

Reaktualisasi Nilai Islam dalam Budaya Minangkabau Melalui Kebijakan Desentralisasi

Oleh : Aulia Rahmat¹

Abstract

The decentralization have been represent the form of law development in pasca-reform 1998 era. Stipulate of regulation in Solok Sub-Province represents responsibility to this policy. Through this institution, the Minangkabau's elite figure shown the integration of Islamic value with Minangkabau's culture to maintain its individuality in modern era.

Keyword : Desentralisasi, Islam dan Budaya Minangkabau.

A. PENDAHULUAN

Era reformasi mempunyai agenda pembangunan hukum baru melalui institusi otonomi daerah. Otonomi daerah memunculkan adanya beberapa regulasi yang memenuhi kebutuhan daerah. Peraturan daerah merupakan kristalisasi keinginan masyarakat daerah itu sendiri, yang disalurkan melalui lembaga legislatif daerah. Positivisasi syari'at Islam dalam ketentuan baku menimbulkan pro kontra dalam masyarakat. Secara sederhana, pemberlakuan Perda bernuansa syari'ah pada masyarakat Minangkabau di Kabupaten Solok merupakan bentuk resistensi nilai-nilai luhur yang hidup dalam masyarakat dalam menghadapi perkembangan zaman. Keberadaan Perda-perda berdimensi syari'ah di Sumatera Barat selalu dikaitkan dengan faktor sosial budaya masyarakat Minangkabau yang identik dengan ajaran Islam sebagaimana tercermin dalam filosofi adat Minangkabau yakni *adat basandi syarak-syarak basandi Kitabullah*. Ajaran Islam begitu kental dengan kebudayaan yang dianut oleh masyarakat Minangkabau. Demikian juga halnya dengan konsistensi masyarakat Minangkabau dalam menjalankan serta mematuhi peraturan adatnya.

Kajian ini merupakan suatu analisis terhadap Perda Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 dengan menggunakan pendekatan *phenomenologic*. Dalam pengumpulan data, penulis melakukan analisis terhadap ketentuan hukum positif yang kemudian juga ditambahkan dengan wawancara dengan beberapa tokoh.

¹ Penulis adalah Mahasiswa Program Magister Sekolah Pasca Sarjana (SPs) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.

Pemilihan tokoh ini dilakukan secara *stratified random sampling* dengan tujuan untuk menjaga akurasi serta objektivitas data dengan mengambil sampel secara representatif dari tokoh masyarakat, anggota legislatif, kalangan praktisi hukum – penghulu dan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Solok—serta aktivis mahasiswa. Pembahasan ini dibagi dalam empat bagian. Bagian pertama merupakan pendahuluan. Bagian kedua merupakan gambaran sejarah integrasi nilai-nilai Islam dengan budaya Minangkabau. Bagian ketiga merupakan analisis penulis terhadap Perda Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 dari sisi politik hukum, materi hukum dan perubahan sosial.

B. SEKILAS TENTANG SEJARAH INTEGRASI NILAI-NILAI ADAT DAN AJARAN ISLAM DI MINANGKABAU

Minangkabau adalah suatu lingkungan adat terletak kira-kira di propinsi Sumatera Barat. Dikatakan kira-kira, karena pengertian Minangkabau tidaklah persis sama dengan pengertian Sumatera Barat. Minangkabau lebih cenderung mengandung makna sosial kultural, sedangkan Sumatera Barat lebih cenderung bermakna geografis administratif.² Dari segi sosial budaya, Minangkabau melampaui jauh teritorial Sumatera Barat sekarang.³ Dengan demikian dapat dipahami bahwa Minangkabau berada dalam geografis Sumatera Barat. Penulis menggunakan term Minangkabau dalam penulis kajian ini karena penulis menilai kedekatan masyarakat adat dengan ajaran Islam identik dengan istilah Minangkabau, bukanlah Sumatera Barat.

Minangkabau dengan kebudayaannya telah ada sebelum datangnya Islam, bahkan juga telah ada sebelum masuknya Hindu dan Budha.⁴ sebelum datangnya pengaruh dari luar, kebudayaan Minangkabau telah menemukan bentuknya yang terintegrasi dan kepribadian yang kokoh.⁵ Oleh sebab itu, kebudayaan yang datang dari luar tidaklah mempengaruhinya secara mudah. Penerimaan kebudayaan dari luar akan diseleksi dan mana di antaranya yang bertentangan

² Amir Syarifuddin, *Pelaksanaan Hukum Kewarisan Islam dalam Lingkungan Adat Minangkabau* (Desertasi UIN Jakarta, 1982), 233.

³ Duski Samad, “*Tradisionalisme Islam di Minangkabau: Dinamika, Perubahan dan Kontinuitasnya*”, *Tajdid: Jurnal Nasional Ilmu-ilmu Ushuluddin* (Juli 2003), vol 6, no. 2, 120.

⁴ Nasrun, *Dasar Filsafat Adat Minangkabau* (Jakarta: Bulan Bintang, 1971), 13.

⁵ Sidi Gazalba, *Konflik Antara Adat, Agama dan Pengaruh Adat* (Padang: Seminar Islam di Minangkabau, 1969), 3.

dengan dasar falsafah adat tidak akan dapat bertahan di Minangkabau.⁶ Secara tidak langsung, dapat kita cermati bahwa pergumulan yang terjadi pada masyarakat Minangkabau sampai pada bentuk akhirnya merupakan bentuk murni dari integrasi nilai-nilai adat dengan ajaran Islam.

Pada pertengahan abad ke-7 Masehi, agama Islam sudah mulai memasuki Minangkabau. Namun pada waktu itu perkembangan Islam di Minangkabau masih boleh dikatakan merupakan usaha yang kebetulan saja, karena adanya pedagang-pedagang yang beragama Islam datang ke Minangkabau. Pengaruh Islam pun hanya terbatas pada daerah-daerah yang didatangi oleh pedagang-pedagang Islam, yaitu di sekitar kota-kota dagang di pantai Timur Sumatera. Masuknya agama Islam itu ada yang secara langsung dibawa oleh pedagang Arab dan ada yang dibawa oleh Pedagang India atau lainnya, artinya tidak langsung datang dari negeri Arab.⁷ Perkembangan yang demikian berlangsung agak lama juga, karena terbentur kepentingan perkembangan Politik Cina dan Agama Budha.

Sejak abad ke-13 Masehi, masyarakat Minangkabau telah mengalami rangkaian goncangan dan perubahan sosial, yang secara mendasar telah mempengaruhi sistem nilai dan tatanan kelembagaan masyarakat yang berbasis nagari. Agama Hindu dan Budha yang dianut oleh keluarga kerajaan-kerajaan Minangkabau⁸ lama selama berabad-abad sejak abad ke-13 tersebut tidak banyak berpengaruh kepada masyarakat Minangkabau, yang tetap berpegang pada adat Minangkabau, yang berpedoman pada ajaran *alam takambang jadi guru*.

Berbeda dengan agama Hindu dan Budha tersebut, agama Islam yang masuk dalam abad ke-16 Masehi secara bertahap dianut oleh masyarakat Minangkabau, dan tumbuh sebagai faktor penting dalam perkembangan sejarah dan kebudayaan Minangkabau dalam abad-abad berikutnya. Namun, pada mulanya ada perbedaan ajaran antara adat Minangkabau dan agama Islam – khususnya dalam masalah hukum kekerabatan dan hukum waris– telah

⁶ Amir Syarifuddin, *Pelaksanaan Hukum Kewarisan Islam dalam Lingkungan Adat Minangkabau* (Desertasi UIN Jakarta, 1982), 245.

⁷ Duski Samad, “Tradisionalisme Islam di Minangkabau: Dinamika, Perubahan dan Kontinuitasnya”, *Tajdid: Jurnal Nasional Ilmu-ilmu Ushuluddin* (Juli 2003), vol 6, no. 2, 120.

⁸ Di kerajaan Pagaruyung sampai dengan berkuasanya Adityawarman, agama yang dianut adalah agama Budha sekte Baiwara dan pengaruh agama Budha ini berkisar di sekitar lingkungan istana raja saja. Tidak ada bukti-bukti yang menyatakan kepada kita bahwa rakyat Minangkabau juga menganut agama tersebut secara menyeluruh. Lihat *Pembaharuan Oleh Agama Islam* dalam <http://www.minangkabau.info/> akses tanggal 16 Mei 2011, 09:37 WIB.

menyebabkan timbulnya serangkaian masalah dalam hukum perdata, yang memerlukan penyesuaian mendasar dalam kaidah hukum serta kelembagaan sosial. Oleh karena masyarakat Minangkabau tidak mempunyai tatanan kelembagaan di atas tingkat nagari, maka rangkaian goncangan dan perubahan sosial tersebut hanya diselesaikan secara lokal, dan belum pernah dikonsolidasikan secara menyeluruh, terarah, terpadu, dan terencana.

Abad ke-19 Masehi adalah abad yang paling menentukan dalam sejarah dan kebudayaan Minangkabau. Dalam abad ini bukan saja telah terjadi rangkaian upaya pemurnian dan pembaharuan terhadap akidah dan pengamalan adat dan syarak, tetapi juga telah terjadi campur tangan kaum kolonialis Hindia Belanda yang mengadu domba kaum adat dan kaum agama, yang sama-sama menganut agama Islam.

