

## ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA PEKANBARU TENTANG MASJID PARIPURNA PERSPEKTIF *SIYASAH DUSTURIYYAH*

Ayu Azkiah

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta  
ayu.azkiah.aa@gmail.com

### **Abstrak**

Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna adalah kebijakan penetapan rumah ibadah paripurna yang dalam pembinaan dan pengelolaannya dibantu oleh pemerintah. Namun, peraturan daerah tersebut hanya diberikan kepada masyarakat muslim. Status rumah ibadah paripurna tidak didapatkan oleh masyarakat non muslim. Tujuan penelitian ini untuk mengkaji kebijakan tersebut ditinjau dari *siyasah dusturiyyah*. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis peraturan perundang-undangan, asas-asas, serta konsep hukum. Hasil analisa penulis adalah berdasarkan *siyasah dusturiyyah*, kebijakan pemerintah yang menetapkan status paripurna hanya pada rumah ibadah masyarakat muslim dinilai belum memenuhi asas keadilan dan asas persamaan karena keberpihakan pemerintah hanya kepada sebahagian masyarakat kota Pekanbaru. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah belum menerapkan asas keadilan dan persamaan diterapkan dengan baik.

**Kata Kunci:** Kebijakan Pemerintah, Masjid Paripurna, *Siyasah Dusturiyyah*.

### **Abstract**

*The Local Regulation Number 02 of 2016 concerning the Plenary Mosque is a policy of establishing a plenary place of worship that is assisted by the government in foresting and managing it. However, this local regulation is only given to Muslim society. status of a plenary place of worship is not obtained by the non-Muslim ummah. The purpose of this research is to study the policy in terms of siyasah dusturiyyah. This research is normative legal research that focuses on the analysis of legislation, principles, and legal concepts. The results of the author's analysis are based on siyasah dusturiyyah, the government policy that determines the plenary status only in Muslim places of worship is considered not to meet the principles of justice and equality because the government's partisanship only for a part of the people of Pekanbaru. In this case that the government has not implemented the principles of justice and equality properly.*

**Keywords :** Government Policy, Plenary Mosque, *Siyasah Dusturiyyah*.

### **PENDAHULUAN**

Pemerintah pada setiap waktu dan pada setiap daerah selalu melakukan upaya strategis seperti menerapkan kebijaksanaan politik atau kebijaksanaan perundang-undangan. Salah satu upaya pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dengan membentuk atau menetapkan suatu kebijakan seperti peraturan daerah. Peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah merupakan salah

satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah<sup>1</sup>).<sup>2</sup> Tujuan otonomi pada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kesatuan politik dan kesatuan bangsa. Sasaran pokok pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara nyata dan bertanggungjawab.

Kota Pekanbaru pada era kepemimpinan DR. H. Firdaus, ST. MT dan H. Ayat Cahyadi, S.Sos (2012-2017) bersama Dewan Perwakilan Rakyat Kota Pekanbaru pada tahun 2016 telah berhasil mewujudkan satu kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna. Peraturan daerah tersebut merupakan suatu kebijakan sah yang dilindungi undang-undang yaitu Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna, dengan demikian kebijakan ini masuk dalam ranah *siyasah dusturiyyah*, yang menjadi dasar dan pijakan legalitas Pemerintah Kota Pekanbaru menetapkan mesjid paripurna ditingkat kota, kecamatan dan kelurahan se Kota Pekanbaru.

Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna<sup>3</sup> merupakan kebijakan yang diharapkan sebagai salah satu fasilitas penunjang dari pemerintah untuk meningkatkan iman dan taqwa masyarakat Pekanbaru. Namun, peraturan daerah tersebut sebagai fasilitas hanya diberikan kepada masyarakat muslim kota Pekanbaru. Status rumah ibadah paripurna tidak diberikan kepada masyarakat selain umat islam di Kota Pekanbaru. Kebijakan pemerintah Kota Pekanbaru terkait Peraturan Daerah nomor 02 tahun 2016 tentang Masjid

---

<sup>1</sup> Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lihat Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

<sup>2</sup> Sirajuddin dkk, 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press), hal. 187.

