

# **IMPLEMENTASI DAN PENGAWASAN PERATURAN DAERAH BERBASIS SYARIAH DI TULUNGAGUNG DAN BLITAR**

**Ahmad Muhtadi Anshor, Muhammad Mufti Al Anam, Dian  
Ferricha**

*IAIN Tulungagung*

*muhtadianshor@gmail.com, kangmufti@gmail.com,  
dianferricha2@gmail.com*

## **ABSTRACT**

*This paper aims to examine the implementation, supervision and solutions of sharia-based regional regulations in Tulungagung and Blitar from the philosophical, juridical and sociological aspects. This study is an empirical juridical study. Data are obtained from Tulungagung and Blitar. While the analysis was carried out by using empirical qualitative data analysis methods. The results show that the implementation and supervision of sharia-based regional regulations, primarily related to worship services and respect in carrying out religious values in Tulungagung and Blitar, have been running effectively and efficiently.*

**Keywords:** *Implementation, Supervision, Regional Regulation, Sharia.*

## Pendahuluan

Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibantu oleh DPRD dalam melakukan perancangan hingga pengesahan peraturan daerah (selanjutnya disebut Perda).<sup>1</sup> Perda menjadi salah satu instrumen yang strategis untuk mewujudkan tujuan desentralisasi. Daerah-daerah di Indonesia memperoleh kewenangan yang cukup luas untuk membentuk Perda secara otonom tidak terkecuali Perda berbasis syariah. Dalam perjalanan Perda berbasis syariah yang bermunculan di Indonesia ternyata banyak menimbulkan masalah, baik dari aspek filosofis, sosiologis maupun yuridis. Hal ini menjadi keresahan bagi masyarakat dan evaluasi bagi pemerintahan daerah karena pelaksanaan Perda berbasis syariah dalam tataran implementasi dan pengawasannya dinilai kurang berjalan efektif dan efisien sesuai dengan tujuan awal. Bahkan sering terjadi benturan Perda dengan peraturan perundang-undangan di atasnya baik disharmoni maupun inkonstitusional. Hal ini diperkuat dengan kajian yang dilakukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (HAM) yang menyatakan bahwa sekitar 3.200 peraturan daerah di Indonesia bertentangan dengan Hak Asasi Manusia.<sup>2</sup> Temuan ini merangkum beragam fakta bahwa muatan Perda yang cenderung mengabaikan hak-hak minoritas dan diskriminasi.

Hal ini juga berdampak pada perda-perda berbasis syariah baik secara vertikal implementasinya maupun horizontal pengawasannya seperti Perda berbasis syariah di Bulukumba

---

<sup>1</sup>Perda adalah seluruh peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan peraturan –peraturan yang ada di atasnya. Lihat Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH FH UII, 2002), h. 136. Lihat juga Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1998), h. 77.

<sup>2</sup>M. Solikin dkk., *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung*, (PSHK, 2011), h. 7.

Sulawesi yang dianggap bermasalah yang salah satunya dapat memunculkan persoalan diskriminasi dan intoleransi. Permasalahan serupa juga terjadi pada implementasi Perda berbasis syariah di Banten yang isinya melarang perempuan untuk tidak keluar di atas jam 10 malam. Padahal beberapa orang perempuan di Banten ada yang bekerja di atas jam 10 malam<sup>3</sup> sehingga konsekuensi hukum dari penerapan Perda tersebut maka perempuan tersebut dihukum sesuai dengan sanksi yang berlaku pada Perda itu.

Penelitian ini akan mengkaji implementasi dan pengawasan Perda berbasis syariah yang bermasalah di Tulungagung dan Blitar dari aspek filosofis, yuridis maupun sosiologis. Dan juga apa solusi yang harus dilakukan agar implementasi dan pengawasan peraturan daerah berbasis syariah tersebut berjalan dengan baik.