Setelah mengalami konflik berkepanjangan yang disusul oleh perang saudara yang dahsyat antara tahun 1803 sampai tahun 1821, dan dilanjutkan dengan Perang Minangkabau antara tahun 1821 sampai tahun 1838 untuk menghadapi kolonial Hindia Belanda,⁹ pada tahun 1832 Tuanku Imam Bonjol memberikan fatwa *ishlah* yang menjadi dasar untuk pengembangan Ajaran *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*,¹⁰ *Syarak Mangato Adat Mamakai*¹¹ –

⁹Hamka, *Sejarah Minangkabau dengan Islam* (Fort de Kock: Miratul Ikhwan, 1929), 113. Karena terjadinya perbenturan kedua kekuatan di Minangkabau –antara kekuatan paderi yang berusaha dengan sekuat tenaga menyebarkan agama Islam secara murni dengan kekuatan Belanda yang ingin meluaskan pengaruhnya di Minangkabau– maka terjadilah ketegangan dan akhirnya terjadi perang antara kaum paderi dengan Belanda di Minangkabau. Pada akhirnya rakyat Minangkabau melihat bahwa kekuatan Belanda tidak hanya ditujukan kepada gerakan kaum Paderi saja, maka pada tahun 1833 rakyat Minangkabau secara keseluruhannya juga mengangkat senjata melawan pihak Belanda. Tetapi karena kecurangan dan kelicikan yang dilakukan pihak Belanda akhirnya peperangan itu dapat dimenangkan Belanda, dalam arti kata semenjak tahun 1837 itu seluruh daerah Minangkabau jatuh ke bawah kekuasaan pemerintah Hindia Belanda. Lihat dalam pembahasan *Pembaharuan Oleh Agama Islam* dalam <http://www.minangkabau.info/> akses tanggal 16 Mei 2011, 09:37 WIB.

¹⁰ Sebuah ulasan singkat padat tentang sejarah konsep “*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*” ini dapat dilihat dalam Gusti Asnan, *Kamus Sejarah Minangkabau*, (Padang: PPIM, 2003), 8-10.

¹¹ Frasa “*syarak mangato adat mamakai*” ini selain terdapat dalam berbagai buku tentang pepatah petiti adat Minangkabau, juga tercantum dalam *dictum* Kedua Ketetapan Musyawarah Besar IX LKAAM Sumatera Barat Nomor TAP-10/MUBES/ IX LKAAM/SB/VI/2005 Tanggal 5 Juni 2005 Tentang Aplikasi *Adat Basandi Syarak Syarak Basandi Kitabullah*. Propinsi Sumatera Barat memiliki satu lembaga adat yang amat berwibawa, yang terkenal dengan nama Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau atau LKAAM. Lembaga ini memiliki wewenang besar dalam menentukan masalah-masalah adat dan kebudayaan dalam masyarakat Minangkabau. Karena itu sungguh tidak mengherankan kalau seseorang yang dipercayakan untuk memimpin lembaga ini dianggap memiliki satu kelebihan tersendiri sebagai seorang tokoh yang diterima kaum adat.

yang kemudian dilengkapi dengan *Alam Takambang Jadi Guru*- sebagai nilai dasar dalam menata masyarakat Minangkabau. Fatwa Tuanku Imam Bonjol ini kemudian dikukuhkan dalam *Sumpah Satie Bukit Marapalam* pada tahun 1837 di Bukit Pato, Lintau, dekat Batu Sangkar.¹² Peristiwa ini merupakan titik klimaks proses integrasi nilai-nilai ajaran Islam dengan budaya Minangkabau.

Kesepakatan antar *ninik mamak* dan alim ulama di Bukit Marapalam dalam perang Paderi di abad ke-19 dahulu telah melahirkan rumusan yang mantap mengenai hubungan hukum adat dengan hukum Islam. Rumusan itu diperkuat rapat *urang ampek jinih*¹³ yang diadakan di Bukittinggi tahun 1952 dan dipertegas lagi oleh kesimpulan seminar hukum Adat Minangkabau yang diadakan di Padang pada bulan Juli 1968.

Eksistensi penjajahan kolonial Hindia Belanda yang melancarkan politik adu domba dan politik tanam paksa, yang disusul oleh dua kali perang dunia, dua kali perang kemerdekaan, serta serangkaian konflik dalam negeri yang berkepanjangan, maka nilai dasar dan ajaran *adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah* tersebut belum sempat terhimpun dan disatukan secara terpadu dalam suatu dokumen yang disahkan bersama oleh masyarakat Minangkabau.

Dengan adanya hubungan timbal balik adat dan gama dalam kebudayaan Minangkabau yang kemudian dilengkapi dengan dibangunnya institusi keagamaan yang diterima luas dalam struktur masyarakat adat maka kemudian ia dapat mendorong dinamika keagamaan masyarakat Minangkabau yang berjalan dengan cepat dan mendasar.¹⁴ Pada abad ke-20, masyarakat Minangkabau telah aktif dan ikut serta, baik dalam pergerakan kemerdekaan nasional seperti halnya membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, maupun dalam pembelaan negara menghadapi ancaman dari dalam dan dari luar negeri. Baik sistem hukum nasional maupun instrumen hukum internasional hak asasi manusia pada dasarnya

¹² Duski Samad, "*Tradisionalisme Islam di Minangkabau: Dinamika, Perubahan dan Kontinuitasnya*", Tajdid: Jurnal Nasional Ilmu-ilmu Ushuluddin (Juli 2003), vol 6, no. 2, 121.

¹³ *Urang ampek jinih* adalah istilah bagi empat fungsional adat dalam suatu suku di Minangkabau, terdiri dari; *penghulu, manti, malin* dan *dubalang*. Mereka bertanggungjawab dalam pembinaan masyarakat sukunya. Penjelasan lebih lanjut lihat Alirman Hamzah, "*Urang Ampek Jinih*", Ensiklopedi Minangkabau, ed. Duski Samad (Jakarta: Gebu Minang, 2003). Sebagaimana yang dijelaskan dalam Alirman Hamzah, "*Surau dan Pembaharuan Islam: Gelombang Pertama di Minangkabau*", Tajdid: Jurnal Nasional Ilmu-ilmu Ushuluddin (Juli 2003), vol 6, no. 2, 143.

¹⁴ Duski Samad, "*Tradisionalisme Islam di Minangkabau: Dinamika, Perubahan dan Kontinuitasnya*", Tajdid: Jurnal Nasional Ilmu-ilmu Ushuluddin (Juli 2003), vol 6, no. 2, 122.

menghormati, melindungi, memfasilitasi, dan memenuhi hak suku bangsa dan masyarakat hukum adat. Pengakuan konstitusional terhadap kemajemukan masyarakat Indonesia ini tercantum dalam semboyan *Bhinneka Tunggal Ika* pada lambang negara.

C. POLITIK DESENTRALISASI, FILOSOFI ADAT BASANDI SYARAK SYARAK BASANDI KITABULLAH & PERDA BERNUANSA SYARIAH DI KABUPATEN SOLOK

Pengesahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dalam perkembangan selanjutnya diamandemen dengan keberadaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan tanggapan dan jawaban Pemerintah terhadap desakan demokratisasi dan pembaharuan sistem hukum Indonesia sejak bola reformasi mulai digulirkan pada tahun 1998.¹⁵ Pasca kelahiran regulasi tersebut, beberapa daerah di Indonesia mulai melakukan inisiatif-inisiatif untuk mengembangkan potensi daerahnya masing-masing, mulai dari gegapnya pemilihan kepala daerah hingga hingar-bingar membentuk identitas daerah masing-masing.¹⁶ Kebijakan desentralisasi tersebut berimbas pada beberapa Kabupaten, Kota atau bahkan Propinsi di Indonesia yang penduduknya dominan beragama Islam –yang juga tidak menutup kemungkinan dipicu oleh beberapa faktor lainnya– mulai menuntut pemberlakuan syari’at Islam secara formal untuk diimplementasikan pada masing-masing daerah itu. Selanjutnya, lahirlah beberapa Peraturan Daerah (Perda)¹⁷ yang mengatur beberapa aspek dari ajaran Islam, sehingga Perda-perda tersebut sering diistilahkan dengan sebutan

¹⁵ Muhammad Fadhly Ase, *Mengkaji Ulang Perda Bermuatan Syari’ah: Sebuah Pendekatan Yuridis Normatif*. Penulis adalah hakim pada Pengadilan Agama Kisaran.

¹⁶ Dampak undang-undang tersebut cukup berarti di tingkat Kota dan Kabupaten, Pemerintah Daerah menyikapinya dengan membenahi berbagai sektor, membangun berbagai dasar hukum sebagai pengatur aktivitas di daerah. Nelti Anggraini, *Membaca Partisipasi Publik dalam Mendorong Lahirnya Produk Undang-undang Berdimensi Agama di Sumatra Barat*, dalam <http://neltianggraini.blogspot.com/>, akses tanggal 23 April 2011, 08:14 WIB.

¹⁷ Harus diakui bahwa regulasi otonomi daerah membuka sekaligus peluang tumbuhnya prakarsa, kreativitas dan sekaligus diskresi kalau tidak hendak dikatakan kebebasan bagi daerah. Peluang ini harus ditanggapi secara positif oleh siapa saja, oleh Pemerintah, oleh Provinsi, kabupaten/kota dan masyarakat. Tanggapan positif diperlukan juga diantaranya untuk menghindari kembalinya pendulum ke arah sentralisasi. Tetapi kecermatan dan ketelitian tetap diperlukan justru untuk menyempumakan kelemahan-kelemahan yang teridentifikasi. Sudarsono Hardjosoekarto, *Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah* dalam <http://downloadjournal.blogspot.com/2008/03/hubungan-pusat-dan-daerah-dalam.html>, akses tanggal 20 April 2011, 11:32 WIB.

Perda bermuatan syari'ah, di mana sedikitnya 50 Kabupaten dan Kota di Indonesia telah memberlakukannya, ditambah dengan beberapa Kabupaten / Kota lainnya juga menghendaki penerapan perda serupa yang kini rancangannya sedang digodok oleh badan eksekutif dan legislatif daerah.

Regulasi tentang pemerintahan daerah membentuk kecenderungan produksi Perda di seluruh wilayah Indonesia meningkat –dalam konteks Sumatera Barat, salah satu kebijakan daerah yang dikembangkan adalah kembali menerapkan bentuk pemerintahan nagari–.¹⁸ Produktivitas Perda itu dapat dilihat sebagai sesuatu yang positif, yakni sebagai respon untuk menata ulang hubungan kekuasaan yang sentralistis menuju desentralistis. Penataan kembali hubungan kuasa ini membuka peluang perubahan pada pemaknaan tentang peran para pemangku kepentingan dalam tata pemerintahan daerah. Pada penetapan kembali inilah interaksi budaya (dalam bentuk agama, adat dan sebagainya) dan politik saling mempengaruhi untuk menentukan peran yang baru. Proses penetapan ini bisa menghasilkan hubungan kuasa yang menguntungkan atau merugikan, tergantung pada siapa yang terlibat dalam proses ini dan kepentingan apa yang bermain di dalamnya.

