PUUXIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri atau gubernur. Hal ini menimbulkan dinamika baru dalam hal kewenangan dan pengawasan Peraturan Daerah.

Muatan Agama

Nilai-nilai agama yang dapat dijadikan materi muatan Peraturan Daerah hanya yang bersifat inklusif, yaitu yang mengandung unsur universalitas sehingga dapat diterima oleh seluruh umat beragama di daerah tersebut serta tidak menjadi hambatan bagi pemeluk agama dalam pelaksanaannya. Peraturan Daerah berbasis muatan agama dapat dikatakan sebagai konfigurasi hukum baru (hybrid law) atas hasil elaborasi yang saling berinteraksi dan mempengaruhi antara negara, kebiasaan masyarakat dan agama.

Muatan Lokal

Muatan lokal adalah bentuk keragaman dan potensi yang ada di lingkungan daerah masing-masing yang dituangkan dalam seperangkat rencana dan pengaturan untuk penyelenggaraan kegiatan tertentu dengan tujuan melestarikan budaya setempat. Muatan lokal dapat menjadi materi muatan Peraturan Daerah dengan syarat tidak bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kepentingan umum dan kesusilaan.

INDEKS

E

Evaluasi 25

F

fasilitas 13, 24, 25, 26, 27, 28,
29, 33, 35, 37, 39, 40

I

injil 4, 6, 12, 18, 45

K

klarifikasi 12, 13, 19, 26, 37,
40

P

pembinaan v, vi, 5, 6, 7, 22,
23, 28, 29, 35

pengawasan v, vi, 5, 6, 7, 15,
19, 22, 23, 24, 25, 27, 28,
29, 34, 35, 48

S

syariah 4, 5, 6, 16, 18, 45

V

verifikasi 24, 26, 35, 37

BIODATA PENULIS



Minat dan pengabdianya terhadap hukum dan perundang-undangan, membawa Lita Tyesta Addy Listya Wardhani menyumbangkan pemikiran dan pendapatnya melalui berbagai publikasi karya ilmiah, keanggotaan dalam berbagai organisasi, juga sebagai narasumber dalam berbagai seminar untuk memperkuat

penegakan hukum di Indonesia. Program Doktor Ilmu Hukum yang ditempuhnya di Universitas Diponegoro lulus pada tahun 2013 dengan disertasi berjudul *"Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Menuju Negara Hukum Demokratis"*.

Melalui berbagai karya ilmiahnya baik dalam bentuk buku, jurnal dan hasil *conference* yang telah dipublikasikan secara nasional maupun internasional serta berbagai pengabdianya bagi hukum dan masyarakat, selalu ditekankan bahwa sejatinya segala problematika dalam

khasanah hukum dan perundang-undangan di Indonesia dapat diselesaikan dengan kembali pada ideologi Pancasila, semangat demokrasi yang saling menghargai, komitmen reformasi regulasi pada semua sektor dan lapisan yang tidak egosentris serta kontribusi terhadap peningkatan daya saing. Hal yang sama juga diterapkan dalam pola pengajaran kepada anak-anak didiknya. Sehingga materi hukum bukanlah hanya peraturan dan pasal-pasal, melainkan juga berisi etika, moral dan kasih sayang terhadap negara dan sesama.

Keaktifannya dalam berbagai organisasi nasional bidang hukum dan perundang-undangan berada dalam tim Pokja BPIP, tim penyusun Naskah Akademik dan Draft Rapereda di beberapa kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah serta Provinsi Jawa Tengah, tim Sosialisasi Kadarkum Kota Semarang, Asosiasi Pengajar HTN/HAN, Asosiasi Pengajar Hukum dan Gender Indonesia, Asosiasi Pengajar Hukum Adat Indonesia serta Pusat Kajian Konstitusi dan Pancasila. Sebagai akademisi yang sering terlibat dalam penyusunan regulasi, melihat fenomena obesitas serta tumpang tindih peraturan perundang-undangan mendorongnya untuk mengangkat tema *“Pentingnya Reformasi Regulasi (Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)”* yang disampaikannya pada Orasi Ilmiah Dies Natalis ke-61 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2018.

