



## **NILAI PANCASILA SEBAGAI NORMA KRITIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (STUDI PERATURAN WALIKOTA BIMA NOMOR 71 TAHUN 2019 TENTANG JUMAT KHUSYU)**

**Chrisdianto Eko Purnomo**

Universitas Mataram

Corresponding email : [chrisdiantoeko@unram.ac.id](mailto:chrisdiantoeko@unram.ac.id)

### **Abstrak**

Nilai-nilai dasar Pancasila sebagai norma kritik pembentukan peraturan perundang-undangan dan sumber dari segala sumber hukum. Sebagai norma kritik, Pancasila menjadi acuan pembentukan Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyu. Dari hasil penelitian tentang kesesuaian materi muatan Peraturan Walikota Bima dengan nilai Pancasila menunjukkan bahwa Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 dibentuk tidak memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terutama asas Pancasila. Dengan demikian, Peraturan Walikota ini harus dicabut dan tidak dapat diberlakukan kembali.

**Kata Kunci:** *Pancasila; Norma Kritik; Peraturan Walikota*

### **I. PENDAHULUAN**

Ketentuan Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum”. Penjelasan Pasal 2 tersebut berbunyi:

*“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 ideologi negara serta sekaligus dasar filosofi negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.”*

Arief Sidharta menyatakan bahwa asas-asas hukum nasional ini harus merupakan penjabaran dan mengacu pada Cita Hukum Pancasila. Asas-asas hukum nasional ini terdiri atas asas-asas hukum (yang berlaku atau diakui secara) universal, asas-asas hukum yang didistilasi dari Hukum Adat, asas-asas hukum yang diderivasi secara langsung dari Pancasila dan asas-asas hukum teknis sektoral. Cita Hukum Pancasila dan Asas-Asas Hukum Nasional, dalam dinamika pembentukan hukum, berperan sebagai “*guiding principles*” dan batu uji proses pembentukan perundang-undangan dan

pembentukan hukum lewat yurisprudensi (dan praktek hukum). Jadi, Tata Hukum yang akan dibangun itu secara hierarkhis piramidal tersusun atas Cita Hukum Pancasila, Asas-asas Hukum Nasional, dan Kaidah-kaidah Hukum Positif.<sup>1</sup>

Demikian pula halnya, dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pedoman bagi pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Oleh karena itu, dapat pula asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus berlandaskan pada UUD 1945 itu. Hal ini penting, dalam rangka memberi pedoman pada perumusan materi muatan peraturan perundang-undangan sedapat mungkin tidak melanggar ketentuan yang ada dalam UUD 1945.

Philipus M. Hadjon menyebutkan bahwa asas yang menempatkan UUD 1945 sebagai supremasi hukum dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai asas konstusionalitas. Asas supremasi UUD 1945 didasarkan atas Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Pada konteks ini pula, maka Mahkamah Konstitusi diberi wewenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, asas konstusionalitas haruslah menjadi asas sentral dalam proses legislasi, sehingga isu pertama dan utama dalam proses legislasi adalah isu konstusionalitas.<sup>2</sup>

Sehubungan dengan hal di atas, Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mempertegas bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Sebagai hukum dasar, Undang-Undang Dasar 1945 adalah norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>3</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana disebut secara limitatif dalam Pasal 5 dan 6 UU No. 12 Tahun 2011 ini mengundang pertanyaan, apakah tepat kiranya menentukan secara limitatif asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam ketentuan Pasal 5 dan 6 tersebut? Merujuk pada pandangan Philipus M. Hadjon, bahwa menentukan secara limitatif asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik dalam ketentuan undang-undang, maka akan tertutup kemungkinan perkembangan asas. Menurutnya, rumusan perihal asas dalam undang-undang sebaiknya hanya rumusan yang bersifat normatif semata, seperti pembentukan aturan hukum haruslah berdasarkan asas-asas pembentukan aturan hukum yang baik (tanpa rincian), tetapi ilustrasi asas-asas tersebut dimasukkan dalam Penjelasan Umum atau penjelasan pasal yang sifatnya tidak limitatif.<sup>4</sup>

1 Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, 2009, Bandung, hlm. 81.