Selain untuk keperluan desentralisasi kekuasaan atau kewenangan dalam pengertian geografis, dengan kembali pada sistem pemerintahan ber-nagari, juga diharapkan *the land of Minangkabau*, dengan filosofi adat Minangkabau yakni *adat basandi syarak-syarak basandi Kitabullah* di mana nagari-nagari menjadi lebih berdaya dengan diperankannya kembali ninik mamak alim ulama, cadiak pandai selaku kontrol sosial di tengah masyarakat, namun juga identitas “ke-Islam-an” dapat diwujudkan-nyatakan.

Perdebatan kemudian muncul nagari model apa dan kapan yang kemudian akan dirujuk, karena sistem pemerintahan nagari telah mengalami dinamisasi, misalnya bentuk pemerintahan nagari sebelum datangnya pendatang asing, seperti Islam, Barat, nagari zaman Orde Lama, atau nagari pada masa Orde Baru. Persoalan lainnya yang kemudian muncul, pada satu sisi ada tuntutan menggebu

¹⁸ *Nagari* dalam konsep tradisional Minangkabau dipahami sebagai satu kesatuan adat, ulayat di Sumatera Barat, atau semacam republik mini yang pernah dikenal dalam sejarah Yunani Kuno. Akan tetapi Nagari dalam pengertian administratif kemudian dipahami sebagai pemerintahan terendah seperti halnya desa di Jawa, Nanggroe di Aceh, Marga di Tapanuli, kampung di Palembang dan sebagainya.

bagaimana Sumatera Barat dalam pengertian Minangkabau tetap menjadi otentik, karena di Sumatera Barat umumnya dan Kabupaten Solok khususnya adalah daerah di mana telah secara turun-temurun telah terjadi, “kedekatan” antara adat dan tradisi lokal dengan agama sangat kuat. Dalam banyak hal sulit dipisahkan walaupun mudah dibedakan. “kedekatan” ini cukup “mengikat” dan “menyatu”. Agama menjadi tergantung pada adat atau tradisi setempat, sebaliknya –adat atau tradisi mendapatkan “muatan” agama, sehingga dalam beberapa kasus di beberapa daerah tertentu, dimana keduanya “menyatu”, sikap adat atau tradisi menjadi sama dengan sikap agama. Atau sikap agama terhadap persoalan setempat menjadi sama dengan sikap adat atau tradisi setempat.

Keberadaan Perda-perda berdimensi syari’ah di Sumatera Barat¹⁹ selalu dikaitkan dengan faktor sosial budaya masyarakat Minangkabau yang identik dengan ajaran Islam sebagaimana tercermin dalam filosofi adat Minangkabau yakni *adat basandi syarak-syarak basandi Kitabullah*. Ajaran Islam begitu kental dengan kebudayaan yang dianut oleh masyarakat Minangkabau. Demikian juga halnya dengan konsistensi masyarakat Minangkabau dalam menjalankan serta mematuhi peraturan adatnya. Pada satu sisi, keberhasilan upaya pihak pemerintah dalam mengintegrasikan serta mentransformasikan nilai-nilai ajaran Islam dan budaya Minangkabau dalam regulasinya akan memicu beberapa pergeseran dan konflik sosial dalam masyarakat yang pada akhirnya akan berujung pada perubahan sosial pada masyarakat Minangkabau.

Dari sudut pandang politik, isu penerapan syari’at Islam pada masyarakat Minangkabau merupakan salah satu lahan empuk yang bisa dimanfaatkan sebagai jalan untuk “mengambil hati” dan kepercayaan masyarakat. Proses pembahasan *legal draft* kristalisasi nilai-nilai syari’ah dalam ketentuan hukum positif ini mengalami proses panjang. Demikian juga halnya dengan peranan pemerintahan dalam mewujudkan dan melaksanakan ketentuan ini yang sedikit banyaknya menimbulkan beberapa pertentangan di kalangan masyarakat.

¹⁹ Menarik dicermati untuk Sumatera Barat, yakni aspirasi tentang penegakan syariat Islam dijalar politik dalam bentuk Perda ini ditangkap dalam perspektif yang berbeda dari yang dimaksud masyarakat. Jika dalam perspektif masyarakat penerapan syariat Islam berarti dijalankannya ajaran-ajaran moral agama dengan sungguh-sungguh dengan pendekatan kultural-subtansial, maka dalam perspektif elit, penerapan syariat Islam lebih menjadi sarana politik dan kepentingan birokrat. Sulis Syakhsiyah Annisa, *Perda Wajib Berbusana Muslim di Sijunjung* dalam <http://syakhsiyah.wordpress.com/2009/09/18/64/> , akses tanggal 21 April 2011, 15:13 WIB.

Untuk lebih memfokuskan pembahasan ini, penulis membatasi analisis terhadap Perda bernuansa syari'ah di Kabupaten Solok. Perda yang penulis maksud adalah Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pandai Baca Huruf al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas serta Calon Pengantin. Perda ini diundangkan oleh Bupati Solok –yang pada saat itu dijabat oleh Gamawan Fauzi—pada tanggal 27 September 2001 dan diundangkan pada tanggal yang sama serta masuk dalam Lembaran Daerah Kabupaten Solok Tahun 2001 Nomor 32. Perda ini terdiri dari 7 bab dan 19 pasal.

Pengundangan Perda ini memicu berbagai penilaian di kalangan masyarakat. Dari sisi materi dan hierarkinya, Perda ini terlihat kontras dengan ketentuan yang berada di atasnya –yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan jo. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan–, berkaitan dengan keharusan pandai membaca al-Quran bagi pasangan yang hendak melangsungkan perkawinan. Demikian juga halnya dengan tanggapan dengan masyarakat –meskipun 98 % masyarakat Kabupaten Solok beragama Islam–, ada kelompok yang sangat mendukung implikasi Perda ini, namun tidak sedikit pula kalangan yang menentang Perda ini.

Untuk mengurai kajian ini, penulis akan melakukan analisis dari tiga sudut pandang, yaitu; tinjauan politik hukum, tinjauan yuridis dan tinjauan aspek sosiologis terhadap perubahan sosial yang ditimbulkan.

1. KAJIAN ASPEK POLITIK HUKUM & MATERI HUKUM

Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pandai Baca Huruf al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas serta Calon Pengantin disahkan oleh Bupati Solok –yang pada saat itu dijabat oleh Gamawan Fauzi—pada tanggal 27 September 2001 dan diundangkan pada tanggal yang sama. Kebijakan tersebut didasari oleh beberapa pertimbangan seperti yang tertera dalam konsideran naskah Perda tersebut. Secara umum, dapat disimpulkan bahwa latar belakang pengesahan Perda tersebut dikarenakan masih banyak generasi

muda yang tidak mampu membaca huruf al-Quran, dalam upaya meningkatkan pengetahuan dan pemahaman serta pengamalan al-Quran oleh seluruh lapisan masyarakat –sesuai dengan falsafah *adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah*–, untuk ikut mencerdaskan kehidupun bangsa, khususnya dalam rangka menanamkan nilai-nilai iman dan taqwa bagi generasi muda dan masyarakat pada umumnya, serta sebagai salah satu usaha efektivitas tujuan pendidikan nasional untuk mewujudkan insan kamil atau muslim paripurna yang mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia seutuhnya.

Dalam kaidah kebijakan, sebuah produk kebijakan publik –termasuk di dalamnya Perda–, lazimnya ditujukan untuk mengatur kepentingan umum yang di dalamnya terdapat banyak nilai-nilai tidak saja kolektif tetapi juga individual yang harus dipertimbangkan sebagai norma dasar kehidupan bersama.

Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*matchstaat*). Berdasarkan prinsip negara hukum seperti itu sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dalam hal ini harus diartikan sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Karena itu pelaksanaan politik hukum perundang-undangan tidak boleh menghadirkan hukum dan/atau peraturan perundang-undangan yang hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak boleh hanya untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan harus menjamin kepentingan keadilan bagi semua individu, bagi semua warga bangsa. Untuk dapat menjamin hal ini, maka negara hukum yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat*, tetapi *demokratische rechtsstaat (democratic rule of law)*.²⁰ Hal tersebut terefleksikan dalam konstitusi Republik Indonesia yang juga dimaktubkan dalam bunyi sila pancasila.

Secara teoritis suatu kebijakan publik diproyeksikan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik dan bukan masalah-masalah privat. Masalah dalam konteks kebijakan publik berarti adanya kondisi dan situasi yang secara formal menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan dalam

²⁰ Andi Mattalatta, *Politik Hukum Perundang-undangan*, dimuat dalam <http://www.djpp.depkumham.go.id/htn-dan-puu/64-politik-hukum-perundang-undangan.html> akses tanggal 18 April 2011, 15:21 WIB.

masyarakat sehingga perlu dicari cara-cara penanggulangannya.²¹ Sehingga, secara sederhana dapat disimpulkan bahwa munculnya suatu kebijakan bertujuan untuk menampung dan merupakan sebuah ketentuan yang dipakai dalam menyelesaikan berbagai masalah yang timbul dalam masyarakat.

Tidak semua masalah yang muncul dalam kehidupan manusia dapat dijadikan sebagai dasar kelahiran suatu kebijakan publik. Hanya masalah publik—masalah-masalah yang tidak dapat diatasi secara pribadi—yang dapat dipergunakan sebagai dasar perumusan suatu kebijakan. Persoalannya, apakah moralitas sebagai basis pergulatan implementasi perda bemuatan Syariat Islam merupakan masalah privat atau publik? Pertanyaan berikutnya adalah apakah persoalan moralitas antara satu masyarakat dengan masyarakat lain atau individu dengan individu lainnya layak dinilai sebagai masalah bersama (*common problems*) dan karenanya menjadi persoalan publik yang perlu dicarikan pemecahannya melalui kebijakan publik.