<sup>3</sup> Fungsi penetapan masjid paripurna adalah dengan meningkatkan kegiatan-kegiatan dalam bidang *idarah*, *imarah*, dan *ri'ayah*. Vinni Helvionita, dkk, Implementasi, Fungsi Masjid Paripurna, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 15, No. 3, (Juli 2019).

Paripurna yang berimplikasi pada ranah *siyasah dusturiyyah* memunculkan persoalan yakni Peraturan Daerah nomor 2 tahun 2016 tentang masjid Paripurna hanya menyentuh hajat sebahagian masyarakat Pekanbaru.

Metode yang akan digunakan penulis adalah *yuridis normatif*<sup>4</sup>, bahwa penulis akan mempertimbangkan tulisan ini dengan menitikberatkan pada analisis peraturan perundang-undangan, asaa-asas, dan konsep hukum. Jenis penelitian hukum normatif karena, dalam penelitian normative menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber data penelitian. Pendekatan penelitian yang penulis gunakan adalah *Conseptual Approach* (pendekatan konsep)<sup>5</sup>. Penelitian ini juga disebut sebagai penelitian kepustakaan (*library research*), yakni metode yang digunakan untuk mengumpulkan data dari berbagai literatur.<sup>6</sup> Penulis menguraikan tinjauan *siyasah dusturiyyah* terhadap kebijakan pemerintah kota Pekanbaru tentang masjid paripurna.

## PEMBAHASAN

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan mengurus kepentingan masyarakat maka Kepala daerah bersama-sama dengan DPRD menetapkan Peraturan Daerah (PERDA).<sup>7</sup> Peraturan daerah merupakan salah satu kebijakan pemerintah daerah yang menjadi instrumen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.<sup>8</sup> Peraturan Daerah merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah. Perarturan daerah memiliki

---

<sup>4</sup> *Yuridis Normatif* adalah jenis penelitian yang difokuskan untuk menkgkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma hukum. Jhony Ibrahim, 2005, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya : Bayumedia Publishing).

<sup>5</sup> *Conseptual Approach* (pendekatan konsep) adalah integrasi mental atas dua unit atau lebih yang diisolasikan menurut ciri khas dan yang disatukan dengan definisi yang khas.salah satu pendekatan ini ialah memunculkan dalam pikiran dan ciri-ciri tertentu, objek-objek yang menarik perhatian dari sudut pandang praktis dan sudut pengetahuan. Jonaedi Efendi, dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Hukum : Normatif dan Empiris*, (Depok : Prenadamedia Group).

<sup>6</sup> Amirudin, dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), hal. 133.

<sup>7</sup> Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah : Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, *op. cit*, hal. 185

<sup>8</sup> Yunani Hasyimzoem, dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ed.1, Cet.1, (Jakarta: Rajawali Pers), hal. 146

karakteristik bersifat mengatur (*regeling*), khususnya mengatur relasi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal, *stakeholders* lokal seperti dunia usaha.<sup>9</sup> Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka peraturan daerah merupakan salah satu elemen pendukung pelaksanaan otonomi daerah.<sup>10</sup> Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.<sup>11</sup>

Berdasarkan jenis dan Hierarki peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa Peraturan Daerah berada pada urutan keenam. Susunan peraturan daerah berada dibawah UUD, TAP MPR, UU, PP, dan PERPRES, oleh karena itu muatan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang berada di atas.<sup>12</sup> Dalam menjaga harmonisasi peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi dualisme atau tumpang tindih hukum sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, maka perlu diterapkan asas *lex spceialis derogat lex generalis* dan asas *lex posterior derogat legi priori*.<sup>13</sup>

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan<sup>14</sup> :

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:  
a pengayoman;

---

<sup>9</sup> Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah : Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, loc. cit

<sup>10</sup> Yunani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, op. cit, hal. 146

<sup>11</sup> Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum*, (Vol. 10, No. 19, Februari 2014), hal. 28.

<sup>12</sup> *Ibid*, hal. 148

<sup>13</sup> Hermi Sari BN , dkk, Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Eksekutif oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dinamika Sosial Budaya*, (Vol 22, No. 2, Desember 2020), hal. 328.

<sup>14</sup> Pasal 6 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ((Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Materi muatan Peraturan Perundangan-undangan harus memerhatikan keragaman penduduk, agama, suku, golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara berdasarkan semboyan negara Indonesia Bhineka Tunggal Ika.<sup>15</sup> Dengan demikian, dalam pelaksanaan pembuatan peraturan daerah maka muatan materi harus berdasarkan dengan asas yang telah ditentukan.

### ***Siyasah Dusuriyyah***

Menurut bahasa *dusturi* bearti asas, dasar, dan pembinaan. Menurut istilah, *dustur* merupakan kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara.<sup>16</sup> Prof. H. A. Djazuli menjelaskan dalam bukunya yang berjudul Fikih *Siyasah*, bahwa dalam kurikulum Fakultas Syariah digunakan istilah fikih *dusturi*, yang dimaksud dengan *dustui*.<sup>17</sup>

الدستور: القواعد الأساسية للحكم في أية دولة كما تدل عليها قوانينها ونظمها وعاداتها.

*“dustur adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangannya, peraturan-peraturannya, dan adat-adatnya.”*

Abu A’la al-Maududi menakrifkan *dustur* dengan:

<sup>15</sup> Yunani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, op. cit, hal. 154

<sup>16</sup> Jubair Situmorang, 2012, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung: Pustaka Setia), hal. 19.

<sup>17</sup> A. Djazuli, 2009, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari’ah*, (Jakarta: Kencana), hal. 52.

صك ينطوى على القواعد الأساسية التي يقوم عليها نظام دولة.

“suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip yang pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara”

Dari dua takrif ini A. Djazuli menyimpulkan bahwa kata-kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia.<sup>18</sup> Dengan demikian *siyasah dusturiyyah* adalah bagian fikih *siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan syariat Islam.<sup>19</sup> *Siyasah dusturiyyah* merupakan bahasan mengenai pengaturan dan perundang-undangan kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya dalam bernegara.<sup>20</sup> *Siyasah dusturiyyah* adalah bagian dari fikih *siyasah*<sup>21</sup> yang membahas perundang-undangan negara dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi, (Undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi, (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.

Menurut ‘Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang ialah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum (*equality before the law*), tanpa membeda-bedakan startifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama. Pemerintah dalam membentuk suatu peraturan atau undang-undang agar mempunyai kekuatan hukum, maka dalam perumusannya harus mempunyai landasan atau dasar pengundangannya. Dengan landasan yang

<sup>18</sup> *Ibid*, hal. 53.

<sup>19</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, *op. cit*, hal. 20.

<sup>20</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari’ah*, *op. cit*, hal. 47.

<sup>21</sup> Fiqh siyasah adalah hukum ketatanegaraan dalam Islam yang membahas perundang-undangan, mengatur hubungan antar warga negara dengan warga negara lainnya, hubungan warga negara dengan lembaga negara, dan hubungan antar lembaga negara. Beni Ahmad Saebani, 2015, *Fiqh Siyasah : Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW, hingga Al-Khulafaur Ar-Rasyidin*, (Bandung : CV Pustaka Setia), hal. 25

kuat undang-undang tersebut akan memiliki kekuatan pula untuk mengikat dan mengatur masyarakat dalam negara yang bersangkutan.<sup>22</sup>

Pemerintah dalam melaksanakan tugas sebagai pejabat aparatur negara, setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus mengandung unsur unsur tertentu, diantaranya:

a) Asas keadilan

Keadilan merupakan asas kedua dari asas-asas operasional ketatanegaraan Islam. Dalam ranah ketatanegaraan, asas keadilan mengandung arti bahwa konstitusi yang dibuat oleh suatu negara harus memosisikan warga negara dalam menerima hak dan memberikan kewajiban dengan setara. Konstitusi yang dibuat harus menjamin bahwa setiap individu terjamin terpenuhi haknya. Asas keadilan bertujuan membasmi setiap tindakan yang mencabut hak-hak orang lain untuk mengakses sumber-sumber kekayaan alam dalam suatu negara. Sulit terbentuk sebuah masyarakat yang sejahtera dan makmur tanpa adanya keadilan didalamnya.<sup>23</sup> Muatan makna keadilan mengarah pada makna keadaan yang merata dan terdapatnya kesamaan hak.

Keadilan merupakan sesuatu yang harus senantiasa diperjuangkan dan ditegakkan dengan baik, maka keseimbangan tatanan kehidupan dunia akan tetap terpelihara dan terjaga. Pemerintah sebagai kepala negara harus melaksanakan kewajibannya dengan baik. Apabila pemerintah melaksanakan kewajibannya, maka pemerintah juga berhak mendapatkan hak-hak yang harus dipenuhi oleh rakyatnya. menurut AL-Mawardi, hak pemerintah (kepala negara) atas rakyatnya ada dua jenis, yaitu: hak untuk ditaati dan hak untuk memperoleh dukungan secara moral selama kepala negara menjalankan pemerintahan dengan baik.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Muhammad Iqbal, 2014, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia), hal. 178-179.

<sup>23</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, *op. cit*, hal. 33.

<sup>24</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, *op.cit*, hal. 238.

Salah satu ahli hukum Islam yang mengembangkan lebih lengkap tentang teori keadilan adalah Abu Hamid Al-Ghazali<sup>25</sup>. Al-Ghazali mengaitkan prinsip keadilan dengan sistem kekuasaan yang berimplikasi pada kesejahteraan (kemakmuran) masyarakat. Menurutnya, keadilan merupakan nilai paling asasi dalam setiap kebijakan yang dibuat dan dijalankan oleh suatu pemerintahan. Keadilan terhubung dengan stabilitas negara, kemakmuran, dan kesetiaan rakyat kepada pemerintahan.<sup>26</sup> Jhon Rawls juga menjelaskan Teori keadilan sosial sebagai “*the difference princple* dan *the princple of fair equality of opportunity*”. Keadilan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi semua orang. Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan sehingga menguntungkan semua orang dan semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup.

#### b) Asas persamaan

Asas persamaan memiliki arti bahwa setiap individu memiliki derajat yang sama sebagai warga negara tanpa mempertimbangkan asal-usul, ras, agama, bahasa, dan status sosial. Persamaan dalam ranah ketatanegaraan Islam adalah persamaan konstitusioanal (*qanuniyyah*), bukan (*fa'liyyah*).<sup>27</sup> Artinya, persamaan diajarkan oleh Islam adalah undang-undnag harus menjamin setara semua orang, walaupun dalam kenyataan faktual mereka memiliki perbedaan, baik secara fisik, kapasitas intelektual, dan kekayaan.

Prinsip keadilan dan prinsip persamaan antara manusia berkaitan erat. Islam tidak membeda-bedakan manusia berdasarkan warna kulit, suku bangsa, bahasa, dan ras, tetapi berdasarkan ketakwaannya kepada Allah SWT ;

---

<sup>25</sup>Abu Hamid Al-Ghazali, nama lengkapnya Muhammad bin Muhammad bin Muhammad bin Ahmad Ath-Thusi. Dilahirkan di Thus 450 Hijriah dan meninggal pada 505 Hijriah. Karya terkenal Al-Ghazali dalam bidang hukum Islam adalah *Al-Mustashfa min Ushul Fiqh*.

<sup>26</sup>Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, *op. cit*, hal. 78.

<sup>27</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, *op. cit*, hal. 36.

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ  
اللَّهِ أَتْقَاكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ [٤٩:١٣]

*Artinya: "Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling takwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal."*

Oleh karena itu, tidak ada seorangpun yang berhak memperoleh perlakuan khusus dihadapan hukum. Nabi Muhammad SAW mengajarkan bahwa kehancuran suatu bangsa diawali oleh sikap diskriminatif dalam penegakan hukum.