### **Konsep Pengawasan Dan Teori Perlindungan Hukum**

Bagir Manan menyatakan bahwa ada dua model pengawasan terkait peraturan daerah yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Istilah preventif berasal dari kata "*preventief*" yang memiliki arti suatu tindakan yang bersifat pencegahan, artinya sebelum pemberlakuan suatu Perda maka terlebih dahulu dilakukan pengawasan yang bersifat pencegahan dengan tujuan agar Perda tersebut tidak bertentangan dengan prinsip umum pembentukan Perda dan peraturan perundang-undangan di atasnya serta kepentingan umum. Sedangkan istilah represif diambil dari kata "*repressief*" (istilah Belanda) yang memiliki arti menindak. Terkait dengan

---

<sup>3</sup>[www.Republika.co.id](http://www.Republika.co.id).

pengawasan, tindakan itu dapat berbentuk pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).

Kedua model pengawasan ini ditujukan berkaitan pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah maupun pengawasan terhadap tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif. Berdasarkan sifatnya, bentuk pengawasan preventif dilakukan setelah suatu Perda ditetapkan dan sebelum Perda itu mulai diberlakukan. Menurut model pengawasan ini, suatu Perda dapat berlaku jika pejabat yang berwenang telah mengesahkannya. Berdasarkan objeknya, pengawasan preventif hanya dilakukan terhadap peraturan daerah yang mengatur materi khusus, yaitu materi-materi yang dinilai penting yang menyangkut kepentingan besar terutama bagi daerah dan masyarakatnya.<sup>4</sup>

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara implisit dapat dikatakan bahwa ketentuan di dalamnya menggunakan pengawasan preventif dan represif. Hal ini terlihat dari penjelasan umum No. 9 tentang pembinaan dan pengawasan. Pada poin ini terlihat bahwa penggagas undang-undang ini merasa ada yang kurang dengan pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah, sehingga harus dijelaskan lebih lanjut pada penjelasan umumnya, yaitu:<sup>5</sup>

*“Dalam hal pengawasan terhadap rancangan Perda dan Perda, pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut: 1. pengawasan terhadap rancangan Perda*

---

<sup>4</sup>Jum Anggriani, *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah*, (Jakarta: UTAMA, 2011), h. 142.

<sup>5</sup> *Ibid.*, h. 142-143.

*(RAPERDA), yaitu terhadap rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu di evaluasi oleh Mendagri untuk Perda provinsi, dan oleh gubernur terhadap Ranperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal. 2. pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Mendagri untuk provinsi dan gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.”*

Berdasarkan penjelasan di atas baru terlihat adanya pengawasan preventif yang dilakukan oleh Pusat walaupun tidak sejelas Pasal 68 UU No. 5 Tahun 1974 yaitu: dengan peraturan pemerintah dapat ditentukan bahwa Perda dan kepada mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang. Dari Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 di atas dapat kita lihat, bahwa pusat memberlakukan dua cara dalam melakukan pengawasan terhadap Perda, pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif terlihat pada ketentuan butir 1 (satu), yaitu terhadap rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR, yaitu sebelum disahkan oleh kepala daerah harus terlebih dahulu dievaluasi oleh Mendagri untuk Perda provinsi, dan oleh gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Di sini terlihat adanya pengawasan preventif, yaitu sebelum Perda itu ditetapkan (baru berupa rancangan) harus dievaluasi dulu oleh Pusat.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>*Ibid.*, h. 143-144.

Pengawasan represif diartikan sebagai jenis pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan. Pengawasan ini dilakukan tidak hanya ketika suatu Perda diserahkan untuk dinilai oleh pusat, tetapi pengawasan represif dapat dilakukan setiap saat, bahkan saat peraturan daerah itu telah diberlakukan di masyarakat. Dilihat dari bentuknya, pengawasan represif setidaknya memiliki dua bentuk, yaitu: 1. mempertanggungkan berlakunya suatu Perda dan atau keputusan kepala daerah. 2. membatalkan suatu Perda dan/atau keputusan kepada daerah. Berdasarkan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, peraturan daerah yang dapat ditanggungkan ataupun dibatalkan itu apabila peraturan tersebut bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hirarkinya.