Salah satu kebijakan publik pada tataran daerah adalah Perda. Kemunculan Perda ini sudah barang tentu bersinggungan dan mempunyai hubungan yang erat dengan kepentingan yang hendak diakomodir oleh daerah tersebut. Kemunculan Perda bernuansa syari'ah menjadi sangat menarik untuk dicermati tidak hanya karena menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat, akan tetapi juga ide-ide utama yang memunculkan Perda tersebut. Perda sebagai sebuah kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari sebuah proses politik yang—dapat saja—dilatarbelakangi oleh idealisasi politik pembuat kebijakan pada saat itu.²² Pembentukan produk hukum adalah lahir dari pengaruh kekuatan politik melalui proses politik dalam institusi negara yang diberikan otoritas untuk itu.

Secara kronologisnya, proses pembentukan Perda ini dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Adanya masalah sosial-religius di Kabupaten Solok yang berhubungan dengan minimnya angka melek huruf al-Quran generasi muda, padahal al-Quran

²¹ Pudjo Soeharso, *Pro-Kontra Implementasi Perda Syari'ah (Tinjauan Elemen Masyarakat)*, al-Mawarid XVI (2006), 233.

²² Hamdan Zoelva, *Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia*, sebagaimana yang dimuat dalam <http://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/02/20/hukum-dan-politik-dalam-sistem-hukum-indonesia/>, akses tanggal 10 Mei 2011, 19:21 WIB.

sebagai kitab suci umat Islam. Hal ini terlihat dari adanya beberapa laporan dari tokoh masyarakat ke Kantor Departemen Agama Kabupaten Solok (yang sekarang bernama Kementerian Agama Kabupaten Solok)²³ –realitas di lapangan membuktikan bahwa 98 % masyarakat Kabupaten Solok beragama Islam– ;

- b. Untuk mencapai tujuan pendidikan nasional dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan. Berdasarkan konsideran pada Perda Nomor 10 Tahun 2001, penulis lebih fokus terhadap masalah sosial dalam masyarakat yang beranjak dari kultur hukum adat setempat yang disesuaikan upaya meningkatkan pengetahuan dan pemahaman serta pengamalan al-Quran oleh seluruh lapisan masyarakat, sesuai dengan falsafah *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah; pituah syarak mangato adat mamakai* ;
- c. Hal ini melahirkan beberapa studi penelitian yang digarap oleh beberapa pihak / individu masyarakat yang mendapatkan respon baik dari orang yang membidangnya ;
- d. Laporan penelitian yang berisikan kertas kebijakan yang merekomendasikan untuk melakukan usaha lobi-lobi dukungan tersebut dan kemudian dituangkan dalam Naskah Akademik, yang berisikan latar belakang: pokok-pokok pemikiran, metode, daftar perundang-undangan yang relevan; ruang lingkup: ketentuan umum yang berisikan definisi-definisi dan materi muatan yang berisikan teori-teori yang sudah tergambar; kesimpulan yang sebelumnya harus mengenali masalah sosial terlebih dahulu dan ada penegasan waktu jangka pelaksanaannya/urgensi waktu. Hal ini dilakukan dengan menganalisa fakta-fakta dan metode-metode, hingga memudahkan usaha pengembangan lanjut ;

²³ M. Sofi Nurdin, *Wawancara Via Phone*, 29 Mei 2011, 14:33 WIB. Beliau adalah salah satu tokoh masyarakat Kabupaten Solok yang juga menjabat anggota DPRD Kabupaten Solok dan turut serta dalam proses legislasi Perda yang bersangkutan.

1. Pengembangan lebih lanjut tadi hingga menjadi *legal draft*. Pembentukan Perda, sama halnya dengan persiapan penyusunan Perpu, PP, dan Perpres, dasar hukum tentang bagaimana teknik penyusunan peraturan daerah juga belum memiliki landasan baku. Pasal 26 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan bahwa rancangan Perda dapat berasal dari DPRD/ Gubernur / Bupati / Walikota, yang masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Propinsi, Kabupaten atau Kota. Sementara itu, pasal 27 menyebutkan, “ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur / Bupati / Walikota diatur dengan Peraturan Presiden”. Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD secara implisit mengatur mekanisme penyiapan Perda.
2. Pembahasan Perda baik yang diusulkan oleh DPRD maupun Pemerintahan Daerah, pada dasarnya melalui mekanisme yang sama dengan ketika RUU dibahas. Di dalam mekanisme DPRD terdapat juga pembicaraan yang bertingkat dari mulai penjelasan dan pemaparan tentang Rancangan Perda, tanggapan umum fraksi-fraksi, detail pembahasan, hingga pengambilan keputusan. Pembahasan Rancangan Perda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota (Pasal 40).
3. Setelah adanya pengambilan keputusan dan disetujui bersama oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda dalam jangka waktu 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. (Pasal 42 ayat [1] dan [2])
4. Setelah ditetapkan oleh Gubernur/ Bupati/Walikota dengan membutuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak Rancangan Perda tersebut disetujui bersama. Maka telah sah menjadi Perda dengan kalimat pengesahan yang berbunyi, “Perda ini dinyatakan sah ...” yang harus dibubuhkan pada halaman terakhir naskah Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam Lembaran Daerah. Dan setelah itu wajib diundangkan. (Pasal 43 ayat [1], [2], [3] dan [4])

5. Penyebarluasan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam berita daerah. (Pasal 52).

Bertitik tolak dari hal tersebut, penulis menyimpulkan bahwa konfigurasi politik dalam proses dan tahapan penetapan Perda tersebut adalah demokratis. Konfigurasi politik demokratis merupakan susunan sistem politik yang membuka peluang (kesempatan) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum.²⁴ Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana kebebasan politik.²⁵ Indonesia merupakan Negara yang menganut paham demokratis. Pemilihan wakil rakyat dilakukan melalui pemilihan umum.

Partisipasi masyarakat sangat penting untuk menghindari peraturan perundangan yang hanya menguntungkan sebagian orang/kelompok tertentu. Mekanisme ini dibutuhkan oleh masyarakat lokal untuk menyuarakan pendapat dan aspirasi mereka dan untuk terlibat aktif dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan daerah.²⁶ Keikut-sertaan kalangan akademis dengan beberapa hasil penelitiannya mengindikasikan adanya partisipasi dalam pembentukan Perda ini. Tidak hanya sampai di situ, proses awal lahirnya Perda ini adalah didasarkan pada adanya laporan evaluasi mengenai minimnya tingkat melek huruf arab di kalangan muda masyarakat Kabupaten Solok, sebagai mana yang dinyatakan sebagai berikut :

Menimbang

.....

²⁴ Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press 2010), Ed-revisi, cet-3, 30.

²⁵ Pengertian ini disunting dan dikembangkan dari pengertian demokrasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960), 70, yang secara substansial sama dengan apa yang dikemukakan dalam Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, *Demokrasi dan Totaliterisme: Dua ujung Dalam Spektrum Politik*, dalam Miriam Budiarto, *Masalah Kenegaraan* (Jakarta: Gramedia, tth), 88 serta Ralf Dahrendorf, *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri* (Jakarta: Rajawali, 1986). Sebagaimana yang dikutip dalam Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press 2010), Ed-revisi, cet-3, 31.

²⁶ Nelti Anggraini, *Membaca Partisipasi Publik dalam Mendorong Lahirnya Produk Undang-undang Berdimensi Agama di Sumatra Barat*, dalam <http://neltianggraini.blogspot.com/>, akses tanggal 23 April 2011, 08:14 WIB.

- e. Bahwa berdasarkan evaluasi terhadap kemampuan membaca huruf Al-Quran bagi murid Sekolah, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Siswa Lanjutan Tingkat Atas di Kabupaten Solok ternyata masih banyak yang tidak mampu membaca huruf Al-Quran;²⁷

Dalam melakukan penelitian tersebut, sudah barang tentu melibatkan sampel yang diambil langsung dari generasi muda –dalam hal ini adalah siswa-siswi dalam jenjang pendidikan dan pemuda–, dengan menggunakan metode penelitian yang baku dan relevan. Hal ini mengindikasikan bahwa secara tidak langsung, generasi muda –yang dalam hal ini menjadi sampel dalam penelitian tersebut—telah memberikan kontribusi akan pembentukan dan penetapan Perda tersebut. Tidak hanya dari kalangan generasi muda, dukungan untuk dibentuknya Perda ini juga datang dari pihak manajemen sekolah dan tokoh masyarakat –baik dari kalangan agama ataupun kalangan adat–.

Indonesia merupakan sebuah Negara yang menganut sistem demokrasi sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan Undang-undang Dasar. Dalam konteks Kabupaten Solok, dapat diamati eksistensi beberapa lembaga yang memegang peran penting dan bersifat independen.²⁸ Berkaitan dengan Perda ini, lembaga yang paling berperan adalah LKAAM (Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau). Lembaga ini memiliki wewenang besar dalam menentukan masalah-masalah adat dan kebudayaan dalam masyarakat Minangkabau. Pengaruh lembaga ini dalam masyarakat sangat signifikan, mengingat kentalnya pengaruh akan kepatuhan masyarakat Minangkabau terhadap pemuka adatnya.

Sebagai sebuah kebijakan publik dan produk hukum, eksistensi Perda ini dapat dikualifikasikan –apakah ia merupakan produk hukum yang berkarakter responsif atau konservatif– dengan meninjaunya dari beberapa segi.²⁹ Pertama, dari segi proses terbentuknya. Prosesi pembentukan perda ini melalui beberapa tahapan yang di dalamnya melibatkan elemen-elemen masyarakat, mulai dari generasi muda, tokoh masyarakat dan beberapa lembaga otonom –seperti

²⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pandai Baca Huruf al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas serta Calon Pengantin. Lembaran Daerah Kabupaten Solok Tahun 2001 Nomor 32.

²⁸ Di Negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasi demokratis, terdapat pluralitas organisasi di mana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol* (Jakarta: Rajawali, 1985), 8-9.

²⁹ Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press 2010), Ed-revisi, cet-3, 32.

LKAAM dan lembaga survey-. Sehingga dapat disimpulkan bahwa berdasarkan proses pembuatannya, Perda ini bersifat partisipatif. Kedua, dari segi fungsinya. Materi perda ini sarat dengan muatan yang mendorong generasi muda untuk bisa mengenal huruf Arab dan membaca al-Quran. Hal ini merupakan refleksi dari keinginan masyarakat Minangkabau yang konsisten dengan falsafah ABS-SBK.³⁰ Muatan dalam materi Perda ini merupakan kristalisasi keinginan masyarakat yang bersifat aspiratif. Ketiga, dari segi penafsirannya. Materi dalam Perda ini telah menjelaskan secara rinci mengenai aspek-aspek yang hendak dicapai oleh Pemerintah (lihat pasal 5-10), sehingga peluang Pemerintah untuk melakukan penafsiran sendiri menjadi terbatas hanya pada pengaturan tentang teknis pelaksanaannya.

Bertitik tolak dari tiga indikator tersebut di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa eksistensi Perda ini telah memenuhi –atau lebih cenderung sesuai dengan—indikator yang menunjukkan bahwa produk hukum tersebut bersifat responsif.

Masalah yang biasa menjadi fokus perhatian dalam studi tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) adalah asas otonomi dan pelaksanaan desentralisasi dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Rienonow menyatakan bahwa ada dua alasan pokok tentang kebijaksanaan membentuk pemerintahan di tingkat daerah. Pertama, membangun kekuasaan agar rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berhubungan langsung dengan dengan mereka. Kedua, memberikan kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang berbeda untuk membuat regulasi dan programnya sendiri. Otonomi berarti kebebasan dan kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan.³¹ Daerah otonomi diberikan kebebasan dan kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung-jawabkan.

³⁰ ABS-SBK, dikunci dengan kalimat *syarak mangato, adaik mamakai*, bukan sekedar slogan, bukan pula kata mutiara. Ia adalah dasar filosofis adat dan budaya Minangkabau yang telah dipatrikan para tokoh adat, ulama, dan Kesultanan Pagaruyung di Puncak Pato Tanah Datar dalam perjanjian yang disebut “Piagam Bukit Marapalam”. Irfianda Abidin Datuk Penghulu Basa *Kejayaan Islam akan Kembali Terwujud di Minang*, Suara Hidayatullah, April 2008, dimuat dalam <http://majalah.hidayatullah.com/?p=1258>, akses tanggal 21 April 2011, 12:09 WIB.

³¹ Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press 2010), Ed-revisi, cet-3, 95.

Kajian ini mengartikan hukum sebagai peraturan perundang-undangan – dalam analisis ini adalah Perda– yang berpangkal pada Undang-undang Dasar yang secara hierarkis melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Akan tetapi, pokok bahasannya diarahkan pada Undang-undang dalam artian formal,³² –dalam analisis ini– yakni produk hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Solok bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Solok.

Dalam konteks hierarki norma hukum, bahasan yang dikaji adalah aspek kepastian hukum dalam kaitannya dengan pemberlakuan hukum secara yuridis, yang ditentukan oleh validitas atau kesesuaian hukum dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Pemberlakuan hukum di Indonesia tetap harus mengikuti hukum ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia. Dalam hal pemberlakuan hukum, hukum ketatanegaraan Indonesia menganut teori berjenjang (*stufen theory*) dari Hans Kelsen. Teori tersebut mengandung ajaran-ajaran sebagai berikut :

- a. Dasar berlakunya dan legalitas suatu norma terletak pada norma yang ada di atasnya (dari bawah ke atas), atau ;
- b. Suatu norma yang menjadi dasar berlakunya dan legalitas norma yang ada di bawahnya (dari atas ke bawah) ;
- c. Secara acak, diambil dua norma saja, bisa dari bawah bisa dari atas atau dari atas ke bawah seperti pada uraian pada huruf a dan b di atas.

Teori berjenjang ini kemudian menimbulkan asas hukum *lex superior derogat lex inferiori* (hukum yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang di atasnya). Jika bertentangan, ia dapat dibatalkan demi hukum. Dalam konteks keindonesiaan, hal ini ditemukan dalam ketentuan pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara terperinci dijelaskan sebagai berikut :

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;

³² Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press 2010), Ed-revisi, cet-3, 30.

4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, dijelaskan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Jenis dan hierarki Peraturan Daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e, meliputi :

- a. Peraturan Daerah propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi bersama dengan Gubernur ;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota bersama Bupati/Walikota ;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Pengakuan dan penerimaan negara terhadap keberadaan hukum syari'at Islam, memerlukan format atau bentuk hukum tertentu yang disepakati bersama, dimana Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya, dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Berdasarkan prinsip *lex superiore derogat lex infirioire* maka secara hirarkis peraturan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi.

Akan tetapi, dalam hukum juga berlaku prinsip *lex specialis derogat lex generalis* yang berarti bahwa peraturan yang khusus dapat mengesampingkan berlakunya suatu peraturan yang bersifat umum. Pertanyaannya adalah, apakah Perda bermuatan syari'ah merupakan peraturan khusus yang bisa mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain atau yang lebih tinggi?

Beberapa peraturan yang tingkatannya lebih tinggi mengatur hal-hal yang masih bersifat umum, sementara kondisi khusus daerah tertentu, menghendaki ketentuan yang khusus untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kekhususan itu dapat ditampung pengaturannya dalam bentuk

Peraturan Daerah. Hal ini bisa dilihat, dimana semua perda sebelum ditetapkan, dalam pertimbangan hukumnya selalu mengingat dan menimbang perundang-undangan yang berada di atasnya, sehingga pertentangan akan minim sekali terjadi.³³

Merujuk pada Perda tentang kewajiban baca tulis al-Quran ini, dapat dirincikan pertimbangan hukum yang dipergunakan dalam penyusunannya, sebagai berikut :

Mengingat :

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 25);
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019);
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 Tentang Sistim Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3390);
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 Tentang Pendidikan Dasar (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Nomor 341 2);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 Tentang Pendidikan Menengah (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3413);
7. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 70);
8. Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 128 Tahun 1982 dan Nomor 44 A Tahun 1982 tentang usaha Peningkatan Kemampuan Baca Tulis Huruf Al-Quran bagi Umat Islam dalam rangka Penghayatan dan Pengamalan Al-Quran dalam Kehidupan sehari-hari;
9. Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari (Lembaran Daerah Tahun 2001 Nomor 4)³⁴.

Berdasarkan konsideran ini, dapat disimpulkan bahwa fokus pembentukan Perda ini lebih dititik-beratkan pada masalah pendidikan Islam guna memenuhi

³³ Muhammad Fadhly Ase, *Mengkaji Ulang Perda Bermuatan Syari'ah: Sebuah Pendekatan Yuridis Normatif*. Penulis adalah hakim pada Pengadilan Agama Kisaran.

³⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pandai Baca Huruf al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas serta Calon Pengantin. Lembaran Daerah Kabupaten Solok Tahun 2001 Nomor 32.

tujuan pendidikan Islam itu sendiri dan untuk melestarikan kebudayaan masyarakat Minangkabau yang memegang teguh filsafatnya. Sampai titik ini, pembahasan mengenai Perda ini dapat dikategorikan sinkron dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya.

Undang-undang yang menjadi acuan dalam konsideran Perda ini sudah relevan. Hal ini terlihat dari undang-undang yang menjadi kerangka acuan adalah undang-undang yang mengatur kewenangan Pemda untuk membuat regulasi pada tingkat daerah (Kabupaten/Kota) ditambah lagi dengan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan Islam serta undang-undang yang mengatur masalah perkawinan. Meskipun demikian, bukan berarti penulis menyimpulkan bahwa Perda ini sudah sepenuhnya sesuai dengan asas hierarki.

Ketika penulis melakukan pengamatan lebih mendalam, penulis menemukan sebuah masalah yang mempunyai pengaruh signifikan dalam kehidupan masyarakat. Di dalam Perda ini juga terdapat satu pasal yang menurut analisa penulis bertentangan dengan ketentuan yang berada di atasnya. Pasal yang penulis maksud adalah ketentuan yang dimuat dalam pasal 10, sebagai berikut :

Pasal 10

- (1) Setiap pasangan calon pengantin yang akan melaksanakan pernikahan wajib mampu membaca al-Quran dengan baik dan benar ;
- (2) Kemampuan membaca al-Quran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dihadapan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) atau dihadapan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) yang bertugas membimbing acara pernikahan tersebut.

Dari realita yang penulis temukan di lapangan, regulasi ini membawa pengaruh dalam masyarakat. Dalam pelaksanaan akad nikah, seandainya pasangan calon pengantin tidak mampu membaca al-Quran, maka akad pernikahannya diundur sampai yang bersangkutan mampu membaca al-Quran dengan baik dan benar. Penundaan ini tidak mengenal batasan waktu yang pasti.³⁵ Hal ini jelas saja akan berakibat pada kekacauan administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama karena hal ini berkaitan dengan keharusan mencatatkan pernikahan.

Untuk menghindari kekacauan secara administratif ini, KUA mempunyai inisiatif sendiri. Setiap pasangan calon pengantin yang hendak melangsungkan

³⁵ Untuk penjelasan teknis lebih lanjut, silahkan dirujuk ke Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

perkawinan mengurus surat-surat yang bersangkutan dengan administrasi perkawinannya, pasangan ini sudah diuji kemampuan untuk membaca al-Quran pada tingkat nagari. Namun tidak hanya sampai disitu, pada saat pelaksanaan akad perkawinan, pasangan mempelai kembali diuji untuk membaca al-Quran. Apabila kedua pasangan pengantin tersebut tidak mampu, maka pernikahannya ditunda sampai yang bersangkutan mampu untuk membaca al-Quran. Namun, apabila hanya salah satu pihak saja yang mampu membaca al-Quran, maka akad nikah tetap dilangsungkan dengan persyaratan pasangan yang mampu tersebut harus mengajarkan pasangan yang lainnya di atas surat perjanjian bermaterai 6.000 yang disaksikan oleh pihak keluarga kedua belah pihak. Namun, buku nikah pasangan ini ditanggung penyerahannya oleh KUA sampai kedua belah pihak benar-benar mampu membaca al-Quran.³⁶ Kebijakan ini merupakan sebuah terobosan yang diambil oleh pihak Kementerian Agama Kabupaten Solok guna menunjang berlakunya Perda tersebut secara efektif.

Di samping itu, ketentuan yang berkaitan dengan keharusan pandai baca al-Quran ini bagi pasangan calon pengantin terlihat bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya, yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan –sekalipun Undang-undang ini dicantumkan sebagai salah satu pertimbangan dalam konsiderannya–.

Pada satu sisi, tujuan keberadaan regulasi ini sinkron dengan tujuan perkawinan itu sendiri sebagaimana yang terdapat dalam Undang-undang Perkawinan –jika tidak terlalu berlebihan—dan Kompilasi Hukum Islam³⁷. Namun berkaitan dengan materi lain, ketidak-mampuan calon pengantin untuk membaca al-Quran di hadapan P3N berakibat pada penundaan akad nikahnya.

³⁶ Syahrul Wirda (Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Solok), *Wawancara Via Phone*, 29 Mei 2011, 15:33 WIB.

³⁷ Tujuan perkawinan dalam Undang-undang Perkawinan dijelaskan dalam pasal 1, yaitu; “... dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Hal ini diperkuat dengan adanya Penjelasan Umum tentang Undang-undang Perkawinan poin 4 huruf a. Demikian juga halnya dengan pasal 3 KHI yang menyatakan bahwa, “perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah dan rahmah”. Hal ini sesuai dengan pasal 4 Perda ini, “Fungsi Pandai Baca huruf al-Quran dengan baik dan benar adalah ... serta calon pengantin dan masyarakat dalam rangka membentuk keluarga sakinah, mawaddah warrahmah”.

Pengaturan yang seperti ini tidak ditemukan dalam Undang-undang Perkawinan,³⁸ sehingga keberadaan pasal ini harus dikaji ulang.

Berkaitan dengan teori desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah, perdebatan mengenai Perda ini tidak dapat dielakkan. Keterkaitan Perda ini dengan konsistensi masyarakat Minangkabau dalam melaksanakan filosofi *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* mengundang perdebatan yang alot pada tatanan teoritis –yang nantinya akan menjadi alasan pendorong terbentuknya perda ini sendiri–. Pembahasan terhadap hal ini merujuk pada kompleksitas perdebatan teori mengenai dominasi dan otoritas suatu regulasi yang berkembang sejak zaman kolonial Belanda dahulu, yaitu teori *receptie incomplexu*, *teori receptie*, dan *receptie a contrario*.

Ahli hukum Van den Berg dan Salomon Keyzer mencetuskan teori *receptie in complexu*, yang menyatakan bahwa syari'at Islam secara keseluruhan berlaku bagi pemeluk-pemeluknya.³⁹ Atas pengaruh teori ini, maka Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1882 mendirikan Peradilan Agama yang ditujukan kepada warga masyarakat yang memeluk Agama Islam. Namun, *teori receptie in complexu* ini kemudian ditentang oleh van Vollenhoven dan Snouck Hurgronje sebagai pencipta teori baru yaitu teori *receptie*⁴⁰ –sebagaimana yang diungkapkan Snouck Hurgronje– menyatakan bahwa hukum Islam dapat diberlakukan sepanjang tidak bertentangan dengan hukum adat. Jadi dengan demikian menurut pandangan teori ini, untuk berlakunya hukum Islam harus diresepsi (diterima) terlebih dahulu oleh hukum adat.⁴¹ Teori muncul secara berurutan sebagai sebuah hasil refleksi terhadap eksistensi kolonialisasi Belanda di Indonesia.

³⁸ Silahkan lihat Undang-undang Perkawinan dalam Bab II Syarat-syarat Perkawinan (pasal 6-12), Bab III Pencegahan Perkawinan (pasal 13-21). Silahkan bandingkan dengan KHI pada Bab IV Rukun dan Syarat Perkawinan (pasal 14-29), Bab VI Larangan Kawin (pasal 39-44).

³⁹ Ratno Lukito, *Pergumulan Hukum Islam dan Adat di Indonesia* (Jakarta: INIS, 1996), 44, juga Ratno Lukito, *Sukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi Tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta: Alvabet, 2008). Bandingkan dengan Sajuti Thalib, *Receptio A Contrario* (Jakarta: Academica, 1980), 5-7.

⁴⁰ Pada dasarnya, teori ini didukung oleh Van Vollenhoven, Ter Haar dan Snouck Hurgronje. Ratno Lukito, *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia* (Jakarta: INIS, 1998), 43. Lihat juga dalam Van Vollenhoven, *Het Adatrecht Van Nederlandsch-Indie* (Leiden: E.J. Brill, 1931).

⁴¹ Untuk keterangan lebih lanjut, silahkan baca: Snouck Hurgronje, *Aceh, Rakyat dan Adat Istiadatnya*, terj. (Jakarta: INIS, 1996), Snouck Hurgronje, *Islam di Hindia Belanda*, terj. (Jakarta: Bhartara Karya Aksara, 1983), cet-II, Snouck Hurgronje, *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje IV*, terj. (Jakarta: INIS, 1996).

Sebagai pertentangan terhadap teori *receptie*, kemudian muncul teori *receptie a contrario* yang dikemukakan oleh Sajuti Thalib. Teori ini merupakan pengembangan dari teori Hazairin⁴² yang intinya menyatakan bahwa hukum yang berlaku bagi rakyat adalah hukum agamanya. Dengan demikian hukum adat hanya berlaku kalau tidak bertentangan dengan hukum Islam. Selain terhadap perkembangan Peradilan Agama, teori *receptie a contrario* Sajuti Thalib dan Hazairin semakin kuat pengaruhnya terhadap dinamika formalisasi hukum Islam di Indonesia.

Motivasi lahirnya Perda tentang kewajiban baca al-Quran ini juga tidak terlepas dari kuatnya pengaruh teori *receptie a contrario*. Dalam teori ini, haruslah dipahami bahwa berlakunya syari'at Islam adalah sebuah keniscayaan, dimana setiap muslim dituntut dan diwajibkan menjalankan hukum Islam secara penuh. Konsekuensi logis dari teori *receptie a contrario* adalah adanya personalitas keagamaan. Dengan kewajiban, di mana bagi penganut agama tertentu hanya berlaku hukum agama mereka, tidak ada paksaan kepada penganut agama lain untuk mengikuti hukum yang bukan hukum agama mereka. Dalam bahasa yang sederhana, hukum Islam untuk umat Islam, hukum Budha untuk umat Budha dll.

Personalitas masalah keagamaan terlihat jelas dalam Perda ini, sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 17 ayat (1) berikut :

Pasal 17

- (1) Peraturan Daerah ini hanya berlaku bagi masyarakat yang beragama Islam, sehat jasmani dan rohani yang berdomisili di Daerah serta masyarakat yang akan melaksanakan pernikahan di Daerah ;
- (2)

Pada dasarnya, masalah personalitas dalam keagamaan ini juga terdapat dalam ketentuan Undang-undang Dasar 1945 pasal 29 ayat (2), sehingga Perda ini tidak sesuai dengan asas hierarki peraturan perundang-undangan.

Pasal 29

- (1) Negara berdasarkan asas Ketuhanan Yang Maha Esa ;
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk dan memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu.

⁴² Penjelasan lebih lanjut mengenai teori ini silahkan baca Hazairin, *Tujuh Serangkai tentang Hukum* (Jakarta: Tintamas Indonesia, 1974).

Berdasarkan konsideran Perda ini,—sepertinya—pasal ini luput dari perhatian pemerintah. Pada dasarnya, muatan pasal ini merupakan salah satu alasan kuat yang bisa mempertahankan keberadaan dan pelaksanaan Perda ini. Undang-undang Dasar 1945 merupakan konstitusi negara Indonesia, dan idealnya semua peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya harus mempunyai sinergi dengan Undang-undang Dasar 1945.

Dalam perkembangan selanjutnya, adanya beberapa tahapan amandemen terhadap Undang-undang Dasar 1945 dan pembaharuan dalam regulasi mengenai otonomi daerah, menimbulkan ketidak-sinkronan pada berbagai aspek. Amandemen kedua Undang-undang Dasar 1945 telah mengatur tentang Pemerintahan Daerah secara terperinci. Secara sederhana telah dinyatakan, sebagai berikut :

Pasal 18

...

- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat ;
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas perbantuan.

Memperhatikan pasal tersebut, jelaslah bahwa daerah memiliki wewenang yang luas untuk menjalankan otonomi daerah dan menetapkan peraturan daerah serta peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi daerah. Namun perlu diperhatikan, dalam ayat (5) di atas, terdapat statemen “kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Dengan demikian, Undang-undang Dasar 1945 menentukan bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan absolut terhadap daerah, melainkan ada batasannya yang ditentukan oleh undang-undang.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menentukan batasan-batasan terhadap urusan-urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat, yaitu ada enam urusan absolut yang menjadi urusan pemerintah pusat, yakni hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, peradilan, moneter dan fiskal nasional dan agama. Dalam penjelasan Undang-undang Nomor

32 tahun 2004 disebutkan, bahwa wewenang pemerintah pusat menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya, dan bagian tertentu urusan pemerintah lain yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah. Tapi, sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh-kembangkan kehidupan beragama. Dari penjelasan Undang-undang tersebut di atas, ada beberapa hal penting yang dapat dicatat :⁴³

1. Daerah tidak berwenang untuk menetapkan peraturan, kebijakan penyelenggaraan kehidupan beragama atau mengatur masalah yang berhubungan dengan urusan agama yang berskala nasional, karena itu merupakan wewenang pemerintah pusat,
2. Namun demi meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh-kembangkan kehidupan beragama, sebagian urusan tersebut dapat ditugaskan pemerintah pusat kepada daerah.

Menurut Nazaruddin Umar—Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Departemen Agama pada saat itu—, masalah keagamaan memang termasuk satu dari enam hal yang diserahkan kepada pusat sesuai Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, namun itu tidak ada kaitannya dengan pembuatan Perda bermuatan syari'ah yang isinya mengatur kepentingan masyarakat setempat. Masalah agama yang diserahkan ke pusat antara lain jika muncul aliran sesat di suatu daerah. Selain itu masalah Kantor Urusan Agama (KUA) atau pelaksanaan dari Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, semua itu diserahkan ke pusat.

Selama Perda bermuatan syari'ah berupa wujud nyata dalam meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, membantu program kerja pemerintah, juga skalanya hanya berlaku untuk daerah tertentu, perda bermuatan syari'ah tersebut dapat dibenarkan demi hukum. Sementara itu, muatan hukum dalam pasal 10 Perda Nomor 10 Tahun

⁴³ Muhammad Fadhly Ase, *Mengkaji Ulang Perda Bermuatan Syari'ah: Sebuah Pendekatan Yuridis Normatif*. Penulis adalah hakim pada Pengadilan Agama Kisaran.

2001 berbenturan dengan materi Undang-undang Perkawinan, sehingga tidak dapat dibenarkan secara hukum. Konfrontasi ini berakibat pada penghapusan pasal tersebut.⁴⁴ Tindakan ini dapat diklasifikasikan sebagai sebuah usaha yang menentukan efektivitas hukum.⁴⁵ Dalam perkembangannya, ternyata pihak praktisi hukum yang berkecimpung dengan hal ini tidak mengetahui hasil *judicial review* terhadap Perda ini.

E. IMPLIKASI PERDA BERNUANSA SYARIAH TERHADAP PERUBAHAN SOSIAL MASYARAKAT MINANGKABAU

Munculnya perda-perda yang berhubungan dengan nilai-nilai moralitas dan syari'ah atau Perda yang meng-atasnama-kan moralitas –dan syari'ah tentunya—direspon secara beragam,⁴⁶ tidak hanya terbatas oleh masyarakat yang berada dalam lingkungan masyarakat tersebut saja, namun juga mengundang empati dari masyarakat di luar daerah tersebut.

Setidaknya terdapat tiga kelompok masyarakat yang merespon hal ini. Pertama adalah kelompok yang menolak implementasi perda syari'ah disertai berbagai argumen, seperti; ketidak-jelasan landasan yuridis, karakteristik masyarakat, pluralitas kehidupan bernegara dan lain sebagainya. Salah satu respon yang penulis temukan adalah respon negatif dari beberapa tokoh pemuda yang juga aktivis mahasiswa di Kabupaten Solok yang menyatakan bahwa pada dasarnya legislasi perda ini hanya dikarenakan adanya dorongan secara politik saja. Seharusnya yang menjadi prioritas pemerintah pada waktu itu adalah pembangunan sumber daya manusia. Eksistensi Perda ini tidak menyentuh kebutuhan masyarakat dan tidak diikuti dengan pembangunan sarana dan prasarana pendukungnya. Secara yuridis, Perda ini menimbulkan banyak masalah, baik dari segi materil dan formilnya.⁴⁷ Pemikiran ini dilatarbelakangi dengan merujuk pada kondisi sosial masyarakat Kabupaten Solok pada waktu itu.

⁴⁴ Naskah penghapusan ini dapat dilihat pada bagian lampiran.

⁴⁵ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk interpretasi Undang-undang (Legisprudece)* Vol. 1 Pemahaman Awal (Jakarta: Kencana, 2009), 375.

⁴⁶ Pudjo Soeharso, *Pro-Kontra Implementasi Perda Syari'ah (Tinjauan Elemen Masyarakat)*, al-Mawarid XVI (2006), 233.

⁴⁷ Asep Setiawan (Tokoh Masyarakat dan Aktivis Mahasiswa), *Wawancara Via Phone*, 29 Mei 2011, 12:08 WIB.

Kelompok kedua adalah kelompok yang mendukung dan menekankan pemberlakuan perda bernuansa syari'ah. Hal ini senada dengan apa yang penulis temukan ketika melakukan wawancara dengan salah satu pejabat fungsional KUA. Beliau cenderung mendukung dan menekankan pemberlakuan Perda ini, dengan alasan untuk mempertahankan nilai-nilai esensial yang mulai memudar di kalangan muda masyarakat Minangkabau.⁴⁸ Kelompok ketiga adalah kelompok yang tidak memberikan respon, entah dengan alasan ketidak-tahuan atau ketidak-acuhan atau mungkin juga karena merasa percuma membahas hal-hal seperti itu.⁴⁹ Adanya perbedaan persepsi mengenai hal tersebut merupakan refleksi dari kondisi masyarakat itu sendiri yang sedikit banyaknya dipengaruhi oleh latar belakang tertentu.

Secara rinci, dapat diperhatikan beberapa perubahan di kalangan masyarakat berkaitan dengan keberadaan Perda ini –sekalipun ada beberapa pasal yang dihapus dan direvisi–. Hal ini ini dapat dilihat dua dua sudut pandang. Pertama, perubahan yang terjadi pada masyarakat Minangkabau di daerah Kabupaten Solok. Kedua, perubahan yang terjadi pada masyarakat Minangkabau yang berada di luar Kabupaten Solok.

Perubahan yang terjadi dalam masyarakat Minangkabau di Kabupaten Solok dapat ditinjau dari dua aspek utama, yaitu aspek formal dan aspek informal. Pada aspek formal, pasca pemberlakuan perda ini, beberapa institusi pendidikan baik negeri ataupun swasta seperti SD, SLTP dan SLTA mengharuskan adanya ijazah pandai baca al-Quran bagi calon siswanya. Tidak hanya sampai di situ, beberapa institusi pendidikan bahkan ada yang memasukkan materi baca al-Quran ke dalam materi muatan lokalnya⁵⁰. Hal ini menunjukkan respon yang baik terhadap pemberlakuan Perda ini. Terlepas dari hak tersebut, berkaitan dengan keharusan pasangan calon pengantin untuk mampu membaca al-Quran, eksistensi

⁴⁸ Busfi Eriyon (Penghulu KUA Kecamatan Talang Babungo Kabupaten Solok), *Wawancara Via Phone*, 29 Mei 2011, 11:23 WIB.

⁴⁹ Pudjo Soeharso, *Pro-Kontra Implementasi Perda Syari'ah (Tinjauan Elemen Masyarakat)*, al-Mawarid XVI (2006), 234.

⁵⁰ Hal ini bisa dipahami dari laporan yang pernah dirilis dalam Antara Sumbar Edisi 10 Juni 2008. Laporan ini ditulis oleh Dinas Pendidikan Kota Padang di bawah judul "*Pendidikan al-Qur'an Masuk Kurikulum Sumbar Mulai 2009/2010*". Sebagaimana yang dimuat dalam <http://www.diknas-padang.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=12&artid=351>, akses tanggal 12 April 2011, 21:44 WIB.

Perda ini tidak membawa penurunan angka perkawinan yang signifikan.⁵¹ Hal ini dikarenakan adanya beberapa kebijakan yang dilakukan oleh pejabat fungsional KUA setempat bagi pasangan yang tidak mampu membaca al-Quran.

Pemberlakuan Perda ini juga mempengaruhi animo masyarakat untuk kembali menghidupkan *sistem mangaji di surau* –yang pada masa tradisional merupakan suatu kewajiban yang harus dipatuhi oleh semua generasi muda– dalam bentuk yang lebih modern. Institusi TPA kembali aktif dalam masyarakat, sehingga sebagian besar waktu bermain pada sore hari generasi muda –anak-anak dalam rentang usia 6-12 tahun– dihabiskan untuk belajar membaca al-Quran.

Pada tatanan informal dalam masyarakat, perubahan ini kembali menghidupkan peran tokoh masyarakat –baik tokoh adat ataupun tokoh agama– dalam membangun nagari. Tokoh adat –dalam hal ini adalah Ninik Mamak– kembali mendapatkan wibawanya di tengah-tengah masyarakat setelah mengalami pasang surut karena pengaruh modernisasi dan perkembangan zaman yang –sedikit banyaknya– telah mengikis “moral dan etika adat” generasi muda. Tokoh masyarakat ini mempunyai tanggung jawab moral terhadap generasi mudanya dalam masalah baca al-Quran–karena hal ini sudah membudaya dalam adat Minangkabau–. Kondisi seperti secara tidak langsung telah menggambarkan keberhasilan pemerintah daerah dalam misi “kembali ke nagari, kembali ke surau”. Demikian juga halnya dengan generasi muda yang hendak melakukan pernikahan. Meskipun regulasi mengenai keharusan pandai membaca al-Quran untuk pasangan calon pengantin telah dihapuskan, namun secara moril mereka mempunyai tanggung jawab akan hal itu. Mengingat beratnya beban yang dipikul seandainya mereka nantinya berumah tangga.

Salah satu perubahan yang signifikan dalam kalangan birokrat adalah adanya keinginan untuk mewujudkan dan mengkristalisasikan nilai-nilai syari’at Islam dan adat Minangkabau dalam bentuk regulasi positif. Hal ini terlihat dengan dibentuknya Perda Nomor 6 Tahun 2002 tentang Berpakaian Muslim. Tidaklah

⁵¹ Syahrul Wirda (Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Solok), *Wawancara Via Phone*, 29 Mei 2011, 15:33 WIB. Hal senada juga diungkapkan oleh Busfi Eriyon (Penghulu KUA Kecamatan Talang Babungo Kabupaten Solok), *Wawancara Via Phone*, 29 Mei 2011, 11:23 WIB. Sesuai juga dengan tulisan yang pernah ditulis oleh Yengkie Hirawan (peneliti sebelumnya mengenai efektivitas Perda Nomor 10 Tahun 2001 yang sekarang menjabat sebagai Hakim PA Muaro Bungo) dalam; Yengkie Hirawan, *Wawancara Via Phone*, 29 Mei 2011, 20:45 WIB.

berlebihan jika penulis menyimpulkan bahwa Perda Nomor 10 Tahun 2001 ini merupakan perintis lahirnya beberapa Perda lainnya yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Perubahan sosial yang ditimbulkan pada masyarakat Minangkabau yang berada di luar Kabupaten Solok bermacam-macam. Implikasi utama pembentukan Perda ini melahirkan stimulan bagi beberapa Kabupaten dan Kota di Sumatera Barat untuk juga memberlakukan regulasi yang mengakomodir nilai-nilai Islam dan adat.

Sampai dengan September 2006, tercatat 23 produk kebijakan dari 12 daerah Kabupaten dan Kota di Sumatera Barat mengacu pada soal moralitas dan keagamaan.⁵² Secara garis besar Perda yang muncul pasca berlakunya Perda Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001, Berdasarkan muatan hukumnya dapat dirincikan sebagai berikut :

1. Perda yang terkait dengan *fashion* dan mode pakaian

Perda Kabupaten Pasaman Nomor 22 Tahun 2003, Perda Kabupaten 50 Kota Nomor 5 Tahun 2003, Perda Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung Nomor 2 Tahun 2003, Perda Kabupaten Agam Nomor 6 Tahun 2005, Perda Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 4 Tahun 2005.

2. Perda yang terkait dengan ketrampilan beragama

Perda Kabupaten 50 Kota Nomor 6 Tahun 2003, Perda Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung Nomor 1 Tahun 2003, Perda Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003, Perda Kabupaten Pasaman Nomor 21 Tahun 2003, Perda Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 8 Tahun 2004 dan Perda Kabupaten Agam Nomor 5 Tahun 2005.

3. Perda tentang Zakat

Perda Kota Solok Nomor 13 Tahun 2003, Perda Kabupaten Solok Nomor 13 Tahun 2003, Perda Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 31 Tahun 2003, Perda Kabupaten 50 Kota Nomor 26 Tahun 2003 dan Perda Kota Bukittinggi Nomor 29 Tahun 2004.

4. Berkaitan dengan moralitas

⁵² Nelti Anggraini, *Membaca Partisipasi Publik dalam Mendorong Lahirnya Produk Undang-undang Berdimensi Agama di Sumatra Barat*, dalam <http://neltianggraini.blogspot.com/>, akses tanggal 23 April 2011, 08:14 WIB.

Perda Kota Bukittinggi Nomor 20 Tahun 2003, Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 2 Tahun 2004, Perda Kota Solok Nomor 6 Tahun 2005, Perda Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 4 Tahun 2006 dan Perda Kota Padang Panjang Nomor 3 Tahun 2004.

Secara umum, keberadaan Perda Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 menghidupkan kembali peran “tradisional” tokoh masyarakat dalam bentuk yang lebih modern, sehingga tujuan reaktualisasi nilai-nilai ajaran Islam dan budaya Minangkabau mendapatkan kewibawaannya kembali. Perda ini juga menjadi perintis lahirnya beberapa Perda lainnya.

D. SIMPULAN

Pemerintah Daerah Kabupaten Solok merespon regulasi mengenai otonomi daerah yang digulirkan pasca reformasi Tahun 1998. Masyarakat Minangkabau di Kabupaten Solok yang kental dengan nilai-nilai ajaran Islam dan adatnya sebagaimana yang tercermin dalam filosofi *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah; pituah syarak mangato, adat mamakai* menemukan momentum untuk melakukan legislasi terhadap kebutuhannya dengan adanya desentralisasi kewenangan dalam regulasi otonomi daerah. Hal ini ditandai dengan ditetapkannya Perda Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pandai Baca Huruf al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas serta Calon Pengantin.

Dalam proses pembentukannya, konfigurasi politik yang diindikasikan oleh beberapa faktor menunjukkan bahwa bentuk regulasi ini bersifat karakteristik responsif. Hal ini ditandai dengan terpenuhi semua “persyaratan” sebagaimana yang telah dirumuskan oleh para pakar dalam bidang politik hukum.

Perda bermuatan syari’ah merupakan wujud nyata dalam meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, membantu program kerja pemerintah, juga skalanya hanya berlaku untuk daerah tertentu, perda bermuatan syari’ah tersebut dapat dibenarkan demi hukum. Namun, ketidak-sesuaian muatan Perda ini dengan hierarki sistemperundang-undangan di atasnya, menimbulkan perdebatan panjang yang pada akhirnya

sampai pada kesimpulan untuk menghapus sebagian Perda yang muatannya berkonfrontasi dengan hierarki perundang-undangan.

Keberadaan Perda Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 menghidupkan kembali peran “tradisional” tokoh masyarakat dalam bentuk yang lebih modern, sehingga tujuan restorasi nilai-nilai ajaran Islam dan budaya Minangkabau mendapatkan kewibawaannya kembali. Sehingga, secara garis besar dapat penulis simpulkan bahwa keberadaan Perda ini merupakan bentuk usaha resistensi masyarakat terhadap kemungkinan negatif yang terjadi seiring perkembangan zaman dan modernisasi, namun bentuknya tidak lebih dari reaktualisasi nilai-nilai tradisional dalam bentuk positivisasi hukum.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Abidin, Irfianda (Datuk Penghulu Basa), *Kejayaan Islam akan Kembali Terwujud di Minang*, dalam <http://majalah.hidayatullah.com/?p=1258>

Admin, *Pembaharuan Oleh Agama Islam* dalam <http://www.minangkabau.info/>

Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk interpretasi Undang-undang (Legisprudece)* Vol. 1 Pemahaman Awal (Jakarta: Kencana, 2009)

Asnan, Gusti, *Kamus Sejarah Minangkabau*, (Padang: PPIM, 2003), 8-10.

Anggraini, Nelti, *Membaca Partisipasi Publik dalam Mendorong Lahirnya Produk Undang-undang Berdimensi Agama di Sumatra Barat*, dalam <http://neltiangraini.blogspot.com/>

Annisa, Sulis Syakhsyah, *Perda Wajib Berbusana Muslim di Sijunjung* dalam <http://syakhsyah.wordpress.com/2009/09/18/64/>

Ase, Muhammad Fadhly, *Mengkaji Ulang Perda Bermuatan Syari'ah: Sebuah Pendekatan Yuridis Normatif*.

Budiarjo, Miriam, *Masalah Kenegaraan* (Jakarta: Gramedia, tth)

Dahl, Robert A., *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol* (Jakarta: Rajawali, 1985)

Dahrendorf, Ralf, *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri* (Jakarta: Rajawali, 1986)

- Dinas Pendidikan Kota Padang, *Pendidikan al- Qur'an Masuk Kurikulum Sumbar Mulai 2009/2010*, dalam <http://www.diknas-padang.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=12&artid=351>
- Gazalba, Sidi, *Konflik Antara Adat, Agama dan Pengaruh Adat* (Padang: Seminar Islam di Minangkabau, 1969)
- Hamka, *Sejarah Minangkabau dengan Islam* (Fort de Kock: Miratul Ikhwan, 1929)
- Hamzah, Alirman, “*Urang Ampek Jinih*”, Ensiklopedi Minangkabau, ed. Duski Samad (Jakarta: Gebu Minang, 2003)
- , “*Surau dan Pembaharuan Islam: Gelombang Pertama di Minangkabau*”, Tajdid: Jurnal Nasional Ilmu-ilmu Ushuluddin (Juli 2003), vol 6, no. 2.
- Hardjosoekarto, Sudarsono, *Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah* dalam <http://downloadjurnal.blogspot.com/2008/03/hubungan-pusat-dan-daerah-dalam.html>
- Hazairin, *Tujuh Serangkai tentang Hukum* (Jakarta: Tintamas Indonesia, 1974)
- Hurgronje, Snouck, *Aceh, Rakyat dan Adat Istiadatnya*, terj. (Jakarta: INIS, 1996)
- , *Islam di Hindia Belanda*, terj. (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1983), cet-II
- , *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje IV*, terj. (Jakarta: INIS, 1996)
- Ketetapan Musyawarah Besar IX LKAAM Sumatera Barat Nomor TAP-10/MUBES/ IX LKAAM/SB/VI/2005 Tanggal 5 Juni 2005 Tentang Aplikasi Adat Basandi Syarak Syarak Basandi Kitabullah.
- Lukito, Ratno, *Pergumulan Hukum Islam dan Adat di Indonesia* (Jakarta: INIS, 1996)
- , *Sukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi Tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta: Alvabet, 2008)
- M.D., Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press 2010), Ed-revisi, cet-3
- Mattalatta, Andi, *Politik Hukum Perundang-undangan*, dalam <http://www.djpp.depkuham.go.id/htn-dan-puu/64-politik-hukum-perundang-undangan.html>

Mayo, Henry B., *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960)

Nasrun, *Dasar Filsafat Adat Minangkabau* (Jakarta: Bulan Bintang, 1971)

Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pandai Baca Huruf al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas serta Calon Pengantin. Lembaran Daerah Kabupaten Solok Tahun 2001 Nomor 32.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Samad, Duski, “*Tradisionalisme Islam di Minangkabau: Dinamika, Perubahan dan Kontinuitasnya*”, *Tajdid: Jurnal Nasional Ilmu-ilmu Ushuluddin* (Juli 2003), vol 6, no. 2.

Soeharso, Pudjo, *Pro-Kontra Implementasi Perda Syari’ah (Tinjauan Elemen Masyarakat)*, al-Mawarid XVI (2006)

Syarifuddin, Amir, *Pelaksanaan Hukum Kewarisan Islam dalam Lingkungan Adat Minangkabau* (Desertasi UIN Jakarta, 1982)

Thalib, Sajuti, *Receptio A Contrario* (Jakarta: Academica, 1980)

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Vollenhoven, Van, *Het Adatrecht Van Nederlandsch-Indie* (Leiden: E.J. Brill, 1931)

Zoelva, Hamdan, *Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia*, dalam <http://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/02/20/hukum-dan-politik-dalam-sistem-hukum-indonesia/>

Wawancara

Asep Setiawan, *Aktivis Mahasiswa (Ketua Umum Forum Mahasiswa Kabupaten-Kota Solok)*, 29 Mei 2011

Busfi Eriyon, *P3N KUA Kecamatan Talang Babungo Kabupaten Solok*, 29 Mei 2011

M. Sofi Nurdin, *Mantan Anggota DPRD Kabupaten Solok Periode 1999-2004*, 29 Mei 2011

Syahrul Wirda, *Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Solok*, 29 Mei 2011

Yengkie Hirawan, *Hakim Pengadilan Agama Muaro Bungo*, 29 Mei 2011