Disamping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.<sup>28</sup> Permasalahan di dalam fikih *siyasah* dusturiyah adalah hubungan antara pemerintah (pemimpin) di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. *Siyasah dusturiyyah* mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu negara.<sup>29</sup>

### **Analisis kebijakan pemerintah tentang masjid paripurna ditinjau dari *Siyasah Dusturiyyah***

Masjid Paripurna merupakan masjid yang mempunyai tata kelola yang baik, fasilitas yang memadai, dan pusat penunjang kegiatan keagamaan yang diatur melalui Perda Nomor 02 Tahun 2016.<sup>30</sup> Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna merupakan salah satu kebijakan pemerintah yang diharapkan dapat mewujudkan visi kota Pekanbaru sebagai kota metropolitan

<sup>28</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, op. cit, hal . 77.

<sup>29</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu Rambu Syariah*, op. cit, hal. 31

<sup>30</sup> Reri Tri Wahyudi, Penerapan Metode Dakwah di Masjid Paripurna Al-Muttaqin Kecamatan Tampan Pekanbaru, *Skripsi Uin Suska Riau*, 2020.

yang madani. Pemerintah menetapkan 96 masjid paripurna guna membantu dalam segi pembinaan Iman dan Taqwa (meningkatkan kereligiousan) masyarakat kota Pekanbaru. Hal ini terangkum dalam visi masjid paripurna pada Pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna :

***Visi Masjid Paripurna :***

*“Terwujudnya Masjid Paripurna sebagai pusat pembinaan masyarakat menuju negeri yang Baldatun Thayyibatun wa Rabbun Ghafur<sup>31</sup> Tahun 2021”.*<sup>32</sup>

Peraturan daerah ini masuk dalam ranah *siyasah dusturiyyah*, karena peraturan daerah memberikan legalitas kepada pemerintah untuk menetapkan status rumah ibadah umat Islam di kota Pekanbaru sebagai masjid Paripurna. *Siyasah dusturiyyah* membahas pengaturan dan perundang-undangan kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip-prinsip yang meralisasikan kemaslahatan masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya dalam bernegara.<sup>33</sup> Keterlibatan masyarakat dalam bernegara bergantung pada kebijakan pemerintah. Pemerintah kota Pekanbaru ingin mewujudkan visi sebagai kota metropolitan yang madani. Namun, pemerintah dalam mewujudkan visi kota Pekanbaru dengan membentuk suatu kebijakan yang berpihak pada sebagian golongan, tidak berpihak pada seluruh lapisan masyarakat.

Rumah ibadah yang ditetapkan sebagai rumah ibadah paripurna hanya berlaku pada masjid (rumah ibadah) umat Islam. Kota Pekanbaru merupakan kota yang masyarakatnya mayoritas beragama Islam dan diharapkan menjadi sebuah kota metropolitan yang madani. Akan tetapi untuk membangun sebuah kota yang madani pemerintah perlu mempertimbangkan seluruh lapisan masyarakat yang beraneka ragam suku, budaya dan agama. Hal ini agar tidak terjadi deskriminatif terhadap masyarakat minoritas. Pemerintah dalam melaksanakan tugas sebagai

---

<sup>31</sup> *Baldatun Thayyibatun wa Rabbun Ghafur* adalah Negeri yang aman, subur, adil dan makmur dibawah ridho Allah SWT. Lihat Pasal 1 Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna (Tambahan Lembaran Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2).

<sup>32</sup> Lihat Pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna. (Tambahan Lembaran Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2).

<sup>33</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, *op. cit*, hal.47.

pejabat aparatur negara, setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus mempertimbangkan beberapa unsur, seperti keadilan dan persamaan.

Asas keadilan mengandung arti bahwa konstitusi atau peraturan yang dibuat oleh suatu negara harus memosisikan warga negara dalam menerima hak dan memberi kewajiban dengan setara.<sup>34</sup> Membentuk kota Pekanbaru menjadi kota metropolitan yang madani membutuhkan partisipasi dari seluruh masyarakat kota Pekanbaru. Penting bagi pemerintah untuk menegakkan keadilan dalam membangun dan membina masyarakat agar tercapainya masyarakat madani. Dalam membina masyarakat untuk meningkatkan iman dan taqwa (kereligiusan), pemerintah harus memberikan hak kepada masyarakat secara adil dan merata. Dengan ini, seluruh masyarakat wajib menjalankan kewajiban terhadap negara atau daerahnya.

Pemerintah kota Pekanbaru membentuk Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna dengan harapan mewujudkan kota metropolitan yang madani. Penetapan rumah ibadah paripurna hanya berlaku khusus untuk umat Islam, padahal masyarakat kota Pekanbaru menganut agama yang berbeda-beda. Mewujudkan kota metropolitan madani membutuhkan partisipasi dari semua masyarakat dari berbagai agama tanpa terkecuali. Semua masyarakat mempunyai kewajiban untuk membantu pemerintah dalam mewujudkan visi daerah. Namun, pemerintah juga harus memberikan hak kepada seluruh masyarakat dengan adil tidak mebeda-bedakan suku, budaya, dan agama. Pemerintah harus memberikan pertimbangan untuk menetapkan rumah ibadah untuk seluruh agama yang ada di Pekanbaru. Keadilan merupakan sesuatu yang harus senantiasa diperjuangkan dan ditegakkan dengan baik, agar keseimbangan kehidupan bermasyarakat akan tetap terpelihara dan terjaga.<sup>35</sup> Sulit terbentuk sebuah masyarakat yang sejahtera dan makmur tanpa adanya keadilan didalamnya. Hal ini, guna menghindari deskriminatif terhadap suatu golongan dan menjaga plurarisme agama di kota Pekanbaru.

---

<sup>34</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, op. cit, hal. 33.

<sup>35</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, op. cit, hal. 238.

Prinsip keadilan akan membantu pemerintah untuk membina masyarakat dalam membangun kota metropolitan madani. Abu Hamid Al-Ghazali mengaitkan keadilan dengan sistem kekuasaan pemerintah akan berimplikasi pada kesejahteraan (kemakmuran) masyarakat. Keadilan adalah hal yang paling dasar dalam setiap kebijakan yang dibuat dan dijalankan oleh suatu pemerintahan. Keadilan terhubung dengan stabilitas negara, kemakmuran, dan kesetiaan rakyat kepada pemerintahan.<sup>36</sup>

Selain asas keadilan, salah satu hal yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam menetapkan suatu kebijakan adalah asas persamaan. Asas persamaan memiliki arti bahwa setiap individu memiliki derajat sebagai warga negara tanpa mempertimbangkan asal-usul, ras, agama, bahasa dan status sosial.<sup>37</sup> Pemerintah memiliki wewenang untuk membangun dan mengembangkan daerah. Pengembangan daerah salah satunya dengan cara menetapkan suatu kebijakan seperti yang dilakukan oleh pemerintah kota Pekanbaru. Penetapan peraturan daerah terkait perwujudan visi kota Pekanbaru harus melibatkan seluruh masyarakat tanpa membeda-bedakan status sosial, suku, dan agama.

Penetapan rumah ibadah paripurna harus diberikan pula pada masyarakat (umat) selain Islam, sebagaimana diketahui di kota Pekanbaru terdapat enam agama yang diakui eksistensinya: Islam, Kristen (Protestan), Katholik, Hindu, Budha, dan Konghucu. Jika pemerintah membangun rumah ibadah paripurna untuk mencapai visi kota Pekanbaru dengan cara membina dan meningkatkan keimanan dan ketakwaan masyarakat, maka pemerintah harus membangun rumah ibadah untuk semua agama yang ada di kota Pekanbaru. Mewujudkan perkembangan terhadap suatu daerah tidak bisa diberlakukan hanya untuk sebagian golongan atau masyarakat mayoritas yang ada. Perkembangan suatu daerah harus melibatkan seluruh masyarakat. Walaupun agama selain Islam menjadi agama minoritas, pemerintah perlu mempertimbangkan untuk menetapkan rumah ibadah bagi umat non-muslim. Hal ini, menghindari sikap

---

<sup>36</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, *op. cit*, hal. 78.

<sup>37</sup> *Ibid*, hal. 36

diskriminatif dalam penegakan hukum, karena tidak ada seorangpun yang berhak memperoleh perlakuan khusus dihadapan hukum.

Asas keadilan dan asas persamaan antara manusia berkaitan erat. Asas-asas ini membahas konsep negara hukum dalam *siyasa* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi. Dalam membangun suatu kebijakan untuk perkembangan daerah pemerintah harus memberikan hak masyarakat dengan adil terhadap semua masyarakat tanpa adanya perbedaan, karena perkembangan daerah membutuhkan partisipasi seluruh masyarakat. Seluruh masyarakat pada suatu daerah harus memenuhi kewajibannya untuk membantu pemerintah dalam pembangunan dan perkembangan daerah sebagaimana pemerintah memberikan hak-hak masyarakat sebagai warga negara.

Selain itu, pentingnya penegakkan asas keadilan dan asas persamaan adalah demi menjaga dan menjamin pluralisme agama antar masyarakat. Pemerintah kota Pekanbaru perlu mempertimbangkan kembali untuk menetapkan rumah ibadah umat no-muslim sebagaimana menetapkan beberapa rumah ibadah umat Islam sebagai masyarakat mayoritas di kota Pekanbaru. Setidaknya pemerintah menetapkan satu atau dua rumah ibadah umat non-muslim. Hal ini, guna menyamaratakan dan menegakkan keadilan kepada seluruh masyarakat kota Pekanbaru walaupun berbeda agama agar tidak terjadi kecemburuan sosial. Pemerintah daerah sebagai aparatur negara yang mengatur tatanan suatu daerah perlu kiranya untuk menjaga pluralisme agama antar masyarakat demi menjaga persatuan bangsa dengan memberikan kebijakan yang mengandung keadilan dan persamaan antar masyarakat.

Asas keadilan dan persamaan juga merupakan dasar dalam pembentukan peraturan daerah. Asas ini tertuang dalam materi muatan pemebentukan peraturan perundang-undngan pada Pasal 6 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>38</sup> Pemerintah dan DPRD kota Pekanbaru perlu memperhatikan materi muatan yang terdapat dalam Pasal 6

---

<sup>38</sup> Lihat Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam membentuk suatu peraturan daerah. Pemerintah kota Pekanbaru harus mempertimbangkan penetapan rumah ibadah paripurna yang berlaku hanya untuk rumah ibadah umat Islam. Indonesia sebagai negara hukum dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara harus berpijak pada hukum. Indonesia memiliki masyarakat yang majemuk, terdapat beranekaragam penduduk, agama, suku, golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.

Penting bagi pemerintah dalam membentuk suatu peraturan daerah memperhatikan materi muatan peraturan perundang-undangan seperti salah satu materi muatan dalam Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu Bhineka Tunggal Ika merupakan semboyan persatuan bangsa Indonesia. Demi menjaga kesatuan dan kedamaian bangsa Indonesia dalam bernegara. Bahkan Piagam Madinah menegaskan pentingnya sebuah persudaraan dan persatuan dengan diwujudkan melalui kehidupan bersosial seperti menghargai dan menghormati keberagaman.<sup>39</sup> Selain itu, kebijakan yang didasari keadilan dan persamaan akan menjamin hak-hak seluruh masyarakat dalam bernegara. Apabila terpenuhinya hak-hak yang diberikan pemerintah dengan adil dan merata, maka masyarakat akan melaksanakan kewajibannya untuk membantu pemerintah dalam mewujudkan visi kota. Tercapainya visi kota sebagai kota metropolitan yang madani dengan cara meningkatkan keimanan dan ketakwaan (kereligiusan) masyarakat, maka pemerintah harus membina seluruh masyarakat kota Pekanbaru tanpa melihat dari sisi mayoritas ataupun minoritas.