Ketentuan tentang pengawasan represif dalam UU No. 32 Tahun 2004 terlihat dalam penjelasan umum No. 9 tentang pembinaan dan pengawasan yaitu: pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1 (yang termasuk dalam pengawasan preventif), yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Mendagri untuk provinsi dan gubernur untuk kabupaten atau kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku. Dari Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 di atas dapat kita lihat bahwa terhadap peraturan daerah yang tidak termasuk dalam pengawasan preventif seperti rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR, dapat langsung ditetapkan baru setelah itu diklarifikasi kepada Pusat, terlihat bahwa yang dipakai adalah pengawasan represif, yaitu setelah

rancangan berbentuk Perda baru diadakan pengawasan oleh Pusat.

Teori perlindungan hukum yang digunakan pada penelitian ini merupakan bentuk kepatuhan hukum atau ketaatan hukum oleh masyarakat yang merupakan obyek yang tidak dapat terpisahkan.<sup>7</sup> Perlindungan hukum identik dengan kesadaran hukum, yang dapat dimaknai sebagai sikap hukum (*legal attitude*) yakni kecenderungan untuk menerima hukum karena adanya suatu penghargaan terhadap hukum sebagai suatu yang bermanfaat atau menguntungkan jika hukum itu ditaati. Suatu sikap hukum akan melibatkan pilihan masyarakat terhadap hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam dirinya sehingga akhirnya masyarakat mampu menerima hukum berdasarkan penghargaan terhadapnya.

Jenis penelitian ini adalah yuridis empiris yaitu penelitian dengan melakukan pengumpulan dan pengolahan terhadap data primer terlebih dahulu kemudian dilakukan analisis berdasarkan data sekunder.<sup>8</sup> Data primer dalam penelitian ini didapatkan dari 3 (tiga) lokasi yakni Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar, dan Kota Blitar. Sedangkan data sekunder diperoleh dari bahan pustaka, peraturan perundang-undangan maupun dokumen lainnya terkait penelitian ini. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam dan dokumentasi. Sedangkan analisis datanya dilakukan dengan metode analisis data secara kualitatif empiris.

---

<sup>7</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi FHUI, 2004).

<sup>8</sup>Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.

## **Implementasi Peraturan Daerah Berbasis Syariah Di Tulungagung Dan Blitar**

Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas rancangan peraturan daerah (Ranperda).<sup>9</sup>

Penelitian implementasi peraturan daerah berbasis syariah ini bertujuan melihat sejauh mana penerapan Perda berbasis syariah berdasarkan kewenangan kabupaten/kota sebagai ruang lingkup lokasi penelitian ini. Dikarenakan kewenangan bidang agama menjadi kewenangan pemerintah pusat, namun daerah mempunyai kewenangan terbatas terkait kebijakan yang berkaitan dengan agama. Adapun peran pemerintah daerah berkaitan dengan hal-hal teknis seperti perizinan untuk mendirikan rumah ibadah, pengawasan dan pengaturan terkait aturan teknis lainnya dalam lingkup koridor penghormatan antar umat beragama dan sebagai warga atau orang yang beragama.

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar dan Kota Blitar dengan pertimbangan bahwa lokasi tersebut dianggap mewakili kota dan/atau kabupaten yang bercirikan nasionalis, religius serta menjunjung tinggi nilai-nilai budaya yang diterapkan pada masyarakat sekitar. Melihat implementasi Perda di tiga wilayah tersebut, peneliti membatasi pada Perda berbasis syariah dalam satu periode yaitu periode Tahun 2014 sampai dengan Tahun 2019 dengan maksud untuk melihat implementasi di lapangan

---

<sup>9</sup>Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), h. 23.



sejauh mana efektivitas pelaksanaan Perda pada masyarakat di daerah tersebut.

Hasil penelitian di lapangan menunjukkan peraturan daerah berbasis syariah di Tulungagung dan Blitar ditemukan beberapa hal sebagai berikut:

*Pertama*, Perda Kabupaten Blitar yakni di Tahun 2017 terbitnya Peraturan Bupati Kabupaten Blitar Nomor 2 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Bangkit Menuju Keluarga Religius, Bahagia, Sejahtera Dengan Orientasi Surga (Bajuku Libas Dosa). Kemudian di Tahun 2018 lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Blitar Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta di Tahun 2019 lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pelayanan Jemaah Haji.

Perda-Perda tersebut merupakan Perda yang lahir dari inisiatif eksekutif atau pemerintah daerah. Terkait minuman beralkohol, perdebatan terjadi saat pembahasan Raperda, apakah akan menggunakan pembatasan atau pelarangan. Namun setelah Perda terealisasi tidak ada lagi perdebatan bahkan kendala dalam pelaksanaannya. Di samping itu ada Perda lama yakni Perda Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pelarangan Prostitusi dan Penanganan Wanita Tuna Susila-Pria Tuna Susila (WTS-PTS). Setelah diadakan sosialisasi selama 2 tahun, Perda ini baru benar-benar diterapkan di Kabupaten Blitar dengan diterbitkannya SK Bupati Blitar Nomor 188/231/409.012/KPTS/2011 tentang Penutupan Lokalisasi Dan Praktek Prostitusi Di Kabupaten Blitar.

Perda di atas dalam perkembangannya mendapatkan sambutan yang positif serta dukungan dari masyarakat luas. Penolakan akan Perda tersebut muncul dari kalangan WTS dengan alasan ekonomi dan belum memiliki pekerjaan lain.

Walaupun dalam proses asal mula lahirnya Perda, ada beberapa Perda yang lahir dari inisiatif legislatif atau disebut juga Perda inisiatif, namun pada akhirnya terjadi kesepakatan yang dilakukan oleh eksekutif dan legislatif hingga menghasilkan Perda terkait syariah ataupun ketertiban umum yang diusulkan oleh eksekutif atau pemerintah daerah. Secara umum Perda di Kabupaten Blitar merupakan usulan dari eksekutif yang kemudian ditindaklanjuti oleh pihak legislatif.

*Kedua*, Perda di Pemerintah Kota Blitar. Perda berbasis syariah dan Perda terkait moralitas yang dibuat DPRD berdasarkan Perda inisiatif. Secara umum, produk hukum berbasis syariah di Blitar direalisasikan dalam bentuk Peraturan Walikota (Perwali) yang lahir secara diskresi seperti baca tulis al-Quran. Perwali ini dibuat karena aturan tentang ini dirasakan sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Kemudian terkait dengan moralitas, Pemkot Blitar juga telah membuat surat edaran terkait larangan karaoke.

Selanjutnya, Perda berbasis syariah dan Perda terkait moralitas yang dibuat DPRD berdasarkan Perda inisiatif yakni Perda terkait syariah secara *an sich* belum ada. Namun, terkait moralitas, DPRD telah membuat Perda terkait kost-kostan yang mulai dilakukan pembahasan Tahun 2017 dan selesai Tahun 2018 yakni dengan lahirnya Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Tempat Kost. Dalam peraturan daerah ini diatur bahwa laki-laki dan perempuan yang bukan *mahram* tidak diperbolehkan untuk tinggal dalam satu kamar. Selain itu praktek LGBT (lesbi, gay, biseksual, transgender) juga tidak diperbolehkan ada di tempat kost, menurut paparan Nuhan Wahyudi sebagai anggota DPRD Kota Blitar yang turut merancang Perda tersebut. Pada dasarnya, rancangan aturan terkait LGBT ini sebelumnya

pernah diajukan di propinsi namun pihak propinsi memperhalus bahasanya dengan bahasa sex menyimpang.

