

PERDA
SYARIAH
DALAM SISTEM
HUKUM NASIONAL

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 Tentang

Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1(satu) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dr. Gazali, SH., MH.

PERDA
SYARIAH
DALAM SISTEM
HUKUM NASIONAL

GENTA
PUBLISHING

PERDA SYARIAH DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL

© Gazali

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

Cetakan Pertama 2020

Editor: Imam Edy Ashari, SH., MH.
Penata Letak: Dwi Emge
Perancang Sampul: Mugi 'Pengky'
Pracetak: Khairul Bari
Supervisi: Nasrullah Ompu Bana

GENTA
PUBLISHING

Perum Pring Mayang Regency 2 Kav. 4
Jl. Rajawali Gedongan Baru
Banguntapan, Bantul-Yogyakarta
INDONESIA
Telp. 0274 - 451654/0812-3781-8611
E-mail: redaksigenta@yahoo.com
Anggota IKAPI

Gazali

PERDA SYARIAH DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL

Yogyakarta: GENTA Publishing 2020
viii+ 258 hlm.: 15,5 X 23 cm

ISBN: 978-602-0757-42-1

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah robbilalamin, segala puji hanya milik Allah SWT dzat Yang Maha Agung, Maha Kuasa dan Maha Segala-galanya. Karena kuasa dan pertolongan-Nya, penulisan buku ini dapat terselesaikan dengan segala kekurangan dan kelebihannya. Shalawat dan salam tiada henti kami hajatkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, yang telah memberi jalan terang dan lurus dalam kehidupan umat manusia.

Buku ini merupakan pelengkap dari sejumlah literatur yang ada, membahas perda syariah, serta problematika yang mengiringi lahirnya perda syariah, baik dari aspek filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

Terima kasih secara khusus kepada istri tercinta, Ika Rahmawati, yang dengan kesetiaan, ketekunan, kesabaran dan penuh pengertiannya telah memberikan motivasi, semangat dan selalu berdoa sehingga menjadi pemicu untuk dapat menyelesaikan studi dan penulisan buku ini. Kepada ketiga buah hatiku tersayang dan tercinta, Salman Al Farisi, Annisa Shafiyah Al Gazali dan Dafitha Salwa Nabila Al Gazali yang telah menjadi pengobat di saat kelelahan badan dan pikiran dalam menjalankan tugas dan penulisan buku ini.

Akhirul kata, kesempurnaan hanya milik Allah, Tuhan Yang Maha Sempurna, sehingga sudah pasti kehadiran buku ini masih banyak

kekurangannya. Oleh karena itu, kami berharap kepada para pembaca sekalian sudilah kiranya memberi saran, kritik dan masukan-masukan akademis serta evaluatif yang dapat dijadikan bahan-bahan untuk penulisan karya dan buku selanjutnya. Semoga kehadiran buku ini dapat membawa manfaat bagi masyarakat pada umumnya, khususnya bagi para pemerhati dan praktisi hukum di masyarakat Indonesia tercinta.

Mataram, Juli 2020

P e n u l i s
Gazali

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii

BAB I

EKSISTENSI PERDA SYARIAH DALAM PERSPEKTIF TEORI NEGARA

HUKUM	1
A. Eksistensi Dan Kontroversi Perda Syariah di Masyarakat.....	1
B. Perda Syariah Dalam Perspektif Teori Negara Hukum	13
C. Perda Syariah, Desentralisasi dan Otonomi Daerah	40
D. Kerangka Konseptual Perda Syariah Dan Hukum Nasional	51

BAB II

HAKIKAT PERDA SYARIAH DAN ASAS-ASAS PEMBENTUKAN

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	65
A. Hakikat Pembentukan Perda Syariah	65
B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	73
C. Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah.....	79
D. Kewenangan Pembentukan Perda Syariah	82
E. Perda Syariah, Sistem Hukum Adat Dan Hukum Nasional	88

BAB III

ANALISIS HUKUM TERHADAP PERDA SYARIAH DI BERBAGAI WILAYAH PROPINSI INDONESIA.....

.....	93
A. Perda Syariah Tentang Berbusana Secara Islam	94
B. Perda Syariah Tentang Keterampilan Baca Al-Qur'an	104
C. Perda Syariah Tentang Pengelolaan Zakat	120
D. Perda Syariah Tentang Anti Maksiat Dan Pelacuran	145
E. Perda Syariah Tentang Jumat Khusuk	162
F. Perda Syariah Tentang Minuman Keras	166
G. Perda Syariah Tentang Norma Sosial dan Hari Pariwisata Halal	189

BAB IV

KONSEP PEMBENTUKAN PERDA SYARIAH DALAM KERANGKA SISTEM HUKUM NASIONAL.....201

- A. Mekanisme Pembentukan Perda Menurut Undang-Undang ...201
- B. Pembentukan Perda Syariah Dalam Sistem Hukum Nasional . 210
- C. Konsep Perda Syariah Dalam Cita Hukum Pancasila..... 220
- D. Konsep Perda Syariah Dalam Kerangka Otonomi Daerah 225
- E. Konsep Pengawasan Pembentukan Perda Syariah 233
- F. Rekonstruksi Konsep Pembentukan Perda Syariah 237

BAB V

PENUTUP..... 247

DAFTAR PUSTAKA..... 249

BIODATA PENULIS 257

BAB I

EKSISTENSI PERDA SYARIAH DALAM PERSPEKTIF TEORI NEGARA HUKUM

A. EKSISTENSI DAN KONTROVERSI PERDA SYARIAH DI MASYARAKAT

Pancasila sebagai falsafah Negara Republik Indonesia secara resmi disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagai falsafah Negara, sila-sila tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang diundangkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No 7 bersama-sama dengan Batang Tubuh UUD NRI 1945. Sila-sila dalam Pancasila mengandung nilai filsafat kehidupan berbangsa dan bernegara yang universal, mencakup aspek duniawi dan ukhrawi, mental spiritual, moral dan akhlak bangsa Indonesia. Oleh karena itu, Pancasila sebagai pandangan hidup (*way of life*) dan jiwa bangsa yang fundamental yang tidak akan mengalami kedaluwarsa ideologis, jika bangsa dan semua warga Negara memahaminya sebagai falsafah hidup berbangsa dan bernegara.¹

Sila pertama, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa adalah substansi dari keyakinan semua umat manusia, sebagai bangsa dan warga Negara Republik Indonesia dengan Tuhan yang telah menganugerahkan kemerdekaan kepada Indonesia, dengan rahmat-Nya yang tidak terkira. Setiap manusia berhak meyakini suatu kepercayaan yang terdapat dalam agama yang dipeluknya, serta memiliki hak yang sama dalam menjalankan perintah yang terdapat dalam ajaran agamanya masing-masing. Di samping itu dengan sila pertama, semua warga Negara berkewajiban menganut agama-agama yang diakui oleh negara dan sebaliknya melarang keras kepada warga Negara yang berpegang kepada paham-paham ateisme, termasuk di dalamnya penyebaran ajaran sesat dan penodaan agama yang telah disepakati. Ketuhanan Yang Maha Esa memberikan perlindungan esensial kepada warga Negara untuk menjalankan ajaran yang terdapat dalam agamanya masing-masing, dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip keesaan Tuhan.²

Dalam konteks sistem hukum Indonesia, cita hukum bangsa Indonesia berakar dari Pancasila yang oleh Bapak Pendiri Negara Republik Indonesia

1 Abdul Hamid dkk, *Pendidikan Pancasila & Kewarganegaraan*, (Bandung, Pustaka Setia, 2013) hlm. 285

2 *Ibid*

ditetapkan sebagai landasan kefilosofan dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi Negara sebagaimana yang dirumuskan dalam UUD 1945. Pancasila adalah pandangan hidup bangsa Indonesia yang mengungkapkan pandangan bangsa Indonesia tentang hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dan sesama manusia, serta manusia dan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta. Dengan kata lain, Pancasila adalah jawaban bangsa Indonesia terhadap pertanyaan "*Was ist der Mensch, und was ist seine Stellung im Sein?*" yang merupakan inti keseluruhan pemikiran kefilosofan Max Scheler. Jawaban tersebut secara formal dicantumkan Pembukaan UUD 1945, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilosofan Negara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal-Pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, cita hukum Pancasila harus mencerminkan tujuan bernegara dan seperangkat nilai dasar yang tercantum baik dalam pembukaan maupun dalam batang tubuh UUD 1945, dan berbagai ketetapan MPR terkait.³

Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 dianggap sebagai norma dasar, sebagai sumber hukum positif. Rumusan hukum dasar dalam Pasal-Pasal yang terdapat pada badan (batang tubuh) UUD 1945 adalah pancaran dari norma yang ada dalam pembukaan UUD 1945 dan Pancasila. Asas-asas Pancasila terkandung dalam dan merupakan bagian dari pembukaan UUD 1945, sehingga dengan menyebut Pembukaan UUD 1945 saja, asas-asas itu akan dengan sendirinya telah tercakup. Penjelasan UUD 1945 sendiri juga telah mengutarakan hal yang serupa, walaupun tidak menggunakan istilah norma dasar, melainkan dengan menyebutnya sebagai "*cita-cita hukum (rechtsidee)*" yang terwujud dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, yang menguasai hukum dasar Negara, baik yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun yang tidak tertulis. Selain disebut sebagai cita-cita hukum, bagi Pembukaan UUD 1945 ini ada istilah lain yang digunakan, yaitu *Groundnorm* dan *Staatsfundamentalnorm* atau pokok kaidah fundamental Negara seperti yang digunakan oleh Notonagoro.⁴

1. Prinsip Negara Kesatuan

Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah menjadi landasan hukum dalam menjalankan pemerintahan di Indonesia sejak kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, berdasarkan hukum nasional Indonesia saat itu, sebelum ditetapkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Lembaga Kenegaraan Indonesia yang disebut sebagai Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).⁵

Bentuk Negara kesatuan adalah bentuk Negara yang paling tepat untuk menjadi wadah persatuan. Apabila selama musyawarah di dalam

3 Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan&Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta, FH UII Press, 2014) hlm. 17

4 *Ibid*

5 Agus Santoso, *Menyikap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013) hlm. 63

BPUPKI digunakan istilah *Negara persatuan* atau *Negara kesatuan*, sebagai terjemahan dari *eenheidsstaat*, maka UUD 1945 menggunakan kedua istilah tersebut, namun dengan pengertian yang berbeda. Istilah Negara kesatuan yang digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebagai terjemahan dari *eenheidsstaat* terdapat dalam Penjelasan Umum yakni, “Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian Negara persatuan. Istilah Negara persatuan disini tidak menunjukkan bentuk Negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk Negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral Negara persatuan ialah Negara persatuan. Dalam Negara kesatuan tidak ada Negara dalam Negara. Negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari Negara-Negara bagian.”⁶

Prinsip Negara kesatuan yakni pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*). Dalam Negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan Negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di Negara itu adalah Pemerintah Pusat.

Dalam Negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada ditangan Pemerintah Pusat. Akan, tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas Negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Prinsip di atas terlihat dalam amandemen ke II Pasal 18 UUD 1945 termasuk yang dirubah. Sebelum amandemen UUD 1945 Pasal ini hanya memuat satu ayat dengan judul Bab Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan “ pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Adapun Pasal 18 hasil amandemen II UUD 1945 terdiri atas tiga Pasal, yaitu Pasal 18 ayat 1,2,3,4,5,6,7, Pasal 18A ayat 1,2 dan Pasal 18B ayat 1,2 dengan judul bab Pemerintah Daerah.⁷ Pasal 18 UUD 1945 (hasil amandemen) menyebutkan:

- a) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.

6 *Ibid*

7 *Ibid*

- b) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c) Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- e) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f) Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Pasal 18 UUD 1945 (hasil Amandemen) ayat 1 menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten/Kota, ini mempertegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang kewenangannya terbagi-bagi kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya pada ayat 2 dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ini artinya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melaksanakan kewenangan yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat atas dasar prakarsa sendiri, ciri khas masing-masing daerah, dan lain sebagainya yang tentunya masih dalam ketentuan peraturan perundangan yang berlaku serta tetap pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 10 ayat (1 & 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan:

- 1. Urusan pemerintahan absolut, meliputi :
 - a) Politik luar negeri
 - b) Pertahanan
 - c) Keamanan
 - d) Yustisi
 - e) Moneter dan fiskal nasional
 - f) Agama
- 2. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemerintah Pusat dapat :
 - a) Melaksanakan sendiri, atau
 - b) Melimpahkan kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Otonomi daerah dilaksanakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dipengaruhi oleh beberapa faktor sebagai berikut:⁸

- a) Keberagaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara beragam.
- b) Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing, memerlukan cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut.
- c) Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan Negara.
- d) Pancasila dan UUD 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis
- e) Desentralisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatanan demokratis tersebut.
- f) Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. NKRI yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan Negara yang menjamin efisiensi dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil efisiensi dan efektivitas dapat tercapai.

Tahun 2000 Pemerintah Pusat mengeluarkan UU No 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, dalam Penjelasan Umum Bab III, Pembangunan Hukum, menyebutkan:

Penegakan supremasi hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan serta penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia secara universal mengalami degradasi. Kondisi tersebut antara lain disebabkan oleh pemerintahan pada masa lalu tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan yang bersendikan *hukum agama dan hukum adat*, dalam pembangunan hukum. Upaya yang akan dilakukan adalah dengan menyusun dan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan adat melalui peningkatan peran Prolegnas.

Selanjutnya Pemerintah Pusat mengeluarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 Negara Indonesia, menyebutkan:

1. Pembangunan hukum diarahkan kepada upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang mantap yang mampu berfungsi baik sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban dan kesejahteraan, maupun sebagai sarana untuk melakukan pembangunan.
2. Pembangunan sistem hukum nasional dilakukan dengan melakukan pembentukan materi hukum yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat, serta pewujudan masyarakat hukum yang tercermin dari tingginya kepatuhan dan penghargaan kepada hukum.

8 Laporan Penelitian FH. UNPAD Bandung dalam Utang Rosidi, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Op. cit. hlm. 84.

3. Materi hukum harus dapat menjamin terciptanya kepastian hukum, ketertiban hukum, dan perlindungan hak asasi manusia yang berintikan keadilan dan kebenaran, mampu menumbuh kembangkan disiplin nasional, kepatuhan dan penghargaan kepada hukum, serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan peran serta masyarakat dalam pembangunan nasional.
4. Pembangunan materi hukum harus dilakukan dengan tetap memperhatikan tertib peraturan perundang-undangan, baik vertikal maupun horizontal, serta taat kepada asas hukum universal, serta mengacu kepada Pancasila dan UUD 1945.
5. Pemantapan kelembagaan hukum yang antara lain meliputi penataan kedudukan, fungsi dan peranan institusi hukum termasuk badan peradilan, organisasi profesi hukum, serta organisasi hukum lainnya agar semakin berkemampuan untuk mewujudkan ketertiban; kepastian hukum; dan memberikan keadilan kepada masyarakat banyak serta mendukung pembangunan.
6. Perwujudan masyarakat hukum dilakukan dengan melakukan (a) penyuluhan hukum secara intensif baik terhadap rancangan peraturan perundang-undangan maupun peraturan perundang-undangan yang telah ada; (b) penerapan dan pelayanan hukum secara adil sehingga mampu mewedahi dinamika sosial dan menunjang pembangunan; (c) penegakan hukum yang tegas dan manusiawi untuk mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum serta perlindungan terhadap hak asasi manusia.
7. Penyuluhan hukum dimaksudkan untuk menumbuh kembangkan budaya patuh hukum. Sasaran penyuluhan hukum adalah semua lapisan masyarakat, akan tetapi di utamakan para aparatur hukum dan penyelenggaraan Negara, agar lebih mampu berperilaku keteladanan dan berperan sebagai agen perubahan.
8. Penerapan dan pelayanan hukum diarahkan kepada peningkatan kualitas pelayanan hukum kepada masyarakat banyak, antara lain dengan menyederhanakan syarat dan prosedur dalam penerbitan berbagai perizinan, melakukan de regulasi berbagai bidang, dan memberikan bantuan hukum bagi para pencari keadilan yang kurang mampu.
9. Penegakan hukum dimaksudkan untuk menjaga bekerjanya norma/kaidah hukum di dalam masyarakat serta mempertahankan nilai-nilai sosial dan rasa keadilan masyarakat melalui tindakan-tindakan korektif terhadap perilaku baik individual maupun institusional yang tidak sesuai dengan norma dan kaidah hukum dan berpotensi menimbulkan gangguan terhadap masyarakat. Penegakan hukum juga dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan-perubahan sosial yang terjadi agar kelangsungan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dapat berjalan dengan tertib dan teratur.

Berkenaan dengan materi muatan sebagaimana diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 Negara Indonesia di atas, juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 14 menyebutkan:

Bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menyebutkan:

1. Peraturan Daerah terdiri atas, Peraturan Daerah provinsi; dan Peraturan Daerah kabupaten/kota.
2. Peraturan Daerah memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memiliki hierarki lebih tinggi dari pada Peraturan Daerah kabupaten/kota.
5. Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. kewenangan Provinsi.
 - b. kewenangan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu Provinsi.
 - c. kewenangan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi.
 - d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi; dan/atau
 - e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Provinsi.
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. kewenangan Kabupaten/Kota
 - b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah Kabupaten/Kota.
 - c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah Kabupaten/Kota.
 - d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah Kabupaten/Kota; dan/atau
 - e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Kabupaten/Kota.

Setelah diterapkannya otonomi daerah yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diganti pula oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, setiap daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan yang sangat besar untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai dengan ciri khas atau karakteristik masing-masing daerah. Peluang yang diberikan oleh kebijakan otonomi daerah itu diterjemahkan beragam oleh masing-masing daerah. Salah satu terjemahan yang dipakai adalah dengan membuat beragam Peraturan Daerah.⁹

Antusiasme sebagian daerah yang mayoritas penduduknya muslim untuk membentuk Peraturan Daerah bernuansa syariah menimbulkan sentimen dari kalangan non-muslim untuk membentuk Peraturan Daerah serupa di daerah-daerah basisnya. Jika fenomena ini terus terjadi, maka yang menonjol adalah peraturan-peraturan berbasis kepentingan kelompok tertentu, sehingga peraturan yang menjunjung tinggi persamaan di depan hukum lambat laun akan tersingkirkan. Hal ini bukan tidak mungkin akan menimbulkan disintegrasi hukum nasional yang merupakan awal mula lahirnya disintegrasi bangsa.¹⁰

Pemberlakuan Peraturan Daerah Berbasis Syariah (Peraturan Daerah Syariah) tersebut memunculkan pro dan kontra di masyarakat. Bagi kalangan yang pro Peraturan Daerah Berbasis Syariah, berlakunya Peraturan Daerah-Peraturan Daerah demikian sebagai terobosan untuk menjamin tertib masyarakat, baik dari sisi hubungan antar individu maupun adanya jaminan moral individu tersebut dalam masyarakat. Bagi kalangan yang kontra dengan Peraturan Daerah Syariah berargumen bahwa pembentukan Peraturan Daerah Syariah dinilai berlebihan, bahkan menilai bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan yang ada.

Munculnya Peraturan Daerah Berbasis Syariah (Peraturan Daerah Syariah) telah menimbulkan kontroversi ditengah-tengah masyarakat. Kontroversi itu, menurut Ija Suntana dapat kita lihat dalam beberapa akar permasalahan :¹¹

1) Perbedaan pandangan dalam melihat Islam.

Perbedaan pandangan dalam melihat Islam berimplikasi terhadap penerimaan atas keberadaan Peraturan Daerah Syariah. Ada yang melihat Islam sebagai sistem kehidupan dan ada pula yang melihat semata-mata sebagai agama. Bagi yang memandang Islam sebagai sistem kehidupan berpendapat bahwa hidup ini diatur oleh satu-satunya sumber yaitu ajaran Islam (Al-Qur'an dan Sunah), karena ajarannya bersifat komprehensif, universal, dan terintegrasi dalam kehidupan duniawi dan ukhrawi. Dalam pandangan ini, Peraturan Daerah Syariah merupakan bagian dari upaya merealisasikan Islam dalam kehidupan

⁹ Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*, (Bandung, CV Pustaka Setia, 2014) hlm. 391.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*

duniawi. Dalam kajian politik Islam disebut dengan *siyasaḥ syar'īyah*, yaitu upaya menjalankan atau menegakkan ajaran Islam dalam tatanan kehidupan bernegara. Kemudian kelompok yang melihat Islam agama semata, Islam hanya mengatur persoalan ritual dan spiritual. Dalam pandangan ini Islam sama dengan agama-agama lain, baik agama samawi maupun agama kebudayaan yang hanya dilihat dari pada wilayah kepercayaan, peribadatan, kerohanian, upacara-upacara keagamaan. Pandangan ini lebih menekankan pada agama dari sudut pandang sosiologis. Ajaran Islam tidak dapat mengintervensi urusan Negara dan kekuasaan. Sehingga pandangan ini disebut sekuler.

2) Problem sumber hukum

Dalam literatur ilmu hukum, sumber hukum adalah Undang-Undang, kebiasaan, traktat, yurisprudensi, pendapat ahli. Konsekuensi dari teori ini adalah bahan-bahan lain tidak dapat dijadikan sumber hukum, termasuk sumber ajaran agama, maupun ijtihad ulama. Walaupun salah satu sumber itu pendapat ahli, yang dimaksudkan ahli di sini adalah ahli hukum sekuler atau ahli hukum barat. Oleh karena itu, ketika berbicara hukum dalam konteks kehidupan masyarakat, hukum agama selalu terabaikan bila berhadapan dengan hukum Negara. Ini salah satu penyebab tidak diterimanya Peraturan Daerah Syariah oleh sebagian kalangan.

3) Kontroversi kelompok agamais dan nasionalis

Kontroversi antara kelompok agamais dan nasionalis telah berlangsung sejak lama, sejak dirumuskan dasar Negara. Kelompok agama diwakili oleh orang-orang yang berlatar belakang pendidikan santri. Sedangkan kelompok nasionalis diwakili oleh yang berlatar belakang pendidikan barat. Walaupun saat ini dinding pembatas antara yang berpendidikan santri dan pendidikan umum sudah mulai mencair.

4) Studi hukum Islam yang bersifat Teoretis

Di berbagai lembaga pendidikan di Indonesia, studi hukum Islam boleh dikatakan bersifat teoretis. Hukum Islam yang dipelajari tidak banyak ditemukan dalam realitas kehidupan, kecuali menyangkut hukum-hukum ibadah secara khusus seperti shalat, puasa, zakat, dan haji. Akan tetapi, dalam bidang muamalat sulit ditemukan realita hukum Islam. Seperti bidang ke warisan, ekonomi, politik, pidana dan sebagainya.

Hal yang perlu dicermati dari pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah adalah pemberlakuan Peraturan Daerah berbasis syariah di tingkat lokal ini juga merefleksikan gejala baru islamisasi, yakni usaha untuk mengkonstruksi masyarakat yang islam melalui otoritas politik lokal. Di daerah-daerah basis islam, para pendukung gerakan pro-syariah menyatakan perang melawan segala bentuk maksiat yang dianggap sebagai representasi budaya barat yang mencemari ajaran Islam. Faktor ketidakpastian hukum

serta degradasi moral sosial secara signifikan telah mendorong lahirnya kelompok Islam yang mendukung penerapan Peraturan Daerah Syariah.¹²

Aktualisasi Islam di Indonesia menurut Jimly Asshiddiqie sering dikaitkan secara keliru dengan pelaksanaan syariah Islam.¹³

Syariah Islam itu memang harus dan wajib diberlakukan, dan memang bahkan sesungguhnya ia memang berlaku sampai kapan pun di kalangan umat Islam. Kedudukan syariah Islam tidak perlu diperjuangkan secara politik, karena dengan sendirinya sudah berlaku seiring dengan dianutnya ajaran Islam oleh sebagian besar penduduk Indonesia. Syariah Islam adalah jalan hidup yang berlaku bagi setiap orang yang mengimaninya. Syariah Islam berlaku bagi setiap orang Islam, terlepas dari kenyataan ada atau tidak adanya Negara. Syariah agama menyangkut hukum tertinggi yaitu keyakinan manusia akan kedaulatan Tuhan Yang Maha Kuasa atas dirinya, sedangkan urusan Kenegaraan hanyalah sebagian kecil saja dari urusan manusia.