Selain itu, juga aktif sebagai tim Penilai Penerima Anugrah Konstitusi Diknas Provinsi Jawa Tengah, Pengawas Internal di Kwarda Jawa Tengah, Dewan Riset Daerah Provinsi Jawa Tengah, Bidang Hukum Pendirian PTS se-Indonesia Dirjen Kelembagaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Tenaga Ahli DPRD Provinsi Jawa Tengah (2015-2019) serta AMCA (*Association Muslim of Communities Asean*). Kecakapannya sebagai narasumber dapat didengarkan secara rutin dalam forum wanita dan hukum Radio Imelda Semarang

dan materi Hukum Tata Negara, Teori Perancangan Hukum dan Otonomi Daerah Radio Sindo. Pengalaman menjadi narasumber juga didapatkan dalam Bintek Dewan di beberapa kabupaten/kota dan Provinsi Jawa Tengah serta berbagai event terkait hukum dan perundang-undangan di Indonesia. Di tengah kesibukannya, beberapa kali telah dipanggil sebagai saksi ahli di Mahkamah Konstitusi, beberapa Pengadilan Negeri dan Kepolisian sesuai dengan bidang ilmu hukum dan perundang-undangan.

 +62811290180

 litatyestalita@yahoo.com



Adissya Mega Christia, lebih akrab disapa Adissya, lahir di Jember, 25 Februari 1997. Masa kecilnya ia habiskan di Bandung, kemudian pindah dan menetap di Semarang sejak memasuki masa remaja hingga kini. Ia menempuh program akselerasi saat mengenyam pendidikan di SMP PL Domenico Savio pada tahun 2009 hingga lulus tahun 2011, kemudian melanjutkan ke SMA Negeri 3 Semarang lulus pada tahun 2014.

Pada tahun yang sama, memulai pendidikan strata satu di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro lulus pada tahun 2018, kemudian melanjutkan pendidikan strata dua di Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro bagian Hukum Kenegaraan lulus pada tahun 2019 sebagai lulusan terbaik. Minatnya pada hukum kenegaraan didasarkan pada keyakinan bahwa Negara Kesatuan Indonesia adalah negara yang menjamin kesempatan yang sama serta hak

dan kewajiban yang seimbang bagi seluruh rakyat tanpa boleh ada diskriminasi dan intoleransi dengan Pancasila sebagai ideologi dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semangat pemersatu.

Pengalaman organisasi yang pernah diikuti meliputi Bendahara I Ikatan Mahasiswa Hukum Administrasi Negara tahun 2017-2018, Bendahara I Ikatan Mahasiswa Magister Ilmu Hukum tahun 2018-2019 dan Anggota Tim Penerjemah Lagu Gereja Kristen Indonesia Peterongan Semarang tahun 2019-sekarang. Di tengah kegiatannya, penyuka musik *ballad* ini mengisi waktu luang dengan membaca artikel, menonton film, *art therapy relaxation* atau mencoba beberapa teknik *make-up*.



+628179542496



adissyamega@gmail.com

Wewenang pemerintah daerah melalui otonomi daerah untuk dapat mengakomodasi muatan lokal dalam membuat peraturan daerah menimbulkan berbagai permasalahan, salah satunya mengenai materi muatan yang berbasis agama. Hal ini merupakan ketidakselarasan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sumber dasar filosofis berupa nilai-nilai Pancasila. Pada pelaksanaannya di beberapa daerah di NKRI, kesempatan ini juga melahirkan justifikasi terhadap peraturan daerah tersebut sebagai Perda Syariah atau Perda Injil, di mana kedua istilah tersebut tidak ditemukan definisi yuridisnya. Metode pendekatan dalam penelitian untuk buku ini adalah yuridis normatif dengan analisis kualitatif. Data-data melalui studi pustaka dan wawancara yang dilakukan untuk mengkonfirmasi data dan informasi kemudian dijelaskan dalam kalimat-kalimat secara komprehensif.

Hasil dari penelitian ini adalah bahwa adanya peraturan daerah berbasis muatan agama ada di beberapa daerah di NKRI disebabkan oleh kuasa legislatif daerah disamping kurangnya memahami dasar pembagian kewenangan seperti yang telah dijabarkan dalam perundang-undangan yang lebih tinggi. Pemerintah daerah provinsi melalui biro hukum provinsi berperan penting sebagai filter terhadap materi muatan draft dan rancangan peraturan daerah. Pemerintah pusat juga harus tetap melaksanakan pengawasan yang baik, tegas dan jelas. Dalam rangka law reform di waktu mendatang, pelaksanaan pengawasan yang baik juga harus memuat tahap-tahap yang jelas dan terarah. Hal ini adalah penting untuk mencegah justifikasi yang tidak seharusnya berkembang di masyarakat.

Bildung



+6281227475754



Bildung



@sahabatbildung



bildungpustakautama@gmail.com



www.penerbitbildung.com

ISBN 978-623-7148-65-4



9 786237 148654