Kemudian rekomendasi penutupan tempat-tempat karaoke dari DPRD. Akhirnya Walikota membuat Peraturan Walikota (Perwali) yang tujuannya mempersulit izin tempat-tempat karaoke. Namun DPRD tidak menyetujuinya dan menghendaki ke depan dilakukan penutupan total tempat-tempat karaoke dengan Perda yang terakomodasikan pada Perda Nomor 1 Tahun 2017 tentang Ketentraman Dan Ketertiban (Trantib). Khusus dalam bidang keagamaan, DPRD punya kebijakan mengenai baca tulis al-Qur'an yang merupakan aspirasi dari masyarakat. Awalnya pihak DPRD meminta aturan ini diwujudkan dalam bentuk Perda dengan harapan ke depan akan dapat terus berjalan. Namun Walikota tidak menghendakinya sehingga pada akhirnya inisiatif regulasi tentang baca tulis al-Qur'an ini direalisasikan dalam bentuk Surat Keputusan Walikota Blitar Nomor 8 Tahun 2012 tentang Baca Tulis al-Qur'an dan berjalan efektif sampai sekarang.

*Ketiga*, Perda di Kabupaten Tulungagung berbasis syariah atau Perda terkait moralitas serta Perda terkait hal dimaksud yang melingkupinya. Keunikan Perda di Kabupaten Tulungagung yakni mayoritas Perda dibuat oleh DPRD Kabupaten Tulungagung atau biasa disebut Perda inisiatif seperti yang terakomodasikan pada Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Minuman Beralkohol (Minol). Di Pemerintah Kabupaten Tulungagung, mayoritas Perda merupakan usulan dari dewan dengan draft yang dibuat eksekutif, namun pengesahan Perda dilakukan pihak legislatif seperti Perda pengawasan minuman beralkohol yang akhirnya tidak jadi terealisasi karena keberatan dari masyarakat. Perda berbasis syariah di Tulungagung lebih difokuskan pada

pengayaan kearifan lokal khususnya kesenian di Kabupaten Tulungagung.

Lebih dari itu, pada implementasi peraturan daerah berbasis syariah dapat juga dilihat pada beberapa aspek fundamental dalam penyusunan peraturan daerah yakni pertama aspek filosofis, kedua aspek yuridis dan ketiga aspek sosiologis.

*Pertama*, implementasi Perda berdasarkan landasan filosofis. Landasan filosofis merupakan suatu landasan yang didasarkan atas nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Dengan bahasa yang serupa, Jimly Asshiddiqie<sup>10</sup> menyebutkannya sebagai “cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan”. Cita filosofis tersebut haruslah terkandung dalam suatu undang-undang. Ada kesesuaian antara cita-cita filosofis masyarakat dengan cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki cita-cita filosofis Pancasila maka peraturan yang akan dibuat hendaknya dialiri nilai-nilai yang terkandung dalam cita-cita filosofis tersebut.

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/ Perwakilan dan Keadilan sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung

---

<sup>10</sup>Jimly, *Konstitusi...*, h. 171.

dalam Pancasila. Penempatan Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara ini juga dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.<sup>11</sup>

*Kedua*, implementasi Perda berbasis syariah berdasarkan aspek atau landasan yuridis. Landasan yuridis adalah alasan yang beraspek hukum. Keberlakuan yuridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Secara yuridis, suatu norma hukum dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang: (1) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya *stufenbau theorie des recht*, (2) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A Logemann, (3) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti pandangan W. Zevenbergen, dan (4) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang.

*Ketiga*, implementasi Perda berbasis syariah berdasarkan aspek atau landasan sosiologis merupakan himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah, dan pola-pola perikelakuan yang berkisar pada kebutuhan pokok manusia. Landasan sosiologis adalah pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu undang-undang didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Menurut Jimly Asshiddiqie norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah sesuai dengan realitas kesadaran hukum

---

<sup>11</sup>Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

masyarakat.<sup>12</sup> Setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat, bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran masyarakat.

Terkait dengan pemikiran di atas, peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan atau dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kondisi ini berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini, peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dengan baik dan memiliki daya laku yang efektif.

### **Pengawasan Perda Berbasis Syariah Di Tulungagung Dan Blitar**

Khusus terkait dengan pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi, Bagir Manan menyatakan ada dua model pengawasan terkait yaitu pengawasan preventif<sup>13</sup> (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Kedua model pengawasan ini ditujukan berkaitan pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah maupun

---

<sup>12</sup>Jimly, *Konstitusi...*, h. 171

<sup>13</sup>Lihat H.R.W. Gokkel dan N. Van der Wal, Juridisch Latijn, H.D. Tjeenk Willink, Groningen, 1971, Pnj. S. Adiwinta, *Istilah Hukum: Latin-Indonesia*, Intermasa, Cet. Kedua, (Jakarta: t.p., 1986), h. 78.

pengawasan terhadap tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah, yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif.<sup>14</sup>

Bila dikaitkan dengan model pengawasan di atas, implementasi pengawasan peraturan daerah sebagai salah satu produk penyelenggaraan pemerintahan otonomi dalam hal ini Perda berbasis syariah di Tulungagung dan Blitar terdapat model pengawasan preventif yang dilakukan dengan memberikan pengesahan atau sebaliknya tidak memberi (menolak) pengesahan peraturan daerah yang disusun oleh pemerintah daerah seperti halnya Ranperda minuman berakohol di Kabupaten Tulungagung<sup>15</sup> dan peraturan kebijakan di bawahnya seperti Surat Edaran Walikota tentang Penutupan Karaoke Di Kota Blitar.<sup>16</sup> Dalam pengawasan preventif ini, suatu peraturan daerah yang dihasilkan hanya dapat berlaku apabila telah terlebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan.

Model pengawasan preventif ini pada prinsipnya hanya dilakukan terhadap peraturan daerah yang mengatur sejumlah materi-materi tertentu yang ditetapkan sebelumnya melalui peraturan perundang-undangan. Materi pengaturan tertentu yang perlu mendapat pengawasan preventif ini pada umumnya

---

<sup>14</sup>Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah* (Jakarta: PT Rineke Cipta, 1990), h. 148-149.

<sup>15</sup>Wawancara dengan Ketua DPRD Kabupaten Tulungagung, Drs. Supriyono, dan Sekretaris Dewan DPRD Kabupaten Tulungagung tanggal 25 September 2019.

<sup>16</sup>Wawancara dengan Kasubag Perundang-Undangan Pemkot Blitar dan anggota DPRD Kota Blitar, Nuhan Wahyudi, S.H. tanggal 23 September 2019.

adalah materi-materi yang dianggap penting menyangkut kepentingan-kepentingan besar bagi daerah dan penduduknya sehingga melalui pengawasan ini kemungkinan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan dapat dicegah sebelum peraturan daerah tersebut diundangkan dan berlaku secara umum.

Berbeda dengan model pengawasan preventif, pengawasan represif dilaksanakan dalam dua bentuk, yaitu menanggukkan berlakunya suatu peraturan daerah atau membatalkan suatu peraturan daerah. Model pengawasan represif ini dapat dijalankan terhadap semua peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum. Khusus untuk penanggukan, sebenarnya instrumen ini merupakan suatu usaha persiapan dari proses pembatalan, di mana penanggukan suatu aturan terjadi karena sedang dilakukan pertimbangan untuk membatalkan peraturan daerah dimaksud. Namun demikian tidak semua pembatalan harus melalui proses penanggukan, dimungkinkan pejabat yang memiliki kewenangan ini dapat langsung membatalkan peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum.<sup>17</sup>

Hal senada diungkapkan Yuri Sulistyio dalam tulisannya bahwa pada dasarnya, konsep pengawasan represif diaktualisasikan dalam bentuk keputusan untuk membatalkan produk-produk hukum daerah atau Perda yang dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Ia menambahkan bahwa pengawasan