Maraknya Peraturan Daerah Syariah tersebut sangat berkaitan dengan hal sebagai berikut :

- a) Terbukanya peluang lewat otonomi daerah (desentralisasi).
- b) Aspirasi permanen sebagian kelompok Islam untuk memasukkan hukum Islam kedalam hukum nasional. Karena upaya memasukkan tujuh kata dalam Piagam Jakarta dalam amandemen UUD 1945 tidak berhasil, kecenderungan itu bergeser ke tingkat daerah melalui pembentukan Peraturan Daerah (Peraturan Daerah).¹⁴

Upaya penerapan syari'at Islam di Indonesia sudah berlangsung lama, hal itu bisa kita telusuri dari perjalanan sejarah bangsa Indonesia, yang dimulai dengan lahirnya Piagam Jakarta yakni sebuah surat resmi yang disepakati oleh wakil-wakil bangsa Indonesia yang duduk dalam Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), yang ditandatangani di Jakarta pada tanggal 22 Juni 1945. Ikrar itu dikenal dengan nama Piagam Jakarta.

Piagam Jakarta adalah jalan tengah yang dipilih oleh pendiri bangsa terhadap dua aliran besar yang berakar dalam sejarah Indonesia. Endang Saifuddin menyebutkan bahwa Piagam Jakarta sebagai *a gentlemen agreement* yakni perjanjian antara sesama lelaki yang jantan, yaitu antara unsur-unsur islamis dan nasionalis seperti yang disampaikan oleh Moh. Room, kelompok nasional di sini bukan berarti bahwa mereka anti Islam dan tidak beragama Islam, dan kelompok islamis tidak berarti tidak berjiwa kebangsaan.¹⁵

Piagam Jakarta adalah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 , tanpa tujuh kata yang menerangkan sila ketuhanan. Awalnya sila pertama berbunyi "dengan berdasar kepada ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya". Kemudian berubah menjadi "dengan berdasar kepada ketuhanan Yang Maha Esa. Kemudian

12 Ibid

13 Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta, Sekjen Kepaniteraan MK, 2008) hlm 708-709

14 Utang Rosidi, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung, Pustaka Setia, 2010) hlm. 145

15 Rifyal Ka'bah, *Politik & Hukum dalam al-Qur'an*, (Jakarta, Khairul Bayaan, 2005) hal 106

para wakil-wakil umat Islam dalam Konstituante hasil pemilu demokratis tahun 1955 berusaha untuk memasukkan kembali Piagam Jakarta ke dalam konstitusi permanen Indonesia. Setelah bersidang selama lebih kurang dua tahun di Bandung, wakil-wakil rakyat Indonesia hampir saja sampai kepada kata sepakat untuk membuat konstitusi baru Indonesia.¹⁶

Namun, Presiden Soekarno pada saat itu membubarkan Konstituante dan membentuk DPRGR hasil penunjukkan serta mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang intinya kembali kepada UUD 1945. Dalam Dekrit tersebut, sekalipun tujuh kata dihilangkan, tetapi menjiwai UUD 1945 dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konstitusi. Jiwa Piagam Jakarta telah melahirkan berbagai undang-undang dan peraturan perundang-undangan Islam dalam Negara Republik Indonesia.¹⁷

Bangsa Indonesia kemudian memasuki masa Orde Baru yang dipimpin oleh Soeharto yang ingin memurnikan kembali pelaksanaan UUD 1945, maka timbul lagi keinginan kalangan tokoh-tokoh Islam untuk mencatumkan Piagam Jakarta dalam UUD 1945. Namun pemerintah pada saat itu tidak menyetujui isi Piagam Jakarta masuk ke dalam draft Panitia Ad Hoc MPRS yang bersidang tahun 1966.

Seiring dengan jatuhnya rezim Orde Baru tahun 1998, era baru pun muncul yang dikenal dengan era reformasi yang memberikan kebebasan kepada setiap warga Negara untuk menyuarakan kepentingannya, tanpa terkecuali tokoh-tokoh umat Islam yang diwakili oleh partai politik yakni PBB dan PPP kembali mengusulkan di Sidang Tahunan MPR tahun 2000, agar tujuh kata dalam Piagam Jakarta masuk dalam Pasal 29 ayat (1) sehingga pasal tersebut berbunyi “ Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya, namun upaya untuk memasukan isi Piagam Jakarta tersebut mengalami kegagalan sampai sekarang.¹⁸

Akan tetapi bentuk pengakuan Negara atas keberadaan hukum agama, tercantum dalam Arah dan kebijakan hukum nasional sebagaimana digariskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999 (Bab IV.A.2), menyebutkan:

Menata sistem hukum nasional dan menghormati *hukum agama dan hukum adat* serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Era reformasi juga memunculkan keinginan rakyat, terutama dari para akademisi dan tokoh Negara yang menghendaki perubahan Konstitusi Dasar Negara Republik Indonesia. Pada masa pemerintahan Orde Baru dianggap konstitusi yang *rigid*¹⁹. Mulai bergeser sebagai konstitusi yang

16 *Ibid*, hal 8

17 *Ibid*

18 *Ibid*

19 Rigid yaitu konstitusi suatu Negara yang sifatnya susah untuk dilakukan perubahan.

*fleksibel*²⁰. Sidang MPR tahun 1999 di pimpin oleh Amien Rais, mulai mengamandemen pasal-pasal yang dianggap tidak sesuai lagi dengan kehidupan demokratisasi ketatanegaraan Republik Indonesia. Pada periode tahun 1999-2004, MPR berhasil mengadakan perubahan (amandemen) UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali, yaitu perubahan I tanggal 19 Oktober 1999, perubahan II tanggal 18 Agustus 2000, perubahan III tanggal 10 November 2001, dan perubahan IV tanggal 10 Agustus 2002.²¹

Gerakan yang menuntut pemberlakuan syariah Islam di Indonesia memperlihatkan adanya asumsi bahwa reformasi masyarakat Islam atau Islamisasi dapat berlangsung dengan hukum, institusi, dan instrumen Negara. Demikian pula, penerapan syariah dipandang sebagai obat mujarab untuk mengatasi segala macam problem yang dihadapi daerah seperti kriminalitas dan prostitusi.²²Terlepas dari pro dan kontra terhadap Peraturan Daerah syariah, yang jelas Peraturan Daerah bernuansa syariah bermunculan hampir di seluruh wilayah di Indonesia. Dalam catatan Tempo, sampai dengan Tahun 2011, sedikitnya terdapat 150 Peraturan Daerah bernuansa syariah di Indonesia.²³

Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, bukan hanya memunculkan pro dan kontra dikalangan masyarakat, akan tetapi juga memunculkan problem konstitusional yang sangat krusial, satu sisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mempertegas dalam Pasal 10 ayat 1 huruf f mengatakan bahwa pemerintah pusat mempunyai kewenangan absolut yakni urusan agama, melihat pasal ini menunjukkan bahwa urusan agama merupakan kewenangan absolut yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat, akan tetapi faktanya di lapangan menunjukkan lain, bahwa urusan agama juga menjadi urusan pemerintah daerah, hal ini dibuktikan dengan dibentuknya Peraturan Daerah Berbasis Syariah oleh Pemerintah Daerah di berbagai wilayah di Indonesia. Di samping itu, juga di dalam penjelasan UU ini tidak ditemukan bahwa urusan agama, menjadi urusan/ kewenangan pemerintah daerah.

Sementara itu, dasar pijakan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah adalah amanat Pasal 18 (huruf f) hasil Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Melihat fakta yang diamanatkan oleh kedua peraturan perundangan tersebut di atas, jelas sekali satu sisi pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, namun sisi lain juga di batasi kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah.

20 *Fleksibel* yaitu konstitusi suatu Negara yang sifatnya mudah untuk dilakukan perubahan.

21 Utang Rosidi, *Op. Cit.* hlm. 32

22 Niy'matul Huda, *Op. Cit.* hlm. 301.

23 L. R. Baskoro dkk, *dibawah Lindungan Syariah*, Tempo, 06 September 2010, hlm. 43

Artinya kewenangan pemerintah daerah dibatasi pada persoalan yang jelas-jelas undang-undang sudah mengaturnya dan sudah diberikan untuk menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Berangkat dari data tersebut di atas, maka tema ini menjadi sangat menarik untuk diteliti dan dikaji untuk menemukan dan menguraikan persoalan konstitusional dalam pembentukan peraturan daerah, lebih khusus terkait dengan pembentukan peraturan daerah berbasis syariah dalam kerangka sistem hukum nasional Indonesia.

B. PERDA SYARIAH DALAM PERSPEKTIF TEORI NEGARA HUKUM

Pemikiran tentang Negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan. Cita Negara hukum untuk pertama kali dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Plato lahir di Athena pada tahun 429 SM dan meninggal dunia pada tahun 347 SM. Von Schmidt mengaguminya sebagai pemikir besar tentang Negara dan hukum. Dari banyak karya ilmiahnya paling sedikit 3 buah karya yang sangat relevan dengan masalah Kenegaraan, yaitu *Politeia (the Republica)*, *Politicos (the Stateman)*, *Nomoi (the Law)*. Buku tentang *Politeia* ditulis oleh Plato yang sangat prihatin melihat keadaan Negeranya yang dipimpin oleh orang haus akan harta, kekuasaan dan gila hormat.

Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya telah menggugah Plato untuk menulis karyanya berjudul *Politeia*, berupa suatu Negara ideal sekali sesuai dengan cita-citanya, suatu Negara yang bebas dari pemimpin yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi. Agar supaya Negara menjadi lebih baik, maka pemimpin Negara harus diserahkan kepada filosof, karena filosof adalah manusia yang arif bijaksana, yang menghargai kesucilaan, berpengetahuan tinggi. Filosoflah yang paling mengetahui mengenai apa yang baik bagi semua orang, dan apa yang buruk yang harus dihindari. Karena kepada filosoflah seharusnya pimpinan Negara dipercayakan, tidak usah dikhawatirkan bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepadanya.

Namun cita idealnya ini Plato tidak pernah bisa dilaksanakan, karena hampir tidak mungkin mencari manusia yang sempurna, bebas dari hawa nafsu dan kepentingan pribadi. Oleh karena itu dalam karya ilmiah yang kedua berjudul *Politicos*, Plato sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga Negara, sekali lagi hanya untuk warga Negara saja, karena hukum yang dibuat manusia tentunya tidak harus berlaku bagi penguasa itu sendiri, karena penguasa di samping memiliki pengetahuan untuk memerintah juga termasuk pengetahuan membuat hukum. Akan tetapi dalam karyanya yang ketiga, dihasilkan ketika usianya sudah lanjut dan sudah banyak pengalaman, Plato sudah mulai mengubah pendiriannya

dengan memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum.²⁴

Cita Plato dalam *Nomoi* kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles yang lahir di Macedonia pada tahun 384 SM karya ilmiahnya yang relevan dengan masalah Negara ialah yang berjudul *Politica*. Dalam karyanya itu di samping membahas masalah Kenegaraan juga meneliti dan memperbandingkan 158 konstitusi dari Negara-Negara Yunani. Dengan penelitiannya yang terakhir menurut Azhary, Aristoteles dapat dianggap sebagai peletak batu pertama Ilmu Perbandingan Hukum Tata Negara yang dikenal sekarang. Bahkan dialah yang pertama yang memperkenalkan metode perbandingan. Hasil penelitiannya ini dimuat dalam Buku IV dari *Politica*, dan baru ditemukan pada tahun 1891.²⁵

Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ia mengatakan :²⁶

Aturan yang konstitusional dalam Negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda Negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tak selayaknya.

Dikemukakan juga bahwa ada tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu :

- a) Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum
- b) Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi-konvensi dan konstitusi.
- c) Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan seperti yang dilaksanakan pemerintahan despotis, pemikirannya ini jelas sekali merupakan kelanjutan dari cita pemikiran Plato yang merupakan cita Negara hukum yang dikenal sekarang. Ketiga unsur yang dikemukakan Aristoteles ini dapat ditemukan di semua Negara hukum.

Dalam bukunya *Politica*, Aristoteles mengatakan Konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu Negara, dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan, dan apa yang akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur Negara menurut aturan-aturan tersebut.²⁷

Dengan mengikuti jalan perubahan pemikiran Plato yang layak bagi penentuan pelaksanaan pemerintahan, hukum sudah mulai berperan. Dan hukum yang bukan merupakan paksaan dari penguasa melainkan diberlakukan sesuai dengan kehendak warga Negara yang dengan hukum itu

24 Plato, sebagaimana dikutip oleh Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis, Normatif tentang Unsur-unsurnya* (Jakarta, UI-Press, 1995) hlm 19-21

25 J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles* (Jakarta, RajaWali Press, 1988) hlm 70

26 Plato, sebagaimana dikutip oleh Azhary, *Op. Cit.* hlm 20

27 *Ibid*

diharapkan akan tercapai keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Cita Negara hukum ini lama dilupakan orang, baru pada awal abad XVII timbul kembali di Barat. Timbulnya pemikiran Negara hukum ini merupakan reaksi terhadap pemikiran kekuasaan absolut, terutama sekali adanya kekuasaan raja yang sewenang-wenang. Jadi sesuai situasi dan kondisinya pada waktu Plato dan Aristoteles mengemukakan cita Negara hukumnya. Sedangkan istilah Negara hukum itu sendiri baru muncul pada abad XIX.

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai apa yang menyebabkan timbulnya cita pemikiran Negara hukum pada abad XVII berikut ini terlebih dahulu akan dikemukakan beberapa pemikiran yang mendahului sebelum pemikiran tersebut. Diantara para pemikir yang terkenal adalah :

Niccolo Machiavelli, lahir di Italia pada tahun 1469 karya ilmiahnya yang berjudul *Il Principe*, ia membuang jauh-jauh pandangan bernegara dari masa sebelumnya, yaitu abad pertengahan yang dipengaruhi oleh agama Kristen. Ia lebih melihat pada kenyataan, realitas sejarah dan pada kejadian-kejadian nyata yang dialaminya. Bangsa Italia waktu itu hidup dalam kecemasan, karena peperangan antara sesama Negara Italia yang berkecamuk terus menerus, saling berebut kekuasaan, namun tidak satu pun yang dapat menaklukkan semuanya. Tidak pernah ada stabilitas politik yang dapat mempersatukan Negara-Negara Italia menjadi satu Negara nasional. Paus tidak sanggup menjadi faktor pemersatu bagi bangsa dan Negara Italia. Keadaan bangsa dan Negaranya yang terpecah-pecah ini membuat Machiavelli prihatin, sehingga dengan antusias sekali ia mengemukakan pemikirannya cita-citanya tentang Negara kesatuan Italia yang besar dan berjaya. Untuk mempersatukan bangsa dan Negara-Negara Italia diperlukan adanya *Super Power* yang kalau perlu tidak usah memperhatikan moral atau kesusilaan.

Machiavelli seorang pangeran wajib mengetahui dengan baik bagaimana ia harus bertindak seperti seekor binatang yang harus meniru kancil dan singa, tetapi singa tidak dapat melindungi dirinya sendiri dari perangkap dan kancil tidak dapat mempertahankan dirinya dari serigala. Oleh karena itu seorang Raja harus menjadi kancil untuk mengenali perangkap, dan menjadi singa untuk menakuti serigala.²⁸

Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan Negara ia menyarankan bilamana perlu kepala Negara tidak usah terlampau memperhatikan moral, ia boleh berlaku tidak jujur, boleh ingkar janji, kejam, kikir, dan mendustai kepercayaan terhadap Agama. Asal saja semuanya itu dilakukan untuk memperbesar atau mempertahankan kekuasaannya. Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa tujuan menghimpun kekuasaan yang sebesar-besarnya, bukan untuk kekuasaan itu saja, tetapi kekuasaan yang besar itu untuk menaklukkan semua penguasa Negara Italia lainnya, agar terbentuk satu Negara nasional Italia.

28 Machiavelli, *The Prince*, Luigi Ricci, trans (New York : The New America Library, 1955), hlm. 101

Shang Yang, sejalan dengan pemikiran ini di belahan timur terdapat pula seorang menteri dari Negara Cina yang bernama Yang, berasal dari daerah Shang, sehingga ia dikenal dengan nama Shang Yang. Menurut Shang Yang tujuan Negara ialah menghimpun kekuasaan. Pemikirannya ini pun dikemukakan karena ia sedih melihat keadaan Negara dan bangsanya yang berperang terus menerus antara sesama kerajaan-kerajaan Cina, sehingga tidak ada yang dapat diharapkan kecuali kehancuran dan kemelaratan bagi bangsa dan Negara Cina. Menurut pendapatnya untuk memecahkan masalah ini diperlukan adanya penguasa yang kuat yang dapat menaklukkan semua kerajaan dan panglima-panglima tentara yang memberontak dan menguasai wilayah tempat ia bertugas. Untuk mencapai tujuan tersebut ia mengemukakan hal-hal dibawah ini : Apabila kita ingin memiliki Negara yang kuat dan berwibawa rakyatnya harus lemah dan miskin.

Meskipun kedua pemikiran ini mempunyai persamaan dalam tujuan, yaitu menghimpun kekuasaan mutlak, namun ada perbedaannya yaitu kalau Shang Yang tujuannya hanya menghimpun kekuasaan semata-mata, sedangkan Machiavelli di samping menghimpun kekuasaan masih ada tujuan lainnya yakni bahwa kekuasaan itu untuk kebesaran dan kejayaan Negara Italia.

Thomas Hobbes, ia lahir pada tahun 1588 dengan dua buah karya ilmiahnya yang termasyhur yaitu *De Cive* dan *Leviathan* pangkal tolak pemikirannya tentang Negara ialah bahwa manusia dalam keadaan alami dan kehidupan manusia dalam keadaan bebas tanpa batas membuat manusia mengikuti semua hawa nafsunya, sehingga kebebasan manusia yang lainnya, hak manusia yang satu melanggar hak manusia yang lainnya sehingga Thomas Hobbes melukiskan sebagai manusia yang satu merupakan serigala bagi yang lain (*homo homini lupus*). Jadi di alam yang bebas itu tidak ada ketentraman hidup, rasa takut menghantui lapisan masyarakat. Inilah yang disebut Hobbes sebagai *bellum omnium contra omnes*, perang antara manusia yang satu dengan manusia yang lain.²⁹

Namun manusia sebagai makhluk yang berakal menyadari bahwa keadaan alami (*Status Naturalis*) tidak dapat dibiarkan berlangsung terus menerus, karena akan membawa akibat kehancuran bagi manusia. Karena itu untuk mengatasinya serta menghilangkan rasa takut, manusia-manusia sepakat untuk membentuk Negara. Kesepakatan ini disebut perjanjian masyarakat (*Contract Social*). Hobbes mengatakan saya memberikan wewenang dan menyerahkan hak saya untuk memerintah diri saya kepada orang ini atau kepada majelis untuk dan menyetujui secara resmi tindakannya dalam cara seperti itu.

Dalam perjanjian masyarakat itu semua orang berjanji antara sesamanya bahwa masing-masing akan menyerahkan kekuasaannya kepada seseorang. Sedangkan si penerima kuasa (raja) tidak ikut dalam perjanjian itu. Dengan demikian jadilah si penerima kuasa tanpa perjanjian pembatasan apapun.

29 *Ibid*

Semua kekuasaan yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan ada pada raja yang berdaulat. Misalnya kekuasaan membentuk undang-undang, pengaturan peradilan, menjalankan paksaan, dan mengangkat pejabat pemerintah. Singkatnya raja mempunyai kekuasaan absolut.

Thomas Hobbes mengartikan kedaulatan tidak dapat dibagi-bagi. Oleh karena itu kedaulatan gereja juga diserap oleh raja. Penjelasannya adalah bahwa keyakinan tidak dapat dipaksa, tetapi semangat keyakinan merupakan suatu tindakan yang terbuka dan oleh karena itu jatuh dalam bagian hukum. Gereja hanyalah merupakan korporasi dia harus mempunyai kepala dan kepala tersebut adalah raja.³⁰

John Locke lahir 1632, karya ilmiah termasyhur berjudul *Two Treatises on Civil Government*, yang diterbitkan pada tahun 1690. Menurutnya manusia sejak dilahirkan telah memiliki kebebasan dan hak-hak asasi. Hak asasi adalah hak kehidupan, kemerdekaan, kesehatan dan harta milik. Dan hal ini dapat dijumpai pada manusia dalam keadaan alami. Kemudian hak asasi manusia itu tidak dapat diganggu gugat oleh siapa pun, terkecuali atas persetujuan pemiliknya. Selanjutnya dia mengatakan bahwa Negara secara alamiah diatur oleh hukum alam yang harus dipatuhi setiap orang sebagai hukum, memberi arahan dalam kehidupan manusia dimana setiap orang mempunyai kebebasan dan persamaan, tidak seorang pun boleh mengganggu kehidupan, kemerdekaan atau memenjarakan yang lain.³¹

1. Pengertian Negara Hukum

Istilah Negara Hukum merupakan penggabungan dari dua kata, yakni kata Negara dan kata Hukum yang merupakan arti atau terjemahan langsung dari istilah *rechtsstaat* (Belanda).³² Diketahui pula bahwa istilah "Negara Hukum" telah menjadi kata kembar dan sudah menjadi istilah baku dalam ilmu hukum konstitusi di Indonesia. Dalam terminologi Negara-Negara eropa dan amerika, untuk istilah "Negara hukum" menggunakan istilah yang berbeda-beda. Di Jerman dan Belanda digunakan istilah "*rechtsstaat*", sementara di Perancis memakai istilah "*etat de droit*". Istilah "*estado de derecho*" dipakai di Spanyol, kemudian istilah "*stato di diritto*" digunakan di Italia. Dalam terminologi Inggris dikenal dengan ungkapan "*the state according to law*" atau "*according to the rule of law*".³³

Negara hukum menurut Wirjono Projudikoro apabila :³⁴

- a) Semua alat-alat perlengkapan dari Negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga Negara maupun dalam saling berhubungan

30 *Ibid*

31 John Lucke *Two Treatise of Civil Government*, (New York, Mentor Book, 1963) Revised Edition, Book II, ch, II, hlm. 6

32 Allan R. Brewer – Carias, *Judicial Review in Comparative Law*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1989) hlm. 7

33 Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaja,Bina Ilmu, 1987), hlm. 30

34 Wirjono Projudikoro, *Azas-Azas Ilmu Negara dan Politik*, (Bandung, Eresco, 1981) hlm. 37

masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan

- a) Semua orang-orang penduduk dalam berhubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Hans Kelsen³⁵ mengatakan : *"The state is the community created by a national legal order"* (Negara adalah komunitas yang diciptakan oleh suatu tata hukum nasional). Sjachran Basah menyatakan bahwa dalam pandangan Hans Kelsen, "Negara" itu merupakan kesatuan tata hukum atau *norm ordering*, yaitu tata yang memberikan pedoman tingkah laku manusia apa yang seharusnya dijalankan dan tidak dijalankan, dengan demikian "Negara" identik dengan hukum.³⁶

Konsepsi tentang Negara hukum berkembang dari pemikiran Negara hukum formal ke arah Negara hukum yang bersifat materiil. Dalam Negara hukum formal diberikan batasan bahwa tindakan penguasa harus berdasarkan Undang-Undang atau asas legalitas, sedangkan dalam Negara hukum materiil tindakan penguasa dapat menyimpang dari Undang-Undang atau berlaku asas oportunitas.³⁷

Mengutip pendapat *Schelterna*, Arief Sidharta mengemukakan unsur-unsur dan asas-asas Negara hukum, sebagai berikut :³⁸

- a) Asas Pengakuan, penghormatan dan perlindungan HAM (*Human Dignity*)
- b) Asas Kepastian hukum, Negara menjamin adanya kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yakni menjamin prediktabilitas.
- c) Asas *similia similibus* (asas persamaan), dalam Negara hukum pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu (harus non-diskriminatif). Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintah.

Konsep Stahl yang dipetik Padmo Wahyono³⁹ tentang "Negara hukum" ditandai oleh 4 (empat) unsur pokok, yaitu :

- a) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
- b) Negara didasarkan pada teori "*trias politica*"
- c) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang (*wetmatige bestuur*)
- d) Adanya peradilan administrasi Negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

35 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Russel & Russel, New York, 1973) hlm. 124.

36 Syachran Basah, *Ilmu Negara*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1997) hlm. 160.

37 Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cet. Pertama (Jakarta, Bumi Aksara, 1990) hlm. 54.

38 B. Arief Sidharta, *Kajian Keilsafatan tentang Negara Hukum*, (Jurnal Jentera Edisi 3 Tahun II, 2004) hlm. 124.

39 Padmo Wahyono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta, Ind.Hill Co.1990) hlm. 2.

Selanjutnya Sudargo Gautama⁴⁰ mengemukakan 3 (tiga) ciri-ciri atau unsur-unsur dari Negara hukum, yakni :

- a) Terdapat pembatasan kekuasaan Negara terhadap perorangan, maksudnya Negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan Negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap Negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
- b) Asas legalitas. Setiap tindakan Negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah dan aparatur nya.
- c) Pemisahan kekuasaan. Agar hak asasi itu betul-betul terlindung adalah dengan pemisahan kekuasaan, yaitu badan yang membuat peraturan Perundang-Undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Istilah Negara hukum berkaitan dengan paham *rechtsstaat* atau *the rule of law*, juga terkait dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari *nomos* dan *cratos*. Perkataan nomokrasi dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratien* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.⁴¹

A.V. Dicey mengembangkan dengan istilah *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *the rule of law and not of man*, yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul *Nomoi* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *The Law*,⁴² jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.

Selanjutnya A.V. Dicey menguraikan tiga ciri penting dalam setiap Negara hukum, yakni :

- a) *Supremacy of law*
- b) *Equality before the law*
- c) *Due process of law*

Jimly Asshiddiqie, merumuskan kembali menjadi 12 prinsip pokok Negara hukum (*rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang, yaitu :⁴³

- a) Diakuinya supremasi hukum
- b) Adanya persamaan dalam hukum
- c) Berlaku asas legalitas
- d) Efektifnya pembatasan kekuasaan
- e) Terjaminnya independensi fungsi kekuasaan
- f) Adanya peradilan bebas dan tidak berpihak

40 Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, (Bandung, Alumni, 1983) hlm 3.

41 Jimly Asshiddiqie dalam Muhammad Tahir Azhary *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam* (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012) hlm 27

42 *Ibid*

43 *Ibid*

- g) Tersedianya mekanisme peradilan administrasi Negara
- h) Adanya mekanisme peradilan konstitusi
- i) Dijaminnya perlindungan hak-hak asasi manusia
- ja) Dianut nya sistem den mekanisme demokrasi
- k) Berfungsi sebagai sarana kesejahteraan rakyat (*welfare rechtsstaat*)
- l) Transparansi dan kontrol sosial

2. Negara Hukum Pancasila

Konsepsi Negara Hukum Pancasila mengandung prinsip-prinsip :⁴⁴

1. Berketuhanan Yang Maha Esa
2. Memperlakukan setiap orang secara bermartabat sebagai sesama manusia dengan berkeadilan dan berkeadaban
3. Menjadi persatuan dalam kebhinekaan
4. Dibentuk secara demokrasi, diterapkan secara transparan dan akuntabel, serta ditegakkan melalui proses yang bebas dan tidak memihak
5. Bertujuan menegakkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Kelima prinsip tersebut dapat dijabarkan ke dalam 13 (tiga belas) ciri sebagai berikut :

a. Ketuhanan Yang Maha Esa⁴⁵

Negara hukum Indonesia pertama-tama adalah Negara yang berketuhanan Yang Maha Esa. Dengan demikian, hukum Negara tidak dimaksudkan untuk mempertentangkan dengan nilai-nilai keagamaan, tetapi sebaliknya dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas kehidupan beragama seluruh masyarakat. Oleh karena itu, norma hukum dibangun seiring dan sejalan dengan sistem nilai dan norma-norma yang hidup dalam keyakinan hukum masyarakat, dan bahkan ditegakkan demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai hakim tertinggi. Dalam konsep Negara hukum Indonesia, sistem norma hukum, norma kesusilaan, dan norma agama difungsikan secara simultan dan saling melengkapi satu dengan yang lain, sehingga idealitas perilaku masyarakat dan warga Negara dapat diarahkan dan dikendalikan secara efektif dan tidak saling bertentangan.

b. Supremasi hukum (*supremacy of law*)⁴⁶

Adanya pengakuan normatif dan empiris akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*) pada hakikatnya pemimpin tertinggi Negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan secara normatif mengenai (*supremacy of law*) adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empiris adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ *Ibid*

bahwa hukum itu memang *supreme*. Bahkan dalam republik yang menganut sistem presidential yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai 'kepala Negara'. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidential, tidak dikenal adanya pembedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

- c. Persamaan dalam hukum (*equality before of law*)⁴⁷
Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empiris. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasi nya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkatan perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju.
- d. Asas legalitas (*due process of law*)⁴⁸
Dalam setiap Negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dahulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedurs (regels)*. Prinsip normatif demikian tampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban.
- e. Pembatasan kekuasaan
Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Lord Acton menyampaikan bahwa *power tends to corrupts, and absolute power corrupts absolutely*. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balance* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.
- f. Jaminan independensi fungsi kekuasaan teknis dari intervensi politik (organ-organ eksekutif independensi).⁴⁹

47 *Ibid*

48 *Ibid*

49 *Ibid*

Dalam rangka membatasi kekuasaan, di zaman sekarang berkembang pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independent*, seperti bank sentral, organisasi tentara, kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komnas HAM, KPU, Lembaga Ombudsman, KPK dan Komisi Penyiaran. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

g. Peradilan bebas dan tidak memihak⁵⁰

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara hukum. Dalam menjalankan tugas yudisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan ekonomi. Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan keputusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa.

Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapa pun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup ditengah-tengah masyarakat.

h. Peradilan tata usaha Negara.⁵¹

Meskipun peradilan tata usaha Negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga Negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalankan putusan hakim tata usaha Negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi Negara. Pengadilan tata usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga Negara tidak dijalmi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi Negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga Negara, dan harus ada jaminan bahwa keputusan hakim tata usaha Negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan. Sudah tentu keberadaan hakim peradilan tata usaha Negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip *independent and impartial judiciary* tersebut di atas.

50 *Ibid*

51 *Ibid*

- i. Peradilan tata Negara (*constitutional court*).⁵²
 Pengadilan tata usaha Negara diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga Negara, Negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi (*constitutional courts*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *checks and balance* antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisahkan-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya Mahkamah ini diberi fungsi untuk melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutuskan berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga Negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan Negara yang dipisahkan-pisahkan. Keberadaan MK ini di berbagai Negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya Negara hukum modern.
- j. Perlindungan hak asasi manusia.⁵³
 Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegaknya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut di masyarakat secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai ciri-ciri yang penting suatu Negara hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak lahirnya menyanggah hak-hak dan kewajiban yang bebas dan asasi. Terbentuknya Negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu Negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap Negara yang disebut Negara hukum. Jika dalam suatu Negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka Negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai Negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.
- k. Bersifat demokratis (*demokratische rechtstaat*).⁵⁴
 Dianut dan di praktiknya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan Kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan

52 *Ibid*

53 *Ibid*

54 *Ibid*

akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, Negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat* melainkan *demokratische rechtsstaat* atau Negara hukum yang demokratis. Dengan perkataan lain, dalam setiap Negara hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap Negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

- l. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan rakyat (*welfare rechtsstaati*)⁵⁵

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan Negara demokrasi (*democracy*) maupun yang wujudkan melalui gagasan Negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk mengingatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagai cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam pembukaan UUD RI 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, Peraturan Daerhmaian abadi, dan keadilan sosial. Negara hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan Negara Indonesia tersebut. Dengan demikian, pembangunan Negara Indonesia tidak akan terjebak menjadi sekedar *rule driven*, melainkan tetap *mission driven*, tetapi *mission driven* yang tetap didasarkan atas aturan.

- m. Transparansi dan kontrol sosial⁵⁶

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara luas (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip *representation in ideas* dibedakan dari *representation in presences*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparaturnya kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga masyarakat, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

Dalam Pasal 1 ayat 3 UUD RI 1945 mengatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Negara hukum yang dimaksud adalah

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ *Ibid*

Negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Secara umum, dalam setiap Negara yang menganut paham Negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before of law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due proses of law*). Dalam Negara hukum akan terlihat ciri-ciri adanya jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka, legalitas dalam arti hukum.⁵⁷

Oemar Seno Adji⁵⁸ berpendapat :

Bahwa Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia, yakni Pancasila diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka Negara hukum Indonesia, dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok adalah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tidak ada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di Bumi Indonesia.

Padmo Wahyono⁵⁹ menelaah Negara Hukum Pancasila dengan bertitik pangkal pada asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD RI 1945.

Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai. Pasal 33 UUD RI 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini. Dalam pasal ini ada suatu penjelasan bahwa yang penting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang, namun orang seorang berusaha sejauh tidak mengenai hajat hidup orang banyak. Maka konsep Negara Hukum Pancasila harus dilihat dari sudut asas kekeluargaan itu.

Lebih lanjut Padmo Wahyono memahami hukum adalah suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan kehidupan Negara atau ketertiban, dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Pengertian ini tercermin dari rumusan penjelasan UUD RI 1945 yang berbunyi : Undang-undang dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada Pemerintah Pusat dan lain-lain penyelenggaraan Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara, kesejahteraan sosial.

Terkait dengan fungsi hukum Padmo Wahyono, menegaskan bahwa ada tiga fungsi hukum dilihat dari cara pandang berdasarkan 'asas kekeluargaan' yaitu :

- a. Menegakkan demokrasi sesuai dengan rumusan tujuh pokok sistem pemerintahan Negara dalam penjelasan UUD RI 1945.
- b. Mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan pasal 33 UUD RI 1945

57 Wolfgang friedmann dalam Pataniari Siahaan *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1954* (Jakarta, Kompas, 2012) hlm 257

58 Oemar Seno adji, dalam Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Islam* (Jakarta, Prenada Media Group, Cetakan kelima, 2015). hlm. 93

59 *Ibid*

- c. Menegakkan perikemanusiaan yang didasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa dan dilaksanakan secara adil dan beradab.

Muhammad Tahir Azhari, menambahkan asas kerukunan menjadi satu bagian dengan asas kekeluargaan.

Asas kekeluargaan dan asas kerukunan mencerminkan bahwa bangsa dan Negara Indonesia merupakan satu persatuan dan kesatuan dengan semangat kekeluargaan dan kerukunan hidup. Setiap manusia Indonesia berkewajiban memelihara persatuan bangsa dan kesatuan wilayah Negara Republik Indonesia. Asas kekeluargaan harus selalu dikaitkan dengan konotasi yang positif dan makmur, dalam makna menikmati keadilan dan kemakmuran itu. Dengan menggunakan asas kekeluargaan dan asas kerukunan sebagai dua asas yang terpadu hal-hal yang bersifat negatif dan akan merugikan kehidupan berbangsa dan Negara Indonesia dapat dihindari.⁶⁰

Dari dua pendapat tersebut di atas, maka Muhammad Tahir Azhari dapat menyimpulkan bahwa konsep Negara Hukum Pancasila mempunyai ciri-ciri :⁶¹

1. Adanya hubungan yang erat antara agama dan Negara
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa
3. Kebebasan beragama dalam arti positif
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang
5. Asas kekeluargaan dan asas kerukunan

Sementara itu, unsur-unsur pokok Negara hukum Republik Indonesia yakni :⁶²

1. Pancasila
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Sistem Konstitusi
4. Persamaan
5. Peradilan bebas

Lebih lanjut Muhammad Tahir Azhari, ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila, yakni :⁶³

- i. Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan, seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propoganda anti agama.
- ii. Ada hubungan yang erat antara negara dan agama, karena itu, baik secara *rigid* atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

60 *Ibid*

61 *Ibid*

62 *Ibid*

63 *Ibid*

Tabel 2 : Perbandingan konsep Rechtsstaat, Rule of Law dan Negara Hukum Pancasila :⁶⁴

Konsep	Ciri-ciri	Unsur-unsur utama
<i>Rechtsstaat</i>	Bersumber dari rasio manusia. Liberalistik/individualistik Humanisme yang antroposentrik (lebih dipusatkan pada manusia Pemisahan antara agama dan Negara secara mutlak Ateisme dimungkinkan	Menurut Stahl : Pengakuan atau perlindungan hak-hak asasi manusia <i>Trias Politika</i> <i>Wet mating bestuur</i> Peradilan administrasi Menurut Scheltema : Kepastian hukum Persamaan Demokrasi Pemerintah yang melayani kepentingan umum
<i>Rule of Law</i>	Bersumber dari rasio manusia. Liberalistik/individualistik Humanisme yang antroposentrik (lebih dipusatkan pada manusia) Pemisahan antara agama dan Negara secara mutlak <i>Freedom of religion</i> dalam arti positif dan negatif Ateisme dimungkinkan	Supremasi hukum <i>Equality before the law</i> Individual right Tidak memerlukan peradilan administrasi Negara, karena peradilan umum dianggap berlaku untuk semua orang, baik warga biasa maupun pejabat pemerintah. Kalau rechtsstaat menekankan pada peradilan administrasi, maka <i>rule of law</i> menekankan pada <i>equality before the law</i>
Negara Hukum Pancasila	Hubungan yang erat antara agama dan Negara Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa Kebebasan beragama dalam arti positif Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang Asas kekeluargaan dan asas kerukunan	Pancasila MPR Sistem konstitusi Persamaan Peradilan bebas

64 *Ibid*

Soehino menyampaikan pendapatnya terkait dengan Negara Hukum Pancasila, yakni :⁶⁵

- a. Negara Hukum Pancasila merupakan suatu Negara kekeluargaan. Dalam suatu Negara kekeluargaan terdapat pengakuan terhadap hak-hak individu (termasuk pula hak milik) atau hak asasi manusia, namun tetap mengutamakan kepentingan nasional (kepentingan bersama) di atas kepentingan individu tersebut. Hal ini, di satu sisi sejalan dengan nilai sosial masyarakat Indonesia yang bersifat paguyuban, namun sisi lain juga sejalan dengan pergeseran masyarakat Indonesia ke arah masyarakat modern yang bersifat patembayan. hal ini sungguh jauh bertolak belakang dengan konsep Negara hukum barat yang menekankan pada kebebasan individu seluas-luasnya, sekaligus bertolak belakang dengan konsep Negara hukum sosialisme-komunisme yang menekankan pada kepentingan komunal atau kepentingan bersama. Dalam Negara Hukum Pancasila, diusahakan terciptanya suatu harmoni dan keimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan nasional (masyarakat) dengan memberikan pada Negara kemungkinan untuk melakukan campur tangan sepanjang diperlukan bagi terciptanya tata kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila.
- b. Negara Hukum Pancasila merupakan Negara hukum yang berkepastian dan berkeadilan. Dengan sifatnya yang primatik, maka konsep Negara Hukum Pancasila dalam kegiatan ber hukum, baik dalam proses pembentukan maupun penegakannya dilakukan dengan memadukan unsur-unsur, baik yang terkandung dalam konsep *rechtstaat* maupun konsep *the rule of law* yakni dengan memadukan antara prinsip kepastian hukum dengan prinsip keadilan, sehingga tercipta lah suatu prasyarat bahwa kepastian hukum harus ditegakkan demi menegakkan keadilan dalam masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila.
- c. Negara Hukum Pancasila merupakan *religious nation state* Dengan lihat pada hubungan antara Negara dan agama maka konsep Negara Hukum Pancasila tidaklah menganut sekularisme tetapi juga bukan sebuah Negara teokrasi dalam konsep nomokrasi.
- d. Negara Hukum Pancasila memadukan hukum sebagai alat perubahan masyarakat dan hukum cermin budaya masyarakat. Dengan memadukan kedua konsep ini, Negara Hukum Pancasila mencoba untuk memelihara dan mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law* atau *local wisdom*) sekaligus pula melakukan positivis dan mengarahkan masyarakat pada kemajuan yang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila.

65 Soehino, *Hukum Tata Negara : Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum*, (Yogyakarta, Liberty, 1985) hlm. 23-30

3. Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufentheorie*)

Teori ini dikemukakan oleh Hans Kelsen, menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁶⁶

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, akan tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar dikatakan *presupposed*.⁶⁷

Teori Hans Kelsen ini, terilhami dari seorang muridnya bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.

Teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, selanjutnya dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky, ia berpendapat :⁶⁸

Bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu Negara terdiri atas empat kelompok besar yaitu :

- 1) Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*), diterjemahkan oleh Notonagoro⁶⁹ dengan Pokok Kaidah Fundamental Negara. Juniarto⁷⁰ menyebutnya dengan istilah Norma Pertama. Hamid S. Attamimi⁷¹ menyebutnya dengan istilah Norma Fundamental Negara.

Norma Fundamental Negara merupakan norma tertinggi dalam suatu Negara yang merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu Negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantung nya norma-norma hukum di bawahnya. Norma yang

66 Hans Kelsen, dalam Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta, Kanisius, 2007) hlm. 41.

67 *Ibid*

68 *Ibid*

69 *Ibid*

70 *Ibid*

71 *Ibid*

tertinggi tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, maka ia bukan merupakan norma yang tertinggi.

Hans Nawiasky mengatakan isi *Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dari suatu Negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Carl Schmitt mengatakan konstitusi merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik yang disepakati oleh suatu bangsa.⁷²

Kemudian dia menyebutkan Norma Dasar Negara tidak dengan sebutan *Staatsgrundnorm* melainkan dengan istilah *Staatsfundametnalnorm*. Artinya norma tertinggi dalam Negara sebaiknya tidak disebut *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundametnalnorm* norma fundamental Negara. Pertimbangannya adalah karena *Grundnorm* dari suatu tatanan norma pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi suatu Negara mungkin berubah-ubah disebabkan karena pemberontakan, kudeta dan lain-lainnya.⁷³

2) Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*)

Aturan Dasar Negara merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma tunggal. Hans Nawisky mengatakan suatu aturan dasar Negara/aturan pokok Negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen Negara yang disebut dengan *Staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen Negara yang tersebar-sebar yang disebut dengan istilah *Staatsgrundgesetz*. Di dalam setiap aturan dasar Negara/aturan pokok Negara, biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan Negara, pemerintahan, mengatur juga hubungan antar lembaga-lembaga Negara, serta mengatur hubungan antara Negara dengan warga negaranya.⁷⁴

Di Indonesia aturan dasar Negara/aturan pokok Negara tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebutkan dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan dasar Negara/aturan pokok Negara merupakan landasan bagi pembentukan Undang-Undang (*formell Gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah.⁷⁵

Menurut A. Hamid S Atamimi :⁷⁶ Isi penting bagi aturan dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan Negara juga terutama aturan-aturan untuk memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan perundangan-undangan, atau

72 *Ibid*

73 *Ibid*

74 *Ibid*

75 *Ibid*

76 A. Hamid S. Attamimi, UUD 1945 TAP MPR, Undang-Undang. (Jakarta, tp, 1981) hlm. 4

dengan kata lain, menggariskan tata cara membentuk peraturan Perundang-Undangan yang mengikat umum.

Dalam Penjelasan UUD 1945 *Staatsgrundgesetz* disebut dengan istilah aturan-aturan pokok yang dirumuskan dalam Penjelasan Umum Angka IV sebagai berikut :

Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, garis-garis besar sebagai instruksi kepada Pemerintah Pusat dan lain-lain penyelenggara Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi Negara baru, lebih baik hukum dasar yang tertulis hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok diserahkan kepada Undang-Undang yang lebih mudah cara membuatnya, mengubah dan mencabut.⁷⁷

Dengan demikian jelaslah bahwa aturan dasar Negara/aturan pokok Negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu Undang-Undang (*formell Gesetz*) yang merupakan peraturan Perundang-Undangan yaitu peraturan yang dapat mengikat secara langsung semua orang.

3) Undang-Undang (*formell Gesetz*)⁷⁸

Undang-Undang merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum dalam Undang-Undang tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, akan tetapi juga norma-norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder dan norma hukum primer, dengan demikian dalam suatu Undang-Undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik berupa sanksi pidana maupun pemaksa.

4) Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*).⁷⁹

Peraturan pelaksana dan peraturan otonom merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah Undang-Undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang. Peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

4. Teori Cita Hukum

Teori Cita Hukum dikemukakan oleh Gustavo Radbruch seorang ahli filsafat hukum beraliran Neo-Kantian. Cita hukum dapat dipahami sebagai suatu konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan oleh masyarakat. Gustavo Radbruch berpendapat bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan itu kehilangan maknanya.⁸⁰

77 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Op. cit, hlm. 49.

78 *Ibid*

79 *Ibid*

80 Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. (Semarang PT. Suryandaru Utama, 2005), hlm. 43.

Dengan demikian setiap proses pembentukan dan penegakan serta perubahan-perubahan yang hendak dilakukan terhadap hukum tidak boleh bertentangan dengan cita hukum yang disepakati. Hans Kelsen menyebut cita hukum sebagai *Ground norm* atau *Basic norm*.⁸¹

Cita hukum harus dipahami sebagai dasar sekaligus pengikat dalam pembentukan perundang-undangan. Di sini aspek nilai yang terkandung di dalam cita hukum semakin penting artinya, dan secara instrumental berfungsi, terutama bagi pembuat peraturan kebijaksanaan (*technical policy*). Dimensi nilai yang dipersoalkan di sini bukan saja dijumpai saat peraturan itu hendak diimplementasikan, sebab pada saat pengimplementasiannya itulah dibutuhkan produk kebijaksanaan yang lebih teknis/operasional.

Gustavo Radbruch mengemukakan, terdapat 3 (tiga) nilai dasar dari hukum yang kemudian dikenal dengan cita hukum. Ketiga nilai tersebut yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Gustavo Radbruch juga mengemukakan adanya kesulitan dalam mewujudkan ketiga nilai-nilai dasar hukum ini secara kebersamaan. Kalau dikatakan tujuan hukum sekaligus mewujudkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan, apakah itu mungkin tercapai. Dalam kenyataan sering antara tujuan yang satu dengan yang lainnya berbenturan. Misalnya suatu kasus dimana hakim menginginkan putusan nya "adil" menurut persepsinya, namun akibatnya sering merugikan kemanfaatan bagi masyarakat luas, demikian sebaliknya. sehingga Gustavo Radbruch mengajarkan, menggunakan asas prioritas dimana prioritas pertama selalu jatuh pada keadilan, kemanfaatan, dan terakhir adalah kepastian hukum.

Berkaitan dengan cita hukum di Indonesia, maka Pancasila dikatakan sebagai cita hukum (*rechtsidee*)⁸² dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Cita hukum (*rechtsidee*) menurut Rudolf Stammler adalah konstruksi pikir yang mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan oleh masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*leistern*), untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Cita hukum mengandung prinsip yang berlaku sebagai norma bagi keadilan atau ketidakadilan hukum, dengan demikian cita hukum secara serentak memberikan manfaat ganda yaitu dengan cita hukum yang dapat diuji hukum positif yang berlaku, dan pada cita hukum dapat diarahkan hukum positif menuju hukum yang adil.⁸³

Hal senada dikemukakan oleh Gustavo Radbruch bahwa cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif yaitu untuk menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif dan menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum positif akan kehilangan maknanya sebagai hukum.⁸⁴

81 *Ibid*

82 A. Hamid S Attamimi, *Cita Negara Persatuan Indonesia*, (Jakarta, BP-7, 1996) hlm. 133.

83 Rudolf Stammler, dalam Theo Hujbers, *Filosafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta, Kanisius, 1995) hlm. 129.

84 Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I- Pelita IV*. (Jakarta, Jurnal Ilmu Hukum, Fak Pascasarjana UI, 1990) hlm. 309.

Menurut M. Koesnoe, cita hukum bersumber dari "alam nilai". Alam nilai itu sendiri merupakan dunia idea-idea tentang apa yang dianggap mulia serta luhur, dan oleh karena itu bersifat harus yang menuntut penghormatan dan ketaatan kepadanya. Dunia nilai-nilai itu kemudian ditangkap, diolah dan diramu oleh filsafat hidup dari suatu masyarakat hukum.⁸⁵ Dari filsafat hidup tersebut terbentuklah *rechtsidee*. Karena nilai-nilai tersebut memiliki keutamaan dan menjadi cita hukum maka ia memiliki hakikat imperatif yang mewajibkan. Inilah yang kemudian membentuk konsep hukum yang kategoris.⁸⁶

Stammler mengidentifikasi cita hukum sebagai kemauan yuridis, yaitu suatu kemauan yang mendorong setiap orang untuk membentuk peraturan-peraturan bagi masyarakat dalam hukum positif. Di sini terlihat bahwa kemauan yuridis merupakan kemauan dasar dan syarat bagi seluruh hukum positif. Kemauan yuridis ini bersifat transendental yaitu berfungsi sebagai prinsip terakhir dari segala pengertian tentang hukum. Cita hukum mengandung arti pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri.⁸⁷

Cita hukum itu dibentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan, keagamaan dan kenyataan-kenyataan yang diproyeksikan pada proses pengkaidahan perilaku warga masyarakat yang mewujudkan keadilan, hasil guna dan kepastian hukum. Dalam dinamika kehidupan kemasyarakatan, cita hukum akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam pembentukan, penemuan, penerapan dan perilaku hukum. Dengan dirumuskan cita hukum akan memudahkan penjabarannya ke dalam berbagai perangkat aturan kewenangan dan aturan perilaku serta memudahkan terjaganya konsistensi dalam penyelenggaraan hukum.

Berdasarkan pengertian cita hukum di atas, dapat ditarik pengertian bahwa sebagai suatu ukuran yang berisikan nilai-nilai, maka cita hukum tunduk pada falsafah yang mendasarinya. Dengan demikian setiap cita hukum memiliki rumusan nilai yang berbeda dengan cita hukum yang diorientasi falsafahnya liberalism ataupun sosialisme.

Falsafah hidup Indonesia adalah Pancasila, merupakan asas kerohanian Negara, norma dasar, cita hukum dan sumber dari segala sumber hukum.⁸⁸ Hal ini sesuai dengan pendapat Hamid S Atamimi yang mengemukakan.⁸⁹

85 M. Koesnoe, *Majalah Hukum Nasional : Perumusan dan Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional*, No 2, 1995 (Jakarta, BPHN, 1995) hlm. 80.

86 *Ibid*

87 Badan Hukum Nasional dari Masa ke Masa, (Jakarta, BPHN Departemen Kehakiman RI, 1995) hlm. 246-247.

88 M. Noor Syam, *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum* (sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional), (Malang, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 2000) hlm. VI

89 A Hamid Attamimi *Peranan Keputusan RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I- Pelita IV*. Jakarta, Jurnal Ilmu Hukum, Fak Pascasarjana UI, 1990. hlm. 333.

Kelima sila Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan bintang pemandu yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan, memberi isi pada setiap peraturan Perundang-Undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan Perundang-Undangan tersebut. Terhadap isi peraturan Perundang-Undangan sila tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan merupakan asas hukum umum.

Selain sebagai cita hukum, Pancasila sebagai norma fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*), karena itu sila-sila Pancasila baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama merupakan norma dasar atau norma tertinggi bagi berlakunya semua norma hukum. Dalam kedudukan ini Pancasila disebut juga sebagai sumber dari segala sumber hukum. Dengan demikian hukum yang dibangun adalah yang berparadigma Pancasila yang berdasarkan pada UUD 1945 yaitu:⁹⁰

- (1) Mencerminkan religiusitas kebertuhanan segenap warga Negara melalui keyakinan segenap warga bangsa terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
- (2) Mencerminkan prinsip-prinsip humanitas yang berkeadilan dan berkeadaban atau sila kemanusiaan yang adil dan beradab.
- (3) Menjamin dan memperkuat prinsip nasionalitas kebangsaan Indonesia melalui sila persatuan Indonesia.
- (4) Memperkuat nilai-nilai sovereinitas kerakyatan melalui sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
- (5) Melembagakan upaya untuk membangun sosialitas yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

5. Teori Negara Kesatuan

Dalam konteks bentuk Negara (*state form, staatvorm*), Negara kesatuan (*unitarystate, eenheidsstaat*) adalah *species* dari *genus* Negara (*state, staat*). Negara itu sendiri adalah puncak dari kristalisasi hasrat manusia bermasyarakat dan berorganisasi. Negara diperlukan manusia dalam perhubungannya dengan manusia lain untuk menjaga tata tertib dan keselamatan kehidupan bermasyarakat dan berorganisasi. Negara dibandingkan dengan organisasi lain dalam suatu hukum nasional (*national law*), ia merupakan organisasi kekuasaan yang mempunyai hak-hak istimewa, yaitu hak mengatur, hak memaksa, hak monopoli, dan hak mencakup semua.⁹¹

Istilah “Negara kesatuan” untuk pertama kali dikemukakan oleh Rudolf Krannenburg⁹² dalam kaitannya dengan pembahasan bentuk-bentuk Negara. Sebagai suatu organisasi, Negara (*staat*) menurut Leon Duguit⁹³

90 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta, Sekretariat Jendral kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm. 206-207.

91 Astim Riyanto, *Teori Negara Kesatuan*, (Bandung, Yapemdo, 2006) hlm 1

92 R. Krannenburg, *Inleiding in de Vergelijkende Staatsrechtswetenschap*, hlm. 8-13, dalam Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung, Binacipta, Cet. V, 1974) hlm 173

93 Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta, Liberty, 2000) hlm 181

dapat dibedakan menurut bentuknya (*forme de staat*), yakni : (1). Negara kesatuan; (2). Negara serikat; (3). Perserikatan Negara-Negara. Berbeda halnya dengan Sri Soemantri Martosoewignjo⁹⁴ yang mengklasifikasi bentuk Negara (*staatsvorm*) atas⁹⁵ : (1). Negara federal atau serikat (*federal state, bondstaat*); dan (2). Negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*).

Pangkal tolak pemikiran pengklasifikasian Negara berdasarkan bentuknya ini didasarkan pada cikal bakal kekuasaan atau kewenangan (*authority, gezag*) itu berasal. Apakah dari koloni atau Negara bagian (*state*) ataukah dari Pemerintah Pusat. Kalau kekuasaan itu berasal dari Negara-Negara yang berkumpul (melakukan *convention*) kemudian menyerahkan sebagian kewenangannya ke pemerintah federal yang baru dibentuk, maka bentuk Negara yang bersangkutan adalah Negara federal. Sebaliknya, apabila Negara itu telah terbentuk dan segala kekuasaan ataupun kewenangannya dipegang oleh Pemerintah Pusat, yang selanjutnya menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah, maka bentuk Negara dimaksud adalah Negara kesatuan⁹⁶.

Mengetahui bentuk Negara (*staatsvorm*), maka dapat diperoleh gambaran tentang susunan atau struktur umum suatu organisasi Negara secara keseluruhan,⁹⁷ misalnya mengenai hubungan antara pusat dan daerah, berikut sistem pemencaran kekuasaan pemerintahan pada satuan-satuan pemerintahan daerah dalam perspektif sistem pemerintahan Negara pada bentuk Negara kesatuan (*eenheidsstaatsvorm*). Sebagaimana diketahui bahwa dalam konteks Negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), secara teoritis hanya mengenal satu Negara dan satu pemerintah. Demikian juga kedaulatannya baik ke dalam (internal) maupun ke luar (eksternal) merupakan satu kesatuan, sehingga hanya mengenal satu pusat kekuasaan pemerintahan dengan wewenang legislatif tertinggi terletak pada satu badan legislatif nasional.

Hal di atas sejalan dengan pendapat C.F. Strong bahwa :⁹⁸

"The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one. If the central power finds it convenient to delegate powers to minor bodies – whether they be local authorities or colonial authorities – it does so, be it remembered, from plenitude of its own authority and not because the constitution says it must."

94 Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bentuk Negara dan Implementasinya Berdasarkan UUD 1945*, dalam: Padmo Wahjono (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta, Ghalia Indonesia 1984) hlm 39 - 40

95 Lihat : Sri Soemantri Martosoewignjo, *Federalisme di Berbagai Negara*, dalam : Bonar Simorangkir (et. al.) (eds.), *Otonomi atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2000) hlm 171

96 Ikrar Nusa Bhakti & Riza Sihbudi (eds.), *Kontroversi Negara Federal; Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, (Bandung, Mizan, 2002) hlm 47 - 48

97 Sri Soemantri Martosoewignjo, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, (Bandung, Tarsito, 1976) hlm 14 - 15

98 C.F. Strong, *Modern Political Constitutions; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London, Sidwick & Jackson Limited, 1966) hlm 84

Secara bebas dapat diartikan : “Hakikat Negara kesatuan adalah Negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, Negara yang kekuasaan Pemerintah Pusatnya tak terbatas karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat Undang-Undang selain badan pembuat Undang-Undang pusat. Jika kekuasaan pusat berpendapat, ada baiknya mendelegasikan kekuasaan itu pada badan-badan tambahan – apakah badan-badan tersebut berupa otoritas daerah atau otoritas kolonial, maka hal itu bisa saja dilakukan mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh, bukan karena konstitusi menetapkan demikian.”

Selanjutnya, C.F.Strong⁹⁹ kembali berpendapat dan menyatakan bahwa: *“The two essential qualities of a unitary state may therefore be said to be : (1). The supremacy of the central parliament and (2). The absence of subsidiary sovereign bodies”* (ciri mutlak yang melekat pada Negara kesatuan ialah : *Pertama*, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan *Kedua*, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat).

Pendapat Strong ini memberi kejernihan teoritik bahwa dalam Negara kesatuan, badan legislatif itu hanya satu yaitu parlemen di pusat pemerintahan. Apabila diberi contoh di Indonesia, maka badan legislatif itu hanya DPR, sedangkan DPRD bukan badan legislatif, melainkan badan eksekutif bersama-sama Pemerintah Daerah sebagai elemen dari pemerintahan daerah.

Negara kesatuan atau sering juga disebut sebagai Negara *unitaris* adalah Negara tunggal yang *monosentris* (berpusat satu). Negara tunggal ini memiliki satu pemerintahan, satu kepala Negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah Negara bersangkutan. Aktivitas Negara, baik internal maupun eksternal diurus oleh satu pemerintahan yang memiliki kesatuan langkah, baik yang berstatus sebagai pusat maupun daerah.¹⁰⁰

Negara kesatuan adalah Negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah dan sepenuhnya dipegang oleh satu Pemerintah Pusat. Negara kesatuan dibentuk atas asas *unitarisme*, adalah *The habitual exercise of supreme legislative authority by one central power*.¹⁰¹

Prinsip dalam Negara kesatuan yaitu bahwa pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara adalah Pemerintah Pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan atas delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*).¹⁰² Dan di dalam Negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan Negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan Pemerintah Daerah (*local government*). Dengan demikian, urusan-urusan Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di Negara itu adalah Pemerintah Pusat.

99 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 1978) hal 140

100 Budi Surdijono dan Dedy Rudianto, *Manajemen Pemerintah Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, (Jakarta, Citra Mandala Pratama, 2003) hlm. 1

101 Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta, Melton Putra, 1987) hlm. 54

102 F. Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, (Yogyakarta, Karya Putra, 1971) hlm 16

Di dalam Negara kesatuan, Pemerintah Pusat mempunyai wewenang sepenuhnya terhadap seluruh wilayah Negara. Meskipun wilayah Negara itu dibagi dalam bagian-bagian, tetapi bagian-bagian Negara tersebut sesungguhnya tidak mempunyai kekuasaan. Mengenai pemahaman tersebut, sering timbul kritik bahwa pemusatan kekuasaan itu berlebihan sehingga mengakibatkan munculnya birokrasi yang panjang, apalagi di dalam Negara yang besar yang sistem komunikasinya belum lancar, serta jarak antara Pemerintah Pusat dan daerah-daerah relatif jauh. Oleh karena itu, di dalam Negara kesatuan sesungguhnya masih terbuka kesempatan bagi inisiatif daerah dan peranan daerah untuk memperjuangkan nasib masing-masing. Namun, hal itu harus dikoordinasikan dengan Pemerintah Pusat, sehingga dalam ini lahirlah konsep desentralisasi dan dekonsentrasi yang bertujuan untuk mendelegasikan sebagian tugas-tugas pemerintahan kepada daerah-daerah mengenai hal-hal yang dipandang sudah saatnya diatur atau diurus sendiri oleh Pemerintah Daerah.¹⁰³

Di dalam Negara kesatuan, bagian-bagian Negara itu lazim disebut dengan wilayah teritorial. Sedangkan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka Negara kesatuan disebut daerah.¹⁰⁴

Negara Indonesia adalah Negara Persatuan dalam arti bahwa Negara adalah merupakan suatu kesatuan dari unsur-unsur yang membentuk Negara baik individu maupun masyarakat sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia. Negara bukanlah totalitas sosial yaitu masyarakat secara total dalam arti tidak menempatkan manusia sebagai individu yang memiliki kebebasan. Demikian pula Negara Persatuan bukanlah merupakan suatu kesatuan individu-individu yang mengikatkan diri dalam suatu Negara dengan suatu kontrak sosial, sebagaimana dilakukan di Negara-Negara liberal.

Pasal 1 ayat 1 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan bahwa : " Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Menurut Fred Isjwara Negara Kesatuan ialah "Negara Kesatuan (*unitary state*) bentuk Negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional/pusat."¹⁰⁵ Selanjutnya dikemukakan bahwa Negara Kesatuan adalah bentuk Negara kesatuan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federasi (Negara serikat) atau *konfederasi* (serikat Negara). Dalam Negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).¹⁰⁶ Dilihat dari segi susunan Negara, Negara kesatuan, maka Negara kesatuan bukan Negara tersusun dari beberapa Negara melainkan Negara tunggal.

Abu Daud Busroh memaparkan Negara kesatuan adalah:

Negara yang tidak tersusun daripada beberapa, seperti halnya dalam Negara federasi (atau Negara serikat, penulis), melainkan Negara itu sifatnya tunggal

103 Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013) hal. 4

104 J. Wajong, *Asas-Asas dan Tujuan Pemerintah Daerah*, (Jakarta, Jambatan, 1975) hlm. 24

105 Fred Isjwara, *Op. Cit.*, hlm. 187-188.

106 *Ibid*

artinya hanya ada satu Negara, tidak ada Negara di dalam Negara. Jadi dengan demikian, di dalam Negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam Negara tersebut.¹⁰⁷

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dengan istilah Negara Kesatuan itu dimaksud bahwa susunan Negaranya hanya terdiri atas satu Negara saja dan tidak dikenal adanya Negara di dalam Negara seperti halnya pada suatu Negara federal (Negara serikat).¹⁰⁸

Didasarkan pada letak kekuasaan tertinggi (kedaulatan) pemerintahan-pemerintahan Negara, *Thorsten V. Kalijarvi* lebih melihat pada Negara kesatuan sebagai Negara dengan sentralisasi kekuasaan. Dengan merumuskan :

"Negara kesatuan atau Negara dengan sentralisasi kekuasaan ialah Negara-Negara dimana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah bagian-bagian Negara itu. Pemerintah bagian-bagian Negara itu hanyalah bagian Pemerintah Pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat."¹⁰⁹

Dalam hubungan dengan Negara kesatuan tidak terdiri atas beberapa daerah berstatus Negara bagian, *Ernst Utrecht* mengajukan batasan:

Suatu Negara kesatuan ialah suatu Negara yang tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus Negara bagian (*deelstaat*) dengan undang-undang dasar sendiri, biasanya juga dengan kepala Negara sendiri dan menteri-menteri sendiri-sendiri, serta merdeka dan berdaulat".¹¹⁰

Dalam kaitannya dengan penentuan batas-batas wewenang dan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada Negara kesatuan Al Chaidar Zufikar Salahuddin Herdi Sahrasad mengemukakan:

"Negara kesatuan (*Eenheidstaat* atau *unitari*) berbicara tentang suatu Negara berdaulat dengan satu konstitusi. Konstitusi Negara kesatuan menentukan batas-batas wewenang dan kekuasaan daerah, sedangkan kekuasaan yang tidak diatur dianggap sebagai kekuasaan milik pusat (*residu power*)".¹¹¹

Berkaitan dengan Negara kesatuan kekuasaan pemerintah Bonar Simorangkir menyatakan "dalam Negara kesatuan dengan jelas disebutkan bahwa penyelenggaraan kekuasaan Negara, dimana kekuasaan pemerintah hanya satu dan membawahi segala kekuasaan yang ada di wilayah Negara itu, bersifat totalitas serta tidak ada kesamaan derajat kekuasaan."¹¹²

107 Abu Daud Busroh, *Op. Cit.*, hlm. 64-65.

108 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Cetakan kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH.UI dan CV. Sinar Bakti, 1983), hlm.249.

109 Lihat Thorsten V. Kalijarvi, *loc.cit.*, dalam Fred Isjwara, *op.cit.*, h.179.

110 Ernst Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta, Cetakan kelima, PT.Ichtiar Baru kerjasama dengan Sinar Harapan, 1983), hlm.342.

111 Al Chaidar Zufikar Salahuddin Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*, (Jakarta, Cetakan Pertama, Madani Press, 2000), hlm.61

112 Bonar Simorangkir, *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, (Jakarta, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, 2000), hlm.13-14.

Negara Republik Indonesia yang merupakan Negara kesatuan dimana tidak ada Negara dalam Negara (Negara bagian) dan kekuasaan tertinggi berada di Pusat. Kewenangan pada dasarnya milik Pemerintah Pusat. Batas-batas kewenangan daerah diatur dalam konstitusi yakni Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah, dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Sesuai dengan pasal tersebut Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah Propinsi dibagi atas daerah Kabupaten/Kota yang masing masing mempunyai pemerintahan sendiri. Lebih lanjut amanat pasal tersebut menegaskan bahwa, Indonesia sebagai Negara Kesatuan memberikan kewenangan kepada Pemerintahan Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan di daerah dilaksanakan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keutuhan dan kepentingan Negara Kesatuan merupakan batas umum pemberian otonomi seluas-luasnya kepada Daerah. Pembatasan terhadap pemberian otonomi seluas-luasnya akan menjelma dalam peraturan yang :

1. Mengatur memberikan wewenang kepada Pusat untuk setiap saat menentukan urusan-urusan Pemerintah yang akan menjadi wewenangnya;
2. Memberikan wewenang kepada Pusat untuk menarik kembali atau mengalihkan urusan rumah tangga Daerah menjadi urusan Pusat;

3. Memberikan wewenang untuk menolak hasrat suatu Pemerintah Daerah (otonom) untuk dan mengurus urusan Pemerintahan tertentu;
4. Memberikan wewenang kepada Pusat untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya Pemerintahan Daerah baik preventif, represif maupun dalam bentuk pengawasan lainnya.

Untuk melaksanakan amanat pasal 18 Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut di atas maka dibentuklah undang undang pemerintahan daerah yang saat ini adalah Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI. No. 125.Th. 2004 TLNRI. No. 4437). Diubah dengan Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam perkembangannya, urusan Pemerintahan menjadi semakin kompleks dan rumit, jumlah penduduk bertambah banyak dan heterogen. Maka beberapa Negara-Negara di dunia ini dalam rangka pelaksanaan Pemerintahan di daerahnya dilakukan dengan asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Demikian pula dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, urusan Pemerintahan di daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dengan berdasarkan asas-asas tersebut sebenarnya bukan hanya karena makin kompleksnya urusan pemerintahan, jumlah penduduk yang bertambah dan heterogen semata, tetapi hakekat yang ingin dicapai adalah segera mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. PERDA SYARIAH, DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

1. Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Van Der Pot mengartikan desentralisasi sebagai :

*"dat regeling en bestuur niet uitsluitend van uit het centrum worden gevoerd, maar plaatsvinden door het rijk en door een veelheid van andere autonome lichamen, daarbij dient te worden onderscheiden tussen territoriale en functionale decentralisatie, de eerste tot uitdrukking komend in het bestaan van gebieds, de tweede in dat van doelcorporation"*¹¹³.

Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*), sedang desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan hukum yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*).

113 C.W. Van Der Pot (et al), *Handboek Van Nederlandse Staatsrecht*, 11d druk,(W.E.J. Tjeenk Willink – Zwolle, 1983), hlm.525.

Di bagian lain Van Der Pot menyatakan :

*"Vooral ten aanzien van provincie en gemeente wordt vanouds onderscheiden tussen twee vormen van decentralisatie, autonomie en medebewind (ook wel als zelfbestuur aangeduid). Het waterschap kent vooral de autonomie, terwijl bij de bedrijfsorganisaties voor van medebewind sprake is."*¹¹⁴

Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri. Sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu—apabila diperlukan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (undang-undang dan peraturan pemerintah)¹¹⁵. Hakikat desentralisasi:

*Decentralization and local autonomy may be better understood against the opposite tendency of centralization. Excessive centralization or centralism is by definition bad for any organism and organization. Decentralization is also a natural tendency that may occur with centralism, simultaneously or alternately... Under a centralist regime, of course, there is hardly, if any local autonomy. Central control stifles any initiative, discretion or self reliance that to begin with their identity having been suppressed by the dominance or primacy of the central government"*¹¹⁶

*The decentralization interprets as a bargaining process between central and sub-nation government and in their report. The World Bank describes that one of primary objectives of decentralization is to maintain political stability in the face of pressure for localization. Then it is acknowledged that when a country finds itself deeply divided, especially along geographic or ethnic lines, decentralization provides