

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setelah lahirnya reformasi dan runtuhnya rezim orde baru, membawa angin segar bagi masyarakat dengan keinginan untuk menghendaki perubahan dari yang otoriterianisme (*rigid*) bergeser lebih mengikuti perkembangan masyarakat sesuai daerahnya masing-masing (*fleksibel*). Pada periode dibawah reformasi ini, ancaman disintegrasi bangsa pun sangat rawan. Banyak daerah yang menuntut untuk membentuk daerah baru, pemisahan diri dari negara kesatuan, dan bibit-bibit separatisme yang mulai tumbuh. Salah satunya muncul keinginan bagi sebagian kalangan yang peduli pada komitmen keIslaman agar Islam betul-betul eksis, baik secara normatif maupun kultural. Sehingga sampai pada ekspresi Islam yang lebih formalistik, yakni mencoba merumuskan dan membentuk gagasan tentang negara Islam di Indonesia.

Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana telah beberapa kali dirubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, kelahiran undang-undang tentang pemerintah daerah tersebut dalam perjalanannya melahirkan sebuah persoalan. Diantaranya adalah dari sisi legal (peraturan perundang-undangan yang tidak konsisten), administratif (ketidakjelasan peran kepala daerah, pembagian urusan baik pilihan maupun wajib di daerah, hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, pemekaran daerah, dan pemilihan kepala daerah).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI. Bertanggung jawab besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan kepentingan masyarakat daerah.

Dalam rangka mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat, pemerintahan daerah diberi tanggung jawab yang besar dalam hal peraturan perundang-undangan, penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerah atau desentralisasi. Kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.¹

Otonomi daerah dalam bidang politik bertujuan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas dan memelihara mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Artinya dari setiap kebijakan yang diambil harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan, apa tujuannya, berapa sumberdaya financial yang dipakai, dan siapa yang akan bertanggung jawab jika kebijakan tersebut gagal.

¹ Abdullah Rozali, pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal. 131

Prinsip kekhususan dan keragaman daerah seperti yang dikatakan pada pasal 18A ayat (1) UUD 1945 mengandung pengertian bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam. Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus, seperti kemampuan masyarakat setempat dan keragaman setiap daerah yang ditentukan melalui pembangunannya sendiri sesuai dengan kultur masyarakat. Dengan memperhatikan pasal tersebut bahwa ciri khas masyarakat Kota Tasikmalaya adalah masyarakat religus yang sebagian besar memeluk agama Islam, masyarakat yang senantiasa menjunjung tinggi harkat, martabat dan kemuliaan berdasarkan norma agama, norma hukum, norma kesucilaan, dan norma kesopanan. Serta menjadikan agama sebagai tuntunan dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Maka oleh sebab itu, Pemerintah Kota Tasikmalaya menetapkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan Yang Berlandaskan Pada Ajaran Agama Islam Dan Norma-Norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya. Perda yang bernafaskan syariat Islam ini bertujuan untuk mewujudkan suatu tatanan kehidupan masyarakat Kota Tasikmalaya yang berharkat, bermartabat, dan berakhlak mulia yang didasarkan kepada sendi-sendi ajaran agama Islam dan nilai-nilai luhur serta norma-norma yang tumbuh dan berkembang di masyarakat dengan tetap berpegang kepada tatanan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Perda yang diinsiasi para kyai/ulama Kota Tasikmalaya, mendapatkan berbagai dukungan diantaranya dari partai pengusung pemerintah Kota

² http://www.jdih.setjen.kemendagri.go.id/files/KOTA_TASIKMALAYA_12_2009. diakses 16 September 2018.

Tasikmalaya (Drs.Syarif Hidayat, M.Si) yakni PAN, PBB, PBR, dan PKS.³ PPP sebagai partai yang menduduki 8 kursi DPRD pada pileg 2009 dan 10 kursi pada 2014, selaras smendukung perda syari'at tersebut.⁴ bahkan PPP menjadi salah satu partai politik yang berada di garda terdepan dalam pemberlakuan perda syariat di Kota Tasikmalaya.⁵ Kemunculan perda syari'at juga didukung penuh oleh ormas-ormas, diantaranya Front Pembela Islam (FPI), Brigade Tholiban, Gerakan Peduli Umat (GPU), Forum Kota Tasikmalaya, Gabungan Anak Jalanan (Gaza), Forum Paseh, dan Forum Pataruman.⁶

Meskipun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (7) mengatakan pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sesuai dengan ciri khas daerah masing-masing, namun beberapa kalangan menilai Perda Nomor 12 Tahun 2009 bersifat diskriminasi terhadap salah satu kelompok agama minoritas yang ada di Kota Tasikmalaya. Seperti yang terdapat pada salah satu pasal, yaitu pasal 3 ayat (2D) Perda Nomor 12 Tahun 2009. Sebagaimana UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 136 ayat (4) menegaskan perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud bertentangan dengan ketertiban umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan

³ Data KPU 9Juli 2007, <http://www.kpud-tasikmalayakota.go.id/portfolio/pemilu-walikota-wakil-walikota-tahun-2007/>diakses 16 September 2018

⁴ Duddy Rahayu, PPP Dominasi Tasikmalaya, Kabar Priangan, 21 April 2014 <http://www.kabar-priangan.com/news/detail/13238>, diakses 16 September 2018.

⁵ Suismanto, Perda Syariah Islam dan Problematikanya, Jurnal Aplikasi Ilmu-ilmu Agama, Vol. VIII, No. 9 Januari 2017:30-42, Hal 34.

⁶ Voa Islam, Warga Tuntut Penerapan Perda Syariah di Kota Tasikmalaya, <http://www.voa-islam.com/read/indonesia/2009/12/03/1927/warga-tasikmalaya-tuntut-penerapan-perda-syariat-islam/#sthash.T5HzdMTV.dpbs>. Diakses 16 September 2018.

antarwarga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman, ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Menurut Brigham diskriminasi adalah perlakuan secara berbeda yang disebabkan karena keanggotaannya dalam suatu kelompok etnik tertentu. Kelompok etnik tersebut diantaranya adalah suku, bahasa, adat istiadat, agama, kebangsaan dan lainnya.⁷ Bentuk diskriminasi dari formalisasi kebijakan publik yang berdasarkan syari'at Islam, dianggap telah mengenyampingkan keberadaan kelompok-kelompok non-muslim di Kota Tasikmalaya. Sehingga perda Nomor 12 Tahun 2009 dianggap bertengangan dengan perundang-undangan di atasnya karna mengatur urusan keagamaan.

Maka berdasarkan klarifikasi dari Menteri Dalam Negeri (MENDAGRI) Nomor:188.34/5052/SJ tertanggal 6 Desember 2012 yang ditunjukkan kepada Walikota Tasikmalaya, menyatakan bahwa kandungan isi dan konteks Perda Nomor 12 Tahun 2009 perlu disempurnakan. Menindaklanjuti surat yang disampaikan KEMEDAGRI, Pemerintah Kota Tasikmalaya telah berusaha untuk menyempurnakan perda tersebut melalui Raperda tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius di Kota Tasikmalaya. Melalui keputusan bersama pada tanggal 1 Oktober 2014, DPRD Kota Tasikmalaya bersama Pemerintah Kota Tasikmalaya mengesahkan Raperda tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius di Kota Tasikmalaya, menjadi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014. Dengan menyempurnakan beberapa hal diantaranya:

⁷ JokoKuncoro, *Prasangka dan Diskriminasi* ,Jurnal Fakultas Psikologi UNISSULA, Vol 2, 2008, hal 11.

1. Judul: Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan Yang Berlandaskan Pada Ajaran Agama Islam Dan Norma-Norma Kota Tasikmalaya, menjadi Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius Di Kota Tasikmalaya. Penyempurnaan judul yang dianggap diskriminasi;
2. Frase: Dengan Rahmat Allah Yang Maha Kuasa, menjadi Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa. Sesuai ketentuan dalam lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Konsideran. Penyempurnaan terhadap konsideran/Menimbang sebagai dasar pertimbangan dibuatnya perda, untuk menghilangkan kesan diskriminasi namun tidak jauh maknanya;
4. Memutuskan. Disesuaikan dengan judul Raperda;
5. Bab I Ketentuan Umum. Disesuaikan dengan defenisi dan batasan pengertian yang tercantum di dalam batang tubuh, menghilangkan kesan diskriminasi atas ke-Islaman yang kuat;
6. Bab IV Prinsip-prinsip Dasar. Redaksi dirumuskan dengan bahasa yang lebih sederhana, namun dapat mengakomodasi makna yang terkandung di dalam pasal 4 Perda 12 Tahun 2009;
7. Bagian tentang pengamalan Ibadah dibagi menjadi 4 pasal, disesuaikan dengan substansi dan mengakomodasi agama yang dianutnya;

8. Bagian keenam, Pelaksanaan Bidang Akhlaq menjadi Bagian kelima Pembangunan Akhlak. Dengan redaksi dan isi menggunakan bahasa yang lebih sederhana, namun mengakomodasi makna yang terkandung di dalam pasal 9 Perda 12 Tahun 2009.

Perda Tata Nilai ini bukanlah yang pertama dihasilkan oleh Pemerintah Kota Tasikmalaya pada masa jabatan Walikota H.Budi Budiman dan Wakil Walikota Dede Sudrajat dalam periode 2013-2015 telah dihasilkan 33 Perda yang tercatat, salah satu diantaranya adalah Perda Nomor 7 Tahun 2014 yang masih bernafaskan syari'at Islam. Diterbitkannya Perda Nomor 7 Tahun 2014 merupakan perjuangan bersama dalam membangun kerukunan umat beragama dan membumikan Islam sebagai *rahmatan lil a'lamin* di Kota Tasikmalaya.