2 Philipus M. Hadjon, "Posisi Sentral Hukum Tata Negara Dalam Proses Legislasi", <http://www.djpp.org/inc/buka.php?d=ar+1&f=posisi-htn.htm>. dalam Yuliandri, *Op.Cit.*, hlm. 159.

3 Penjelasan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4 Philipus M. Hadjon, "Analisis Terhadap UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (Penyunting), "Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum, Memperin-

Menurut Yuliandri bahwa akan lebih membuka kemungkinan bagi pengembangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik itu sendiri, serta tidak akan menimbulkan konsekuensi hukum dalam proses pembentukan undang-undang, karena asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dimaksud tidak dapat dijadikan pedoman dalam pembentukan undang-undang. Akan tetapi, menjadi wajib dan bersifat limitatif, sebagaimana telah dikemukakan, karena asas-asas hukum tidak sama dengan norma hukum. Namun, pencantuman asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dengan rumusan umum dimaksud, tidak berarti setiap pembentukan undang-undang dapat dilakukan tanpa memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dikemukakan para ahli.<sup>5</sup>

Penegasan secara limitatif asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam undang-undang bersangkutan, tidak menimbulkan persoalan secara hukum, sepanjang asas-asas tersebut memberi arahan dan pedoman dalam perumusan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Jika dilihat dari ajaran konstitusionalisme, maka batasan-batasan itu diperlukan dalam rangka menjaga agar pembuat peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari prinsip negara hukum dan pemerintahan yang berdasarkan konstitusi sebagaimana yang dianut oleh Negara Indonesia. Namun demikian, penelaahan terhadap pengembangan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik seperti misalnya dikemukakan oleh para ahli perlu menjadi rujukan oleh pembuat peraturan perundang-undangan sebagai doktrin hukum yang sangat penting.<sup>6</sup>

Penjabaran dari Pancasila sebagai asas hukum umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu Pancasila sebagai cita hukum dan Pancasila sebagai norma fundamental negara. Pancasila sebagai cita hukum (*Rechtsidee*) memberikan landasan pada hukum dasar negara, baik hukum dasar yang tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis. Cita hukum (*Rechtsidee*) berbeda dengan konsep tentang hukum (*Rechtsbegriff*). Cita hukum ada di dalam cita, sedangkan pemahaman atau konsep tentang hukum merupakan kenyataan dalam kehidupan yang berkaitan dengan nilai yang diinginkan dengan tujuan mengabdikan kepada nilai yang ingin dicapai.

Rudolf Stammler, berpendapat bahwa cita hukum ialah konstruksi pikir yang merupakan keharusan bagi mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*Leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski titik akhir yang tidak mungkin dicapai, namun cita hukum memberi manfaat karena mengandung dua sisi, yaitu *pertama*, dengan cita hukum

gati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH.”, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 282.

<sup>5</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 162.

<sup>6</sup> Chrisdianto Eko Purnomo, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2014, hlm. 255.

berarti hukum positif yang berlaku dapat diuji; dan *kedua*, melalui cita hukum, maka hukum positif dapat diarahkan sesuai dengan hukum yang adil dengan kaidah pemaksanya.<sup>7</sup>

Gustav Radbruch juga menegaskan bahwa cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang dapat menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak. Cita hukum berfungsi pula sekaligus sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu cita hukum sangat menentukan bahwa jika tanpa cita hukum maka hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.<sup>8</sup> Sebagai norma fundamental negara, maka Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 dijabarkan atau dirinci ke dalam Pasal-Pasal Batang Tubuh UUD 1945. Dengan perkataan lain, norma-norma hukum yang berada dalam Batang Tubuh UUD 1945 pada hakekatnya dibentuk oleh norma fundamental negara Pancasila.

