

**Perda Kabupaten Sawah Lunto Nomor 2 Tahun 2003 Tentang Kewajiban
Berpakaian Muslim Dan Muslimah Dalam Perspektif Asas-
Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Vinsensius Luky Asmara, Tuti Widyaningrum

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

ABSTRAK

Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan Pancasila adalah cita hukum bangsa Indonesia yang menjadi nilai dasar dalam bermasyarakat dan bernegara. Otonomi Daerah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk membentuk Peraturan Daerahnya sendiri dengan memperhatikan ciri khas dari masing-masing daerah. Hal tersebut mengakibatkan daerah-daerah berlomba-lomba untuk membentuk Peraturan Daerah berdasarkan hukum suatu agama tertentu dengan alasan hal tersebut adalah ciri dari daerahnya. Salah satunya adalah Peraturan daerah Kabupaten Sawah Lunto No. 2 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim Dan Muslimah menimbulkan keambiguan dan kontroversi terkait Peraturan tersebut berdasarkan atas satu agama yang berpotensi mengakibatkan perlakuan diskriminatif. Padahal Negara Indonesia adalah negara yang tidak berdasarkan agama tertentu. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian Yuridis-Normatif dengan menggunakan data sekunder. Dari penelitian tersebut dirumuskan dua permasalahan yang masing-masing didapatkan hasil penelitian dengan kesimpulan sebagai berikut, (1) Perda Kabupaten Sawah Lunto No. 2 Tahun 2003 tidak sesuai dengan Pancasila, konsep HAM, Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Perda tersebut juga bersifat diskriminatif, (2) Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan cara pencegahan di Program legislasi daerah. Apabila sudah diundangkan maka Judicial review di Mahkamah Agung.

Kata Kunci: Negara Hukum Pancasila, Otonomi Daerah, Peraturan Perundang-Undangan, Perda Diskriminatif.

ABSTRACT

Indonesia is a country that is based on law and Pancasila is the legal ideal of the Indonesian nation which is the basic value in society and as a state. Regional Autonomy authorizes Regional Governments to form their own Regional Regulations by taking into account the characteristics of each region. This has resulted in regions competing to form Regional Regulations based on the law of a certain religion because of its characteristics. One of them is the regional regulation of Sawah Lunto Regency No. 2 of 2003 concerning Dress Muslim and Muslimah that created ambiguity and controversy regarding the Regulation based on one religion which has the potential to result in discriminatory treatment. Whereas Indonesia is a country that is not based on a particular religion. The research method used is the Juridical-Normative research method using secondary data. From this research, two problems were formulated, each of which obtained the results of the study with the following conclusions, (1) Regional Regulation Sawah Lunto Regency No. 2 of 2003 is not in accordance with Pancasila, the concept of human rights, the principles of forming laws and regulations. The regional regulation is also discriminatory. (2) Efforts that can be done are prevention in the regional legislation program. If it has been promulgated then a Judicial review at the Supreme Court.

Keywords: Pancasila Law State, Regional Autonomy, Legislative Regulations, Discriminative Regional Regulations.

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara yang berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal tersebut tertuang pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), dan juga pada Pasal 29 ayat (1) UUD 1945: “Negara Berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Ketentuan tersebut mengindikasikan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak mengikuti aliran teokrasi yang berdasarkan atas ideologi ataupun nilai-nilai pada agama tertentu, namun Indonesia tidak menganut aliran sekuler yang mengesampingkan nilai-nilai agama. Hubungan antara agama dengan negara di Indonesia tidak pada posisi dikotomi yang memisahkan antara keduanya dan juga amat sinergis.¹ Hal ini mengharuskan negara memperlakukan setiap agama sama dalam kehidupan berbangsa.