Faktor tersebut dipengaruhi oleh sejarah, kondisi penduduk Kota Tasikmalaya yang mayoritas pemeluk agama Islam, dan banyaknya pondok pesantren yang tersebar menjadikan elit pesantren beralih peran menjadi *vote gatter* dengan memberikan pengaruh dalam kontestasi demokrasi daerah dan menentukan terpilihnya kepala daerah. Kondisi itu telah menggambarkan eksistensi elit-elit pesantren sebagai tokoh yang kharismatik dan para elit mampu menghasilkan deal-deal politik kepada kepala daerah terpilih. Diantaranya adalah kelahiran Perda syari'at yang dibentuk sebagai komitmen untuk menghadirkan nilai-nilai religius, agama, sosial dan nilai-nilai budaya. Agar Islam benar-benar hadir di tengah masyarakat dan tidak bisa dilepaskan dengan historis Kota

Tasikmalaya sebagai Kota Santri.⁸ Kultur masyarakat Kota Tasikmalaya juga senantiasa menjunjung tinggi harkat, martabat, dan kemuliaan dengan berdasarkan oleh norma agama, norma hukum, norma kesusilaan dan norma kesopanan sebagai tuntunan dalam menjalankan kehidupan pribadi maupun bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Selain itu, masalah narkoba, geng motor, begal, dan pelecehan seksual, dan kejahatan lain yang semakin bertambah.

Sejak diterapkannya Perda Nomor 7 Tahun 2014 muncul pendapat setuju dan tidak setuju. Kalangan yang setuju, menganggap adanya Perda tersebut menjadi media untuk mengurangi berbagai masalah di Kota Tasikmalaya. Karena keberadaannya senantiasa untuk menyeru dan mengajak kepada kebaikan sehingga terwujud suasana kehidupan masyarakat yang harmonis, rukun, damai, aman, tertib dan tentram. Sedangkan kalangan yang menolak atau tidak setuju, beranggapan bahwa Perda tersebut dinilai tidak efektif. Penilaian dilihat dari berbagai aspek salah satunya tingkat kejahatan masalah narkoba, geng motor, begal, dan pelecehan seksual, dan kejahatan lain yang semakin bertambah. Perda dinilai sangat bermuatan politik kepentingan antara pemerintah dan elit-elit masyarakat. Dan Perda dinilai juga tidak memberikan perbedaan yang sesuai dengan mandat dari tujuan dibentuknya perda tersebut jika merujuk pada surat klarifikasi KEMENDAGRI. Maka kalangan yang menolak menganggap, perlu adanya keseriusan pemerintah, tindakan yang kompherensif dari penegak hukum,

⁸ Ally, Pemkot Tasik Deklarasikan Perda Syariat, <http://www.jurnalislam.com/nasional/read/565/pemkot-tasik-deklarasikan-perda-syariat.html>. diakses 20 Oktober 2018.

dan memperbaiki aplikator pelaksana dari pemerintah. Apabila tidak, tujuan Perda tersebut hanya sebagai dokumen tertulis dan tidak adanya Perda akan sama saja.⁹

Kota Tasikmalaya telah mempermak wajah dirinya sebagai kota santri atau kota religius. Akan tetapi sebenarnya Kota Tasikmalaya telah berubah menjadi Kota jasa yang kehidupan masyarakat bersifat *hedonisme*, *modernisme* dan *konsumerisme*. Kota Tasikmalaya telah berubah menjadi Kota Metropolis berskala kecil dengan fasilitas sosial yang sangat menunjang perubahan. Fasilitas yang menunjang gaya hidup masyarakat telah difasilitasi oleh pemerintah dan pengusaha-pengusaha.

Keberadaan yang berdampingan antara ajengan dan preman, pasar tradisional dan pasar modern, pesantren dan karaoke, narkoba dengan agama, miras, perzinahan atau pelacuran serta perbuatan lainnya yang bertentangan dengan kondisi Kota Tasikmalaya sebagai Kota Santri/Kota Religius. Dua kutub yang berbeda tersebut, seolah berjalan beriringan dalam naungan Perda yang secara implisit menjelaskan kehidupan masyarakat Kota Tasikmalaya.

B. Rumusan Masalah

Untuk mengetahui lebih jelas proses penerapan kebijakan, maka skripsi ini akan menjelaskan Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius di Kota Tasikmalaya?

⁹ Penegakan perda di Kota Tasikmalaya Hanya Seremonial <http://www.fokusjabar.com/m/berita-priangan/penegakan-perda-di-kota-tasikmalaya-hanya-seremonial-h27254.html>. diakses 20 Oktober 2018.

C. Pembatasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada Bagaimana Implementasi produk hukum Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Religius di Kota Tasikmalaya.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami, mengetahui, dan mendeskripsikan tentang implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Religius di Kota Tasikmalaya.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat dibagi kedalam dua bagian yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis :

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau manfaat bagi pengembangan wacana Ilmu Politik, khususnya dalam bidang kajian kebijakan publik mengenai Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius Di Kota Tasikmalaya.

2. Manfaat Praktis

Memberi masukan dan gambaran kepada masyarakat dan Pemerintah Daerah mengenai implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Religius Di Kota Tasikmalaya.