---

<sup>17</sup>A. Zarkasi, "Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum*, Jambi, 2011, h. 59-60.



represif menjadi suatu konsep hukum memiliki peran dan fungsi untuk membatalkan produk-produk hukum daerah khususnya Perda apabila produk hukum tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan pada pengertian tersebut, pada dasarnya konsep pengawasan represif tidak lain dan tidak bukan adalah suatu konsep pengujian atau hak uji terhadap Perda yang notabene merupakan produk hukum daerah. Konsep pengujian tersebut memiliki beberapa bentuk yang di antaranya dikenal dengan istilah *toetsingsrecht* dan *judicial review*. Kata *toetsingsrecht* yang oleh para ahli hukum dan penulis banyak diterjemahkan sebagai hak menguji juga dapat diterjemahkan dengan pengertian suatu kewenangan untuk membuat penilaian atas peraturan perundang undangan terhadap Undang-Undang Dasar, atau peraturan perundang-undangan lain yang memiliki kedudukan lebih tinggi.

Sebagaimana dipahami bahwa produk hukum itu pada dasarnya terbagi menjadi dua model, yaitu produk hukum tertulis yang berbentuk *regeling* yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) atau hukum yang bersifat mengatur/pengaturan dan *beschikking* atau hukum yang bersifat memutuskan/penetapan yang bersifat sekali selesai (*enmahlig*). Jadi konsep *toetsingsrecht* (hak uji) hanya terbatas pada pengujian terhadap peraturan (*regeling*) dan tidak untuk keputusan (*beschikking*). Adapun fungsi pengujian dalam konsep *judicial review* menjadi kewenangan hakim untuk melakukan pengujian atas semua produk hukum baik yang berbentuk *regeling* maupun *beschikking*.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>Yuri Sulisty, dkk., "Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan

Hal semacam ini pada konteks Perda berbasis syariah di Tulungagung dan Blitar selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir yakni Perda Tahun 2014 sampai Perda Tahun 2019 terdapat Ranperda yang dilakukan pengawasan represif dengan mengalami pembatalan atau penundaan Ranperda yakni Ranperda Tahun 2018 tentang Pengendalian Dan Pengawasan Minuman Beralkohol Di Kabupaten Tulungagung karena terdapat kontroversi substansi pada pemaknaan judul dan klausul norma di dalam Ranperda tersebut yang dianggap oleh masyarakat bahwa Ranperda tersebut tidak melarang peredaran minuman beralkohol sehingga pemerintah dianggap secara tidak langsung belum serius untuk memberantas peredaran minuman beralkohol di Kabupaten Tulungagung.

Terkait dengan perdebatan Ranperda di atas, walaupun sudah memenuhi prosedur penyusunan perundang-undangan yang baik dan sudah memenuhi tahap uji publik yang menghadirkan masyarakat dan *stakeholder* terkait, namun derasnya arus penolakan dan perbedaan sudut pandang antara pemerintah, legislatif dan masyarakat mengakibatkan tidak adanya kesepakatan untuk melanjutkan penyusunan Ranperda tersebut. Model pengawasan preventif dilakukan dengan memberikan pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan peraturan daerah, seperti halnya memberi pengesahan pada Peraturan Daerah Kabupaten Blitar Nomor 2 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pelayanan Jamaah Haji.

Hal lain juga terdapat penerapan model pengawasan represif pada peraturan perundang-undangan di bawah Perda yakni Perwali mengenai baca tulis al-Qur'an bagi murid wajib belajar 12 tahun di Kota Blitar yang semula direncanakan untuk dibuat Perda. Namun karena ada keputusan dari Walikota yang

menginginkan bahwa aturan tersebut menjadi aturan teknis saja melalui Perwali, maka aturan tersebut ditangguhkan turun satu langkah dari Perda, namun tidak mengurangi substansi makna, tujuan dan isi dari peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>19</sup>

### **Solusi Agar Implementasi Dan Pengawasan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Di Tulungagung Dan Blitar Berjalan Baik**

Produk hukum daerah yang bersifat mengatur dan umum (*regelling*) adalah peraturan kepala daerah yang materi muatannya mengatur dan mengikat secara umum dalam arti bahwa berlaku bagi setiap subyek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam peraturan tersebut. Peraturan kepala daerah ini diwujudkan dalam pengaturan melalui pasal dan ayat. Setelah ditetapkan oleh kepala daerah dan agar setiap orang mengetahuinya maka haruslah diundangkan dalam berita daerah oleh sekretaris daerah. Produk hukum ini diundangkan dalam lembaran daerah atau berita daerah, seperti Perda dan peraturan gubernur untuk tingkat provinsi, Perda dan peraturan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota. Produk hukum ini mempunyai konsekwensi dapat dibatalkan oleh Pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan dapat dimintakan *Judicial review* kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga penguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

---

<sup>19</sup>Hasil pengolahan data hasil wawancara pada tanggal tanggal 23 September 2019 di Pemerintah Kota Blitar.

Solusi dengan cara preventif dan represif. Solusi implementasi Perda berbasis syariah agar tidak bermasalah dapat menggunakan cara preventif yakni menerapkan Perda yang dianggap kondusif dan kebutuhan masyarakat seperti Perda Kota Blitar Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Tempat Kost guna melindungi warganya dari hak perlindungan ketertiban umum. Solusi pengawasan Perda berbasis syariah dengan cara pengawasan represif yakni pengawasan Ranperda atau Perda dalam pengujian normanya diserahkan kepada masyarakat. Jika Perda tersebut meresahkan masyarakat maka Perda dapat dicabut atau Ranperda tersebut dapat dibatalkan, seperti Ranperda tentang perubahan atas Perda Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2011 tentang Minuman Beralkohol.

## **Penutup**

Implementasi Perda berbasis syariah utamanya terkait pelayanan beribadah dan penghormatan dalam menjalankan nilai agama di Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar dan Kota Blitar sudah berjalan dengan efektif. Namun ada aturan yang sebenarnya dibutuhkan oleh masyarakat atas pertimbangan Pemerintah aturan tersebut tidak dijadikan Perda melainkan dijadikan peraturan teknis lainnya. Padahal ketika peraturan itu dijadikan Perda maka dapat mengakomodir seluruh masyarakat di daerah tersebut dan mempunyai kekuatan hukum yang kuat. Pengawasan Perda berbasis syariah Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar dan Kota Blitar sudah berjalan efisien walaupun masih ada pengawasan Perda yang bersifat represif. Solusi agar implementasi dan pengawasan peraturan daerah berbasis syariah di Tulungagung dan Blitar berjalan dengan baik dapat dilakukan dengan cara represif dan cara preventif. Beberapa

[370] **AHKAM**, *Volume 8, Nomor 2, November 2020: 351-372*

Perda dianggap solutif dan efektif melalui pengawasan represif seperti Ranperda tentang Minol di Kabupaten Tulungagung.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anggriani, Jum, *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah*, Jakarta: UTAMA, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi FHUI, 2004.
- Gokkel, H.R.W. dan der Wal, N. Van. Juridisch Latijn, H.D. Tjeenk Willink, Groningen, 1971, Pnj. S. Adiwinta, *Istilah Hukum: Latin-Indonesia*, Cet. Kedua, Jakarta: t.p., 1986.
- Hamidi, Jazim, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2011.
- Huda, Ni'matul, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2010.
- Ibrahim, Anis, *Legislasi Dan Demokrasi*, Malang: Intrans Publishing, 2008.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII, 2002.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1998.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001.
- Solikin, M. dkk., *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung*, t.t. PSHK, 2011.
- Sulistyo, Yuri, dkk., "Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah", *Lentera Hukum*, April 2014.
- Zarkasi, A., "Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum*, 2011.
- [www.republika.co.id](http://www.republika.co.id)