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara yang berdasarkan hukum. Seperti yang tertera dalam hasil amandemen UUD 1945 (tahun 1999-2002) Pasal 1 ayat (3). Indonesia sebagai negara hukum menjadikan Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia yang berfungsi sebagai nilai dasar ataupun landasan bagi manusia dalam bersikap dan berperilaku dalam benegara. Cita hukum berfungsi

sebagai bintang pemandu.²

Menurut Muhammad Tahir Ashary, meskipun UUD 1945 menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum, namun konsep negara hukum tersebut bukan seperti negara hukum eropa continental dan anglo saxon, melainkan konsep Negara hukum Pancasila.³ Salah satu ciri khas negara hukum Pancasila adalah adanya jaminan terhadap kebebasan beragama dan tidak ada pemisahan antara agama dan negara.⁴

Indonesia sebagai negara hukum wajib melindungi hak asasi manusia (HAM) karena itu adalah salah satu unsur dari negara hukum.⁵ HAM merupakan hak yang melekat pada manusia karena manusia adalah makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dijunjung tinggi, wajib dihormati, dan wajib dilindungi oleh hukum, pemerintah, negara dan semua orang untuk melindungi kehormatan serta harkat & martabat manusia.⁶ UUD 1945 telah mengamanatkan perlindungan terhadap hak asasi

² Hotma P Sibuea, *Kapita Selekta Hukum Tata Negara*, Jakarta: ATA.Print, 2007, hlm.16.

³ Oemar Senoadji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1985, hlm. 109.

⁴*Ibid.*, Hlm. 23.

⁵ Haposan Siallagan, *Sosiohumaniora*, Vol. 18, No. 2, Juli, 2016, *Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia*, Bandung: Universitas Padjajaran, 2016, hlm. 131.

⁶ Andrey Sujatmoko. *Hukum HAM Dan Hukum Humaniter*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 26.

¹ Rahmat Rosyadi, Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Prespektif Tata Hukum Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2006, hlm. 1.

manusia bagi pembentukan hukum positif di Indonesia.

Karakter utama dalam konstitusi Indonesia adalah adanya Prinsip nondiskriminasi. Prinsip nondiskriminasi tersebut dikarenakan semua hak yang tertuang pada UUD 1945 diberikan kepada setiap orang tanpa adanya pengecualian. Bukan ditujukan untuk kelompok dan golongan tertentu, ataupun kepada penduduk mayoritas.⁷ Prinsip nondiskriminasi ini lalu tertuang dalam Pasal 28I ayat (2) “Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan diskriminatif itu”

Kewenangan untuk membuat peraturan daerah (yang selanjutnya disebut Perda) ialah salah satu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Hal ini tercantum pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yaitu “Pemerintah daerah berwenang membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Perda hakikatnya adalah perincian lebih lanjut dari undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya dengan melihat ciri dari setiap daerah. Dengan kata lain ciri-ciri dari keunikan daerah dapat dituangkan dalam Perda, tetapi hal tersebut tidak

dituangkan secara jelas oleh peraturan perundang-undangan. Namun meski demikian, Perda yang dibentuk oleh pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁸

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi Perda berisi materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan juga tugas pembantuan yang menampung kondisi khusus daerah, dan juga penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan suatu Perda harus memperhatikan hal-hal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, hal tersebut agar Perda memberikan hal yang baik bagi masyarakat daerah tersebut. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 pasal 250 ayat (1) menyatakan bahwa: Perda dan Peraturan kepala daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Kesusilaan, dan/atau kepentingan umum yang salah satunya menimbulkan diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Selanjutnya dalam Pasal 6 UU nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa dalam pembentukan Perda materinya harus mencerminkan asas

⁷ Komnas Perempuan, *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi Dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia*, Indonesia: Komnas Perempuan, 2010, hlm. 5.

⁸ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Raja grafindo Persada, 2011, hlm.131-132.

Kemanusiaan, Pengayoman, Kekeluargaan, Kebangsaan, Kenusantaraan, Bhineka tunggal ika, Keadilan, Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, kepastian hukum dan Ketertiban, Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Akibat dari diterapkannya desentralisasi oleh pemerintah adalah daerah-daerah di Indonesia yang berbasis agama tertentu akan menuntut untuk menerapkan formalisasi syariat agama tertentu untuk diterapkan di daerahnya masing-masing⁹ dengan dalil bahwa asas desentralisasi dan tugas pembantuan memberikan kewenangan untuk membentuk kebijakan berdasar atas ciri khas daerah masing-masing.

Salah satu Perda tersebut adalah Perda Kabupaten Sawah Lunto Nomor 2 Tahun 2003 tentang berpakaian muslim dan muslimah. Dimana seluruh pekerja, pelajar, mahasiswa dan masyarakat diwajibkan berbusana muslim dan Muslimah dengan maksud untuk menghindari terjadinya ancaman dan gangguan dari pihak lain.

Perda yang materi muatannya berdasarkan aturan agama tertentu tersebut menimbulkan kontroversi dan keambiguan karena mengatur urusan agama yang bukan kewenangan dari pemerintah daerah.

Kewajiban berbusana muslim

dan Muslimah itu selain tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah, Perda ini juga menimbulkan kontroversi dan keambiguan lain. Jika dilihat dari sudut pandang HAM munculnya Perda tersebut bersinggungan dengan konsep kebebasan HAM untuk mengimani kepercayaan, mengemukakan pikiran dan bersikap atas dasar kehendak hati nuraninya, selain itu Perda ini juga rentan menimbulkan perlakuan diskriminatif terhadap agama tertentu dikarenakan Perda ini dibuat atas dasar satu agama. Selanjutnya jika dilihat dari pembentukan peraturan perundang-undangan maka ada ketidaksesuaian dengan hirarki perundang-undangan dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dan jika dilihat dari fungsi keberadaan Perda tersebut seharusnya pemerintah daerah dapat menemukan akar permasalahan yang lebih tepat daripada mengatur cara berpakaian seseorang. Hal tersebut juga mengindikasikan adanya pengelompokan dan terkesan hanya mengakui dan mengutamakan satu agama saja, padahal dalam hal bernegara, semua orang dijamin mendapatkan persamaan kedudukan dan perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan seperti yang disebutkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, “semua warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama. Membedakan-bedakan atas dasar agama adalah perlakuan diskriminatif”.

⁹ Bahrur Rosi, *Perda Syari'ah Dalam Bingkai Negara Hukum Pancasila (Studi Penerapan Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah di Indonesia)*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Kali Jaga, Yogyakarta, 2015, Hlm. 8.

Berdasarkan survey yang di ambil oleh Pusat Studi Antar Komunitas di Padang yang menerapkan Perda kewajiban berbusana muslim dan Muslimah tersebut tidak hanya diterapkan kepada pelajar yang beragama islam tetapi kewajiban tersebut berlaku bagi semua pelajar.¹⁰

Reaksi masyarakat terhadap keberadaan Perda tersebut tidak sepenuhnya menerima, sehingga menimbulkan keresahan dan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi masyarakat yang keberatan dengan adanya Perda yang mewajibkan berpakaian muslim dan muslimah karena identitas agamanya berbeda. Stefanus Prayoga mengatakan kepada UCA News yang dikutip oleh Maula. Stefanus adalah salah satunya, dia merasa sedih karena melihat kedua anaknya yang merasa tidak nyaman saat mengenakan jilbab karena diwajibkan oleh sekolah.¹¹

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri) pada Bulan Juni 2016 mempublikasikan data 3143 Perda yang telah dibatalkan sejak

1998.¹² Dari keseluruhan data tersebut, Perda Kabupaten Sawah Lunto No. 2 Tahun 2003 tidak termasuk di dalamnya sehingga dapat dikatakan bahwa Perda tersebut masih sah berlaku di Daerah Sawahlunto sampai sekarang. Data terakhir dari Kemendagri adalah pada tahun 2016 karena sejak 2015 Kemendagri tidak lagi memiliki wewenang untuk membatalkan Perda Kabupaten berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana ketidaksesuaian materi Perda Kabupaten Sawah Lunto Nomor 2 Tahun 2003 menurut perspektif asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan adanya perda diskriminasi atas dasar agama?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian yuridis normatif. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dan menggunakan data sekunder yang di dalamnya terdapat bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

D. Pembahasan

1. Analisis ketidaksesuaian materi

¹⁰ Nelti Anggraini, Project Officer Pusat Studi Antar Komunitas (Pusaka) Padang, *Membaca Partisipasi Publik dalam Mendorong Lahirnya Produk Per UU yang Berdimensi Agama Di Sumatra Barat*, artikel ini diakses pada 16 Juli 2020 Pukul 01.00 WIB dari <http://neltianggraini.blogspot.com/2008/02/membaca-partisipasi-publik-dalam.html>

¹¹<https://maulanusantara.wordpress.com/2007/11/06/%E2%80%9Cbusana-muslim%E2%80%9D-membuat-siswi-siswi-non-muslim-merasa-tidak-nyaman/> diakses pada 16 juli 2020 Pukul 03.00 WIB.

¹²https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf diakses pada tanggal 15 Juli 2020 19.34 WIB.

Perda Kabupaten Sawah Lunto Nomor 2 Tahun 2003 menurut perspektif asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pancasila sebagai pedoman dasar negara atau cita hukum bermakna setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus mencerminkan nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Dengan kedudukan yang seperti ini maka Pancasila adalah *staatsfundamentalnorm*. Salah satu sila yang berkaitan erat dengan penelitian ini adalah sila pertama yang berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa” yang mana dalam TAP MPR No. 1/MPR/2003 menguraikan butir dari sila pertama, yaitu:

1. Bangsa Indonesia menyatakan percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
2. Kepercayaan dan Bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan kepercayaan dan agama masing-masing berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab
3. Mengembangkan sikap saling menghormati dan Kerjasama antar umat beragama dan penganut kepercayaan yang berbeda-beda terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
4. Membangun Kerukunan bangsa antar sesama umat beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa

5. Agama dan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa merupakan urusan pribadi manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa

6. Saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah dan perintah agama sesuai dengan kepercayaan.

7. Tidak memaksakan suatu kepercayaan dan agama kepada orang lain.

Pengaturan tentang kewajiban berbusana muslim dan muslimah tidak sesuai dengan Negara Hukum Pancasila karena tidak mencerminkan sila pertama Pancasila yaitu “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kebertentangan tersebut dikarenakan Negara Hukum Indonesia bukan berdasarkan agama tertentu seperti apa yang disebutkan oleh Aloysius R. Entah “Indonesia bukan negara sekuler, bukan negara agama dan bukan negara atheis, akan tetapi negara yang didasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yang bersifat universal menurut agama-agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa”¹³, yang mana dalam materi isi Perda tersebut adalah pengaturan yang berdasarkan atas Syariat Islam yang sifatnya tidak universal. Selanjutnya dalam TAP MPR No. 1/MPR/2003 telah menguraikan bahwa tidak

¹³ Aloysius R. Entah, *Indonesia: Negara hukum yang Berdasarkan Pancasila*, Seminar Nasional Hukum, Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang Jawa Timur, Volume 2 No 1, 2016, hlm.536.

boleh memaksakan suatu agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, hal ini mengindikasikan bahwa Pancasila menjamin kemerdekaan tiap masyarakat untuk menjalankan agamanya masing-masing karena itu merupakan urusan batin antara manusia dengan Penciptanya.

Notonegoro menempatkan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*, melihat Pancasila sebagai cita hukum yang merupakan bintang pemandu. Hal ini mengharuskan segala pembentukan hukum positif, penerapan, serta pelaksanaannya harus sesuai dengan ide-ide/cita didalam Pancasila.¹⁴ Cita Pancasila yang tidak berdasar atas agama tersebut harus tertuangkan dalam hukum positif Indonesia dan hukum positif juga harus berpedoman pada Pancasila. Namun Perda tersebut tidak mencerminkan apa yang Pancasila citakan.

Perda Kabupaten Sawah Lunto Pasal 5 Nomor 2 Tahun 2003 yang mewajibkan masyarakat untuk berpakaian muslim dan muslimah jika ditinjau berdasarkan hak kebebasan beragama yang dilindungi oleh negara ini maka Perda tersebut dapat dinyatakan melanggar

HAM karena materi Perda tersebut memaksakan untuk melaksanakan perintah satu agama. Dalam penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 disebutkan bahwa hak untuk bebas memeluk agama adalah hak untuk setiap orang untuk beragama menurut keyakinannya sendiri, tanpa adanya paksaan. Selanjutnya instrument internasional DUHAM pada Pasal 18 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama serta cara melakukannya, beribadat, dan mentaatinya. Seharunya dalam hal ini menjadi kewajiban negara untuk melindungi dan memfasilitasi hak dalam kebebasan beragama, bukan memaksakan kehendak satu agama.

Melihat pada fungsi dari Perda tersebut menunjukkan adanya pembedaan golongan untuk mendapatkan kehormatan, harga diri, dan perlindungan ancaman yaitu hanya untuk golongan agama Islam saja. Seharusnya setiap orang mendapatkan pengakuan, jaminan serta perlindungan dan perlakuan hukum yang sama, yang mana hak tersebut dilindungi dalam UUD 1945 Pasal 28D ayat (1) yang selanjutnya tertuang dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM).

Perda tersebut secara nyata membedakan golongan tertentu

¹⁴ Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990, Hlm. 309.

berdasarkan agama, dan menerapkan isi perda tersebut berdasarkan hukum agama Islam. Berdasarkan hal ini maka termasuk dalam bentuk diskriminasi karena menyatakan secara langsung adanya perbedaan (segregasi) berdasarkan agama yang memberikan perlakuan khusus kepada satu golongan dalam bentuk peraturan yang didasari atas satu hukum agama. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip Non diskriminasi yang tertuang dalam pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Jika ditinjau berdasarkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 5 beserta penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Perda Kabupaten Sawah Lunto Nomor 2 Tahun 2003 tidak sesuai dengan asas:

1. Kejelasan Tujuan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas. Pada Pasal 3 Perda tersebut dijelaskan tujuan-tujuan atas Perda tersebut yang mana isinya berdasarkan satu agama, sedangkan Indonesia bukan negara yang berdasarkan agama itu, padahal ditetapkannya suatu kebijakan publik haruslah berlandaskan pada kepentingan bersama. Selanjutnya fungsi dari Perda yang tertera pada pasal 4 adalah untuk menghindari kemungkinan terjadinya ancaman bahaya,

dari pertimbangan tersebut seharusnya pejabat dapat menemukan akar permasalahan yang lebih baik daripada harus mengatur cara berpakaian seseorang berdasarkan hukum salah satu agama, hal tersebut tentu saja akan menimbulkan pengelompokan-pengelompokan golongan yang rentan menimbulkan masalah baru yaitu pelanggaran HAM.

2. Asas kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan. Dalam Perda tersebut telah jelas bertentangan dengan Undang-undang yang lebih tinggi contohnya, Perda tersebut mengatur kewenangan absolut pemerintah pusat mengenai urusan agama.
3. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa perundang-undangan harus dibuat dan dibentuk oleh pembentuk perundang-undangan yang berwenang. Namun pada Perda tersebut yang berwenang dalam mengurus urusan agama adalah pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah.
4. Asas Kejelasan Rumusan bahwa peraturan perundang-undangan harus mudah dimengerti dan jelas sehingga tidak menimbulkan multitafsir dalam penerapannya. Dalam Perda tersebut tidak dijelaskan siapa saja subjek

yang wajib untuk menggunakan pakaian muslim dan Muslimah sehingga masih adanya sekolah yang mewajibkan semua muridnya untuk berbusana muslim dan muslimah, berdasarkan hal tersebut rentan timbulnya polisi moral bertindak sewenang-wenang yang mengancam HAM.

Jika ditinjau berdasarkan asas materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada pada Pasal 6 Undang-Undang 12 Tahun 2011, Perda tersebut bertentangan dengan asas:

1. Pengayoman bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan menciptakan ketentraman masyarakat. Perda tersebut yang hanya berdasarkan hukum salah satu agama saja maka jelas Perda tersebut tidak dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat yang memiliki agama berbeda, hal ini dikarenakan rentan timbulnya tindakan sewenang-wenang yang bersifat diskriminatif.
2. Kemanusiaan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan penghormatan dan perlindungan HAM. Namun pada kenyataannya Perda tersebut bertentangan dengan konsep kebebasan

beragama dalam HAM dan bersifat diskriminatif.

3. Kebangsaan, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus menggambarkan kemajemukan bangsa dan tetap setia pada prinsip NKRI. Perda tersebut membedakan warga negara atas dasar agama dan golongan.
4. Kenusantaraan bahwa peraturan perundang-undangan harus berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Negara Hukum Pancasila tidak menganut paham berdasarkan satu agama tertentu, tetapi Perda tersebut mendiktekan masyarakat berdasarkan kaidah satu agama.
5. Bhineka tunggal ika bahwa materi muatan harus memperhatikan keragaman bangsa. Perda tersebut berdasar atas kaidah satu agama tanpa memperhatikan kaidah agama lain.
6. Persamaan di depan hukum dan pemerintahan bahwa materi muatan tidak boleh memuat hal yang membedakan agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial. Perda yang mewajibkan berpakaian muslim dan muslimah tersebut bertujuan untuk memberikan perlindungan atas tindak kejahatan. Namun tidak memperhatikan perlindungan terhadap agama lain.

Berdasarkan hal tersebut maka materi Perda tersebut tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Analisis upaya yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan adanya perda diskriminasi atas dasar agama

Perda adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dalam susunan hirarki perundang-undangan memiliki kedudukan yang paling bawah. Hal tersebut mengharuskan Perda berpedoman dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu dalam pasal 7:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Ketetapan MPR;
 3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
 4. Peraturan Pemerintah;
 5. Peraturan Presiden;
 6. Perda Provinsi;
 7. Perda Kabupaten dan Kota;
- Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dibagi menjadi empat langkah, yaitu:¹⁵

1. Inisiasi pembuatan Undang-Undang,
2. Pembahasan mengenai rancangan Undang-Undang,
3. Persetujuan pengesahan Undang-Undang,
4. Pemberian persetujuan pengiatan atau ratifikasi perjanjian atau persetujuan internasional dan juga dokumen hukum lainya yang memiliki sifat mengikat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup Langkah-langkah yang antara lain adalah perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal asas keterbukaan yang mana tertera pada Pasal 5 huruf G Undang-Undang 12 Tahun 2011 bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dari pembentukannya, penyusunan sampai dengan penetapannya bersifat transparan sehingga masyarakat dapat melakukan kontrol dengan memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas keterbukaan tersebut diterapkan pada program legislasi daerah (Prolegda) . hal

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II , Jakarta :

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 34.

tersebut tertuang dalam pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dalam penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa setiap daerah harus membuat Prolegda yang berisi rencana Peraturan Daerah yang akan ditetapkan selama satu periode. Upaya kontrol pada tahap Prolegda dilakukan oleh masyarakat dan pejabat yang berwenang, upaya kontrol tersebut juga dapat menyeleksi Perda-Perda yang tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan hukum, serta upaya kontrol tersebut juga dapat menciptakan sinkronisasi nasional antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah dan DPRD juga perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, serta menyertakan naskah akademik dalam pembentukan Perda, agar tercipta peraturan yang ideal dan tertib hukum nasional. Melalui Prolegda upaya kontrol dapat dilakukan dan setiap materi muatan rencana Perda dapat dinilai dengan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya Perda yang berdasarkan syariat suatu agama Pemerintah Daerah dan DPRD perlu memperhatikan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 terutama yaitu asas kesesuaian antara jenis hirarki dan materi muatan. Selain asas tersebut

juga harus diperhatikan asas materi uatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 6 yaitu asas Kebangsaan, Kenusantaraan, Bhineka Tunggal Ika dan persamaan di depan hukum. Hal-hal tersebut perlu menjadi perhatian yang besar bagi Pemerintah Daerah dan DPRD agar terciptanya sinkronisasi dan tertib hukum nasional.

Upaya lain yang dapat dilakukan apabila Perda tersebut sudah diundangkan adalah dengan cara *Judicial Review* yang diajukan ke Mahkamah Agung. Mahkamah Agung merupakan lembaga yang memegang kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. *Judicial review* dapat dilakukan apabila Perda tersebut bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi kedudukannya secara hirarki, hal tersebut didasarkan pada Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Selain itu dalam hal terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan Perda, berdasarkan Pasal 71 UUD 1945 bahwa negara memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk melindungi hak asasi manusia. Salah satu upaya tanggung jawab negara untuk melindungi hak asasi manusia tersebut adalah dengan cara *Executive Review* sebagaimana

ditegaskan pada Pasal 145 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Perda yang bertentangan atau melanggar kepentingan umum dan juga tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat melalui Peraturan Presiden. *Executive Review* dapat dilakukan hanya pada Perda Provinsi hal ini karena wewenang Eksekutif yang dalam hal ini adalah Kemendagri telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi pada putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015.

E. Kesimpulan Dan Saran

1. Simpulan

a. Perda Kabupaten Sawah Lunto No. 2 Tahun 2003 yang mewajibkan masyarakat berpakaian muslim dan muslimah tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang beberapa diantaranya adalah Asas Kebangsaan dan Asas Bhineka Tunggal Ika. Selain asas yang terdapat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, Perda tersebut juga bertentangan dengan asas *Lex superior derogat legi inferior*, hal ini dikarenakan pada Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan Agama adalah urusan

absolut pemerintah pusat bukan pemerintah daerah. Cita pancasila yang tertuang pada Pasal 29 ayat (1) UUD 1945: “ Negara Berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”, hal ini mengindikasikan bahwa negara Indonesia tidak berdasarkan pada satu agama tertentu dan bukan negara yang didasarkan Agama dan Indonesia juga melindungi konsep kebebasan beragama, maka Perda tersebut bertentangan dengan cita Pancasila dan HAM karena Perda tersebut didasari oleh syariat agama tertentu dan bersifat diskriminatif.

b. Upaya yang dapat dilakukan untuk mencegah Perda yang diskriminatif dengan melakukan Program Legislasi Daerah, melalui cara ini masyarakat dapat melakukan kontrol dan seleksi terhadap Perda yang akan diundangkan, pada tahap ini juga pejabat pembentuk Perda harus menciptakan sinkronisasi hukum nasional. Apabila Perda tersebut sudah berlaku maka upaya lain yang bisa dilakukan ialah melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung, *Executive Review* dapat dilakukan apabila Perda tersebut mengganggu kepentingan umum.

2. Saran

a. Perda tersebut harus dicabut atau diganti agar

- tidak terjadi perlakuan diskriminatif terhadap pemeluk agama lain.
- b. Melakukan *judicial review* dan membangun perspektif Pemda agar mematuhi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dalam pembentukan materi Perda agar tidak diskriminatif atas dasar agama.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly., *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Rosyadi, Rahmat, & Ahmad, Rais, *Formalisasi Syariat Islam dalam Prespektif Tata Hukum Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2006.
- Sibuea, H. P, *Kapita Selekta Hukum Tata Negara*, Jakarta: ATA.Print, 2007.
- Senoadji, Oemar, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1985.
- Sujatmoko, Andrey, *Hukum HAM Dan Hukum Humaniter*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2015.

B. Publikasi Ilmiah, Makalah, Jurnal, Skripsi

- Attamimi , Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.
- Entah R. Aloysius, *Indonesia: Negara hukum yang Berdasarkan Pancasila*, Seminar Nasional Hukum, Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang Jawa Timur, Volume 2 No 1, 2016
- Komnas Perempuan, *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi Dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia*, Indonesia: Komnas Perempuan, 2010.
- Rosi, Bahrur, *Perda Syari'ah Dalam Bingkai Negara Hukum Pancasila (Studi Penerapan Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah Di Indonesia)*, Skripsi, Yogyakarta, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga,, 2015.
- Siallagan, Haposan, *Sosiohumaniora*, Volume 18, No. 2 Juli 2016 *Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia*, Bandung: Universitas Padjajaran, 2016.

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan TAP MPR Tahun 1960 Sampai dengan Tahun 2002.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).
- Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (Diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III))
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).
- Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 3 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pencialonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Penghulu (Lembaran Daerah Kabupaten Sawah Lunto/Sijunjung Tahun 2003 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kab. Sawah lunto/Sijunjung Tahun 2003 Nomor 2).

D. Sumber internet lainnya

- Kementrian Dalam Negeri, *Daftar Perda / Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan/Revisi*
https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/bata1_perda_21_juni_2016.pdf diakses pada tanggal 15 Juli 2020 19.34 WIB.
- Maula, *Busana Muslim Membuat Siswi-Siswi Non-Muslim Merasa Tidak Nyaman*,
<https://maulanusantara.wordpress.com/2007/11/06/%E2%80%9Cbusana-muslim%E2%80%9D-membuat-siswi-siswi-non-muslim-merasa-tidak-nyaman/> diakses pada 16 juli 2020 Pukul 03.00 WIB.
- Nelti Anggraini, Project Officer Pusat Studi Antar Komunitas (Pusaka) Padang, *Membaca Partisipasi Publik dalam Mendorong Lahirnya Produk Per UU yang Berdimensi Agama Di Sumatra Barat*, artikel ini diakses pada 16 Juli 2020 Pukul 01.00 WIB dari <http://neltianggraini.blogspot.com/2008/02/membaca-partisipasi-publik-dalam.html>
- Trisia Siska, <http://mappifhui.org/2018/05/25/problematika-praperadilan-di-indonesia/>, *Problematika Praperadilan Di Indonesia*, diakses jam 21.55, 16 Juni 2020.