## **SIMPULAN**

Kebijakan pemerintah kota Pekanbaru tentang Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna merupakan suatu kebijakan yang memberikan status paripurna terhadap beberapa rumah ibadah umat Islam di kota Pekanbaru yang dalam pembinaan dan pengelolaannya akan di bantu oleh

---

<sup>39</sup> Joko Widodo, Pluralitas Masyarakat dalam Islam, *Jurnal Wahana Akademika*, Vo. 4, No. 1, (April 2017).

pemerintah Kota Pekanbaru. Ditinjau dari *siyasah dusturiyah*, pemerintah belum menerapkan asas keadilan dan persamaan dalam menetapkan kebijakan berupa Peraturan Daerah nomor 02 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna. Tujuan pemerintah membentuk peraturan daerah tersebut ialah demi mewujudkan visi kota sebagai kota metropolitan yang madani. Jika tujuan pemerintah membangun rumah ibadah paripurna bertujuan mewujudkan kota metropolitan yang madani dengan cara membina dan meningkatkan keimanan dan ketakwaan masyarakat, maka seharusnya pemerintah membangun rumah ibadah untuk semua agama yang ada di kota Pekanbaru. Mewujudkan perkembangan terhadap suatu daerah tidak bisa diberlakukan hanya untuk sebagian golongan atau masyarakat mayoritas yang ada. Asas persamaan dan keadilan juga merupakan suatu penunjang pluralisme agama antar masyarakat demi menciptakan kedamaian antar masyarakat. Jadi, pembinaan dan peningkatan iman dan takwa harus dilakukan terhadap seluruh masyarakat kota Pekanbaru tanpa membedakan unsur agama, suku, budaya, dan lainnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Nur (ed), (2001): *Pluralitas Agama Kerukunan dalam keragaman*, Jakarta : Kompas.
- Amirudin, dan Zainal Asikin (2004): *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Cholida Hanum, Perda Syariah Perspektif Ketatanegaraan dan Siyasah Dusturiyyah, *Al-Ahkam: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. 4, No. 2, (2019).
- Djazuli, A. (2009): *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Jakarta: Kencana.
- Efendi, Jonaedi, dan Johnny Ibrahim (2016): *Metode Penelitian Hukum : Normatif dan Empiris*, Depok : Prenadamedia Group.
- Hermi Sari BN , dkk, Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Eksekutif oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dinamika Sosial Budaya*, Vol 22, No. 2, (Desember 2020).
- Ibrahim, Jhony (2005): *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya : Bayumedia Publishing.
- Iqbal, Muhammad (2014), *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia, 2014.

- Joko Widodo, Pluralitas Masyarakat dalam Islam, *Jurnal Wahana Akademika*, Vol. 4, No. 1, (April 2017).
- Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 19, (Februari 2014).
- Naim, Ngainun (2014): *Islam dan Pluralisme Agama Dinamika Perebutan Makna*, Yogyakarta : Aura Pustaka.
- Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Masjid Paripurna (Tambahan Lembaran Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2).
- Reri Tri Wahyudi, Penerapan Metode Dakwah di Masjid Paripurna Al-Muttaqin Kecamatan Tampan Pekanbaru, *Skripsi Uin Suska Riau*, 2020.
- Saebani, Beni Ahmad (2015): *Fiqh Siyasah : Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW, hingga Al-Khulafaur Ar-Rasyidin*, Bandung : CV Pustaka Setia.
- Sirajuddin, dkk (2016): *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Press.
- Situmorang, Jubair (2012): *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, Bandung: Pustaka Setia.
- Sumbulah Umi, dan Nurjanah (2013): *Pluralisme Agama Makna dan Lokalitas Pola Kerukunan Antarumat Beragama*, Malang: UIN-Maliki Press.
- Undang Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- Vinni Helvionita, dkk, Implementasi, Fungsi Masjid Paripurna, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 15, No. 3, (Juli 2019).