Atas dasar pemikiran di atas, maka penelitian ini memfokuskan pada penelidikan terhadap Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk dalam rangka menginventarisasi materi muatan yang bertentangan dengan nilai dasar Pancasila. Pancasila sebagai norma kritik terhadap pembentukan Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk untuk memastikan bahwa pembentukan suatu peraturan harus didasarkan dan tidak boleh bertentangan secara substansial terhadap nilai-nilai dasar Pancasila dan hukum dasar, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada dasarnya, Peraturan Walikota dibentuk untuk melaksanakan peraturan daerah atau dibentuk dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Namun pada kenyataannya, Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk dibuat justru bertentangan dengan dasar hukum pembentukannya. Peraturan ini juga masih menimbulkan tanda tanya. Apakah peraturan seperti ini sangat dibutuhkan atau diperlukan oleh masyarakat. Apakah dengan ditetapkannya peraturan ini, tingkat kepatuhan dan efektifitas keberlakuannya dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Dengan demikian perlu upaya untuk melakukan identifikasi dalam materi ketentuan Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk, dengan menentukan lebih jauh lagi tingkatan abstraksinya dengan kesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila..

## II. METODE KAJIAN

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji/menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum terutama bahan hukum primer dan

---

<sup>7</sup> H.J. van Eikema Hommes, *De elementaire grondbegrippen der Rechtswetenschap*, Kluwer, Deventer, 1972, hlm. 497

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 309.

bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai seperangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia.

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yakni pendekatan yang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isihukum yang sedang dikaji, dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan Jum'at Khusyuk.
- b. Pendekatan konsep ideologi (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang bertitik tolak dari nilai dasar Pancasila dalam rangka menginventarisasi dan menelaah Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk.
- c. Pendekatan analitis yaitu pendekatan yang memberikan analisa terhadap Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk.

Analisis yang dilakukan menggunakan metode penafsiran hukum secara tekstual dan kontekstual. Bahan hukum dianalisis secara normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan perundang-undangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif berarti analisis data yang bertitik tolak pada usaha untuk menemukan norma hukum yang berkesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila.

### **Nilai Pancasila dan Produk Hukum Daerah**

Produk hukum daerah merupakan subsistem dari sistem hukum nasional yang pembentukannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana ditentukan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, telah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Produk hukum daerah, salah satunya adalah Peraturan Walikota yang dibentuk oleh Kepala Daerah Kota. Peraturan Walikota sebagai penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan daerah yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Selain itu, di dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara. Pancasila merupakan sumber hukum dalam arti materiil dari Hukum Tata Negara atau disebut juga sebagai sumber dalam arti

asalnya hukum positif. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang dibentuk termasuk peraturan walikota tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Era otonomi daerah pasca reformasi melahirkan *euforia* bagi daerah dalam pembentukan regulasi di daerah sehingga banyak melahirkan peraturan di daerah yang bermasalah seperti; bertentangan dengan kepentingan umum, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, menghambat investasi di daerah, bertentangan dengan asas-asas pembentukan dan materi muatan peraturan perundang-undangan sehingga peraturan di daerah tersebut batal demi hukum dan dibatalkan oleh Pemerintah.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan walikota dalam pembentukannya harus memperhatikan aspek bentuk dan struktur serta aspek substansi materi, perumusan norma yang mengikat perilaku pemegang peran dan badan pelaksana yang menjadi *stakeholders* dari peraturan walikota tersebut, agar peraturan tersebut memberikan hal yang positif bagi masyarakat daerah. Peraturan Walikota sebagai produk hukum di daerah, hendaknya mampu mengarahkan masyarakat daerah ke arah yang lebih baik dan mampu mengayomi masyarakat.

Peraturan Walikota yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa peraturan yang dibuat akan menjamin keadilan; aspek sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa peraturan yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah; dan aspek yuridis berkaitan dengan harapan bahwa peraturan daerah memenuhi dan menjamin kepastian hukum.

Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum dan merupakan sumber materiil sebagai dasar pembentukan hukum di Indonesia berisi nilai-nilai dasar seperti nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Permasyarakatan dan Nilai Keadilan dan masing-masing nilai-nilai dasar dari sila Pancasila terpilah atas butir-butir Pancasila yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan hukum.

Salah satu produk hukum daerah yang menjadi obyek kajian adalah Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk. Peraturan Walikota ini muncul berdasarkan dua pertimbangan, antara lain: *Pertama*, Salat Jumat merupakan ibadah wajib bagi setiap muslim laki-laki, yang harus terlaksana dalam suasana yang aman, tenang, dan khusyu; dan *Kedua*, menumbuhkan rasa saling pengertian, hormat menghormati dan saling toleransi baik sesama umat beragama maupun antar umat beragama.

Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk, bertujuan untuk:

- 1) Menciptakan ketenangan dan suasana bathin yang khusyuk bagi umat Islam yang melaksanakan ibadah Shalat Jum'at;
- 2) Menumbuhkan rasa saling pengertian, saling menghargai, dan saling toleransi baik sesama umat beragama maupun antar umat beragama; dan

3) Terwujudnya masyarakat yang beriman dan bertaqwa, serta taat dan patuh dalam menjalankan kewajibannya sebagai umat Islam.

Adapun pengertian Jumat khushyuk adalah waktu tertentu pada hari jumat untuk menghentikan segala aktivitas masyarakat dalam rangka menciptakan ketenangan dan suasana khushyuk bagi umat Islam yang akan dan sedang melaksanakan Salat Jumat.

Untuk Waktu pelaksanaan Jumat Khushyuk dimulai sejak pukul 11.45 Waktu Indonesia Tengah sampai berakhirnya pelaksanaan Shalat Jum'at. Pada waktu dimulainya pelaksanaan Jum'at Khushyuk masyarakat wajib menghentikan segala aktivitas yang meliputi kegiatan usaha baik perorangan maupun kelompok, pabrik; kantor dan sekolah, lalu lintas orang, lalu lintas kendaraan, dan aktivitas lainnya yang mengundang keramaian, dan menimbulkan suara/bunyi-bunyian yang dapat mengganggu kekhusyukan Shalat Jum'at. Apabila ketentuan itu dilanggar maka dikenakan sanksi administratif dan sanksi sosial.

Sanksi administratifnya berupa: teguran lisan; teguran tertulis, pembinaan khusus, pencabutan sementara izin usaha, dan/atau pencabutan izin usaha. Sementara Sanksi sosial yang dikenakan disesuaikan dengan nilai, norma dan kearifan lokal yang berlaku pada wilayah setempat.

### **Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 Ditinjau Dari *Legal Drafting***

#### 1. Jenis Norma adalah Peraturan Walikota

Dilihat dari jenis perundang-undangan yang menjadi obyek kajian adalah Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khushyuk. Peraturan Walikota ini dibentuk oleh Walikota Bima dalam rangka melaksanakan ketentuan lebih lanjut dari Peraturan Daerah atau merupakan kebijakan yang dibuat dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dianggap penting atas dasar prinsip otonomi daerah.

#### 2. Nama Peraturan Walikota adalah Jumat Khushyuk

Nama Peraturan Walikota ini adalah Jumat Khushyuk. Pengertian Jumat Khushyuk menurut Pasal 1 angka (3) Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khushyuk adalah waktu tertentu pada hari Jumat untuk menghentikan segala aktivitas masyarakat dalam rangka menciptakan ketenangan dan suasana khushyuk bagi umat Islam yang akan dan sedang melaksanakan ibadah Salat Jumat. Sedangkan Salat Jumat diartikan sebagai ibadah wajib bagi pemeluk agama Islam yang memenuhi persyaratan yang dikerjakan setiap hari Jumat.

Penamaan dari Peraturan Walikota tersebut, menimbulkan kesan bahwa yang diatur mengenai tata cara pelaksanaan agar ibadah shalat Jumat dapat dilakukan secara khushyuk. Padahal secara substansi atau materi muatan justru yang lebih banyak diatur tentang lalu lintas kendaraan dan penertiban usaha bisnis pada saat tiba waktunya pelaksanaan shalat Jumat. Demikian pula, penamaan "Jumat Khushyuk" pada Peraturan

Walikota Bima ini dapat dimaknai menggunakan simbol agama dalam arti sempit, yakni mengambil peran hukum agama ke dalam peraturan yang bersifat formil.

Pada sisi lain dapat dipertanyakan pula, apakah pengaturan salat jumat sangat urgen untuk dibentuk. Kalau suasana yang aman dan tenang dalam pelaksanaan sholat jumat mungkin masih bisa diciptakan namun sholat yang khusyuk itu kembali kepada masing-masing pribadi untuk menilai, karena sholat itu menyangkut hubungan pribadi manusia dengan Tuhannya. Suasana yang aman dan tenang dalam pelaksanaan sholat belum tentu menjadi jaminan khusyuk seseorang dalam melaksanakan sholat.

### 3. Konsideran

Dalam Konsideran Menimbang Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 secara yuridis belum mendasarkan pada delegasi kewenangan dari Peraturan Daerah Kota Bima. Pada konsideran menimbang dinyatakan bahwa:

- a. Bahwa Salat Jumat merupakan ibadah wajib bagi umat Islam, khususnya laki-laki yang memenuhi persyaratan, sehingga harus terlaksana dalam suasana yang aman, tenang dan khusyuk;
- b. Bahwa untuk menciptakan suasana sebagaimana dimaksud dalam huruf a, serta guna menumbuhkan rasa saling pengertian, saling menghormati dan saling toleransi baik sesama umat beragama maupun antar umat beragama, diperlukan pengaturan khusus selama pelaksanaan Salat Jumat berlangsung;
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Walikota tentang Jumat Khusyuk.

Pada dasarnya muatan dalam konsideran menimbang menentukan keberlakuan hukum baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Dalam Konsideran Menimbang Peraturan Walikota Nomor 71 Tahun 2019 menimbulkan pertanyaan apakah kaidah yang sudah ditentukan dalam hukum agama, seperti shalat Jumat harus diatur dengan menggunakan setingkat Peraturan Walikota. Hukum syariat agama sudah mengatur dalam *fiqh Islam* berbagai ketentuan atas perintah Salat Jumat bagi pemeluk agama Islam. Pertimbangan bagian (a) justru akan menciderai keabsahan hukum agama dengan menyempitkan pemahaman tentang salat Jumat yang khusyuk. Apakah dengan demikian harus terlaksana dalam suasana yang aman, tenang dan khusyuk. Kalau hal ini diatur secara khusus dengan Peraturan Walikota belum tentu apa yang ingin hendak dicapai akan terwujud sebagaimana mestinya.

Demikian pula, bagian (b) Menimbang dinyatakan “bahwa untuk menciptakan suasana sebagaimana dimaksud dalam huruf a, serta guna menumbuhkan rasa saling pengertian, saling menghormati dan saling toleransi baik sesama umat beragama maupun antar umat beragama, diperlukan pengaturan khusus selama pelaksanaan Salat Jumat berlangsung.” Pada kenyataan sebelum Peraturan Walikota ini terbit, keberlangsungan saling hormat-menghormati antar pemeluk sesama umat beragama dan antar umat beragama berlangsung dengan baik. Apalagi di Kota Bima sebagian besar memeluk

agama Islam. Secara sosiologis ketaatan dan kepatuhan menjalankan ibadah bagi pemeluk agama Islam di Kota Bima merupakan kesadaran bersama, bukan kesadaran yang dibentuk (dipaksakan) berdasarkan adanya Peraturan Walikota tersebut.

Konsideran Mengingat angka 7 dan angka 8 perihal Keputusan Bersama Menteri tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum dalam konsideran mengingat dalam setiap peraturan perundang-undangan. Keputusan Bersama termasuk dalam keputusan yang bersifat penetapan (*Beschikking*) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

#### 4. Batang Tubuh

Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 terdiri dari 6 (enam) Bab, dan 16 (enam belas) Pasal. Pada bagian Bab sebanyak 6 bab, terdiri dari: Bab I Ketentuan Umum ada 1 (satu) Pasal; Bab II Maksud dan Tujuan ada 2 (dua) Pasal, Bab III Wilayah dan Waktu Pelaksanaan ada 6 (enam) Pasal; Bab IV Sanksi ada 3 (tiga) Pasal, dan Bab V Pembinaan dan Pengawasan ada 3 (tiga) Pasal dan Bab VI Ketentuan Penutup ada 1 (satu) Pasal.

Pada bagian materi Peraturan Walikota ini masih terdapat kelemahan-kelemahan diantaranya, sebagai berikut:

- a) Struktur Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusus mendudukan bagian BAB IV SANKSI dan penempatan BAB V PEMBINAAN DAN PENGAWASAN kurang tepat seharusnya pembinaan dan pengawasan ditempatkan terlebih dahulu, baru ada pengaturan sanksi.
- b) Masih terdapat kekaburan pengertian dan ruang lingkup dalam memberi definisi antara Jumat Khusus dan Salat Jumat. Pengertian pada Perwal untuk merumuskan kedua istilah tersebut masih rancu, apabila dikaitkan dengan pemahaman lingkup definisi menurut hukum syariat Islam. Ketentuan Pasal 1 Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 pada Angka (3) menentukan bahwa “Jumat khusus adalah waktu tertentu pada hari jumat untuk menghentikan segala aktivitas masyarakat dalam rangka menciptakan ketenangan dan suasana khushuk bagi umat Islam yang akan dan sedang melaksanakan Sholat Jumat”. Sedangkan pada Angka (4) menyebutkan bahwa “Salat Jumat adalah ibadah wajib bagi pemeluk agama Islam yang memenuhi persyaratan yang dikerjakan setiap hari Jumat”.
- c) Maksud dan tujuan dari dibentuknya Peraturan Walikota Bima ini tidak sejalan dengan cara untuk mencapai maksud dan tujuannya tersebut. Pasal 3 Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 menentukan maksud dan tujuan Peraturan Walikota ini disusun, antara lain:
  - (1) menciptakan ketenangan dan suasana batin yang khushuk bagi umat Islam yang melaksanakan ibadah salat Jumat;
  - (2) menumbuhkan rasa saling pengertian, saling menghargai, dan saling toleransi baik sesama umat beragama maupun antar umat beragama; dan

(3) Terwujudnya masyarakat yang beriman dan bertakwa, serta taat dalam menjalankan kewajibannya sebagai umat Islam.

Kata “menciptakan ketenangan dan suasana batin yang khusyuk” menimbulkan penafsiran yang beragam. Seorang yang ahli hukum akan menafsirkan secara berbeda “makna suasana batin yang khusyuk” dengan seorang ahli agama.

- d) Ketentuan dalam Peraturan Walikota ini tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya Ketentuan Pasal 6 ayat (2), Pasal 7 dan Pasal 8 bertentangan dengan UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025. Demikian pula, Peraturan Walikota Bima ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 7 ayat (4) mengatur bahwa lalu lintas kendaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf e wajib dihentikan pada saat akan melewati masjid pada waktu pelaksanaan Jumat Khusyuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dikecualikan bagi:
- a. kendaraan pemadam kebakaran yang sedang melaksanakan tugas;
  - b. ambulance atau kendaraan lain yang mengangkut orang yang meninggal, sakit; dan
  - c. kendaraan untuk memberikan pertolongan pada kecelakaan.
- e) Pemberlakuan sanksi administratif dan sanksi sosial. Ketentuan Pasal 11 ayat (2) Tata cara dan penggunaan jenis sanksi sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (2) ditetapkan berdasarkan tingkat pelanggaran. Ketentuan ini tidak memberikan tingkat pelanggaran yang bagaimana sehingga pelanggar dapat dikenakan sanksi administratif dan sanksi sosial.
- f) Materi Peraturan Walikota Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk banyak menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan kepastian hukum. Materi Peraturan ini lebih fokus mengatur masalah lalu lintas kendaraan pada saat pelaksanaan salat jumat.
- g) Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 juga belum mengatur upaya-upaya mendorong kesadaran masyarakat untuk melaksanakan Salat Jumat di Masjid.

### **Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 Ditinjau Dari Nilai-Nilai Pancasila**

Dari hasil analisis dapat diketahui beberapa ketentuan dalam Peraturan Walikota Bima No. 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk yang tidak berkesesuaian dengan nilai dasar Pancasila, sebagai berikut:

#### 1. Ketentuan Pasal 4

*“Pelaksanaan Jumat Khusyuk berlaku untuk seluruh masyarakat di wilayah Kota Bima”.*

Pasal ini tidak sesuai dengan Sila II indikator ke 5 yang menyatakan bahwa suatu peraturan harus mengembangkan sikap saling menghargai dan menghormati perbedaan agama dan kepercayaan. Hal ini dimaksudkan bahwa perwal tersebut harus menghargai pula perbedaan agama di masyarakat. Keberadaan perwal tersebut berlaku untuk umat Islam, tetapi di sisi lain masyarakat yang non Islam harus tunduk dan tidak boleh melintas pada saat pelaksanaan shalat Jumat.

Demikian pula ketentuan Pasal 4 ini tidak sesuai dengan Sila IV Indikator ke-1 yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kepentingan semua golongan karena negara Indonesia bukan sebuah negara yang didirikan untuk satu golongan tetapi semua yang bertanah air Indonesia. Kata untuk seluruh masyarakat bermakna berlaku bagi seluruh masyarakat Kota Bima termasuk di dalamnya yang bukan beragama Islam.

## 2. Pasal 6 ayat (1)

*“Pada waktu dimulainya pelaksanaan Jumat Khusyuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, masyarakat wajib menghentikan segala aktivitas yang dapat mengganggu kekhusyukan ibadah Salat Jumat.”*

Pasal tersebut tidak sesuai dengan Sila Ke-I indikator ke-4 yang menyatakan: “Peraturan Perundang-undangan menjamin setiap orang dalam menjalankan perintah agama dan kepercayaannya selaras dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.”

Frasa “masyarakat wajib menghentikan segala aktifitas...”, mengandung arti bahwa seharusnya selaras dengan kehidupan bermasyarakat. Hal ini berarti pelaksanaan kegiatan ibadah sholat Jumat berkesesuaian pula dengan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

Pasal tersebut juga tidak sesuai dengan Sila ke - II indikator ke-5 yang menyatakan: “Peraturan Perundang-undangan berfungsi mengembangkan sikap saling menghargai dan menghormati terhadap perbedaan suku, agama, kepercayaan, ras, dan antar golongan.”

Frasa “masyarakat wajib menghentikan segala aktifitas...”, mengandung makna bahwa semua aktivitas masyarakat harus dihentikan tanpa melihat jenis aktivitasnya dan agamanya.

Ketentuan Pasal 6 ini juga bertentangan dengan Sila-IV indikator ke-1 yang menyatakan: “Peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kepentingan semua golongan karena negara Indonesia bukan sebuah negara yang didirikan untuk satu golongan tetapi semua yang bertanah air Indonesia.”

Kata untuk seluruh masyarakat bermakna berlaku bagi seluruh masyarakat Kota Bima termasuk di dalamnya yang bukan beragama Islam.

## 3. Ketentuan Pasal 7 ayat (1)

“Pemilik dan/atau Pengelola kegiatan usahadan/atau pabrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a dan huruf b *wajib* menutup sementara tempat usaha

dan/atau pabrik dan memberi kesempatan kepada karyawan/pekerja yang beragama Islam untuk melaksanakan Salat Jumat.”

Pasal ini bertentangan dengan Sila-II indikator ke-5 yang menyatakan: “Peraturan Perundang-undangan berfungsi mengembangkan sikap saling menghargai dan menghormati terhadap perbedaan suku, agama, kepercayaan, ras, dan antar golongan.”

Kata wajib menutup sementara tempat usaha, mengandung arti menutup sementara semua jenis usaha tanpa mempertimbangkan bidang usahanya dan pemilik usahanya yang belum tentu semuanya beragama sama (agama Islam). Demikian juga dengan bidang usaha tertentu yang tidak dapat ditutup karena akan mengganggu produksi-produksi tertentu yang membutuhkan proses terus menerus. Oleh karena itu, hal ini akan bertentangan dengan sikap saling menghargai dan menghormati terhadap perbedaan suku, agama, kepercayaan, ras dan antar golongan.

#### 4. Ketentuan Pasal 7 Ayat (3)

*“Lalu lintas orang yang dihentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf d berlaku pada semua tempat di Kota Bima, kecuali orang yang hendak menunaikan ibadah Salat Jumat.”*

Pasal ini bertentangan dengan Sila - V indikator ke - 1 yang menyatakan: “Peraturan Perundang-undangan berfungsi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia baik lahir maupun batin.”

Penghentian lalu lintas orang pada semua tempat di Kota Bima, mengandung arti bahwa siapapun tidak boleh melewati jalan di depan Masjid tanpa memperdulikan kepentingan dan agama orang lain, selain orang yang punya kewajiban ibadah sholat Jumat. Hal ini bertentangan dengan frasa “mewujudkan keadilan... bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Pasal ini juga bertentangan dengan Sila - V indikator ke - 3 yang menyatakan: “Peraturan Perundang-undangan menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak.”

Penghentian lalu lintas kendaraan pada semua tempat di Kota Bima, mengandung arti bahwa kendaraan apapun tidak boleh melewati jalan di depan Masjid tanpa memperdulikan kepentingan dan agama orang lain, selain orang yang punya kewajiban ibadah sholat Jumat. Hal ini bertentangan dengan frasa “kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak”.

#### 5. Ketentuan Pasal 11 ayat (1) huruf a,

“Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) dikenakan kepada:

a. Pemilik dan/atau Pengelola kegiatan usaha dan/atau pabrik yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat(1) dan ayat (2) huruf a dan huruf b.”

Pasal ini bertentangan dengan Sila - II indikator ke – 5 yang menyatakan: “Peraturan Perundang-undangan berfungsi mengembangkan sikap saling menghargai dan menghormati terhadap perbedaan suku, agama, kepercayaan, ras, dan antar golongan.”

Kata “wajib” menutup sementara tempat usaha, mengandung arti menutup sementara semua jenis usaha tanpa mempertimbangkan bidang usahanya dan pemilik usahanya yang belum tentu semuanya beragama sama (agama Islam). Demikian juga dengan bidang usaha tertentu yang tidak dapat ditutup karena akan mengganggu produksi-produksi tertentu yang membutuhkan proses terus menerus. Oleh karena itu, hal ini akan bertentangan dengan sikap saling menghargai dan menghormati terhadap perbedaan suku, agama, kepercayaan, ras dan antar golongan.

#### D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian dan analisis yang dilakukan dapat ditarik simpulan **Pertama**, Peraturan Walikota Bima No. 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk dilihat masih belum memenuhi asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. **Kedua**, Dari segi materi muatan Peraturan Walikota Bima No. 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk menunjukkan bahwa ada beberapa ketentuan Perwal tersebut yang belum berkesesuaian dengan nilai dasar Pancasila. Dengan demikian, Peraturan Walikota Bima Nomor 71 Tahun 2019 tentang Jumat Khusyuk untuk segera dicabut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009
- Chrisdianto Eko Purnomo, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2014
- H.J. van Eikema Hommes, *De elementaire grondbegrippen der Rechtswetenschap*, Kluwer, Deventer, 1972
- Philipus M. Hadjon, “Analisis Terhadap UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (Penyunting), “Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum, Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH.”, Refika Aditama, Bandung, 2008
- Philipus M. Hadjon, ”Posisi Sentral Hukum Tata Negara Dalam Proses Legislasi”, <http://www.djpp.org/inc/buka.php?d=ar+1&f=posisi-htn.htm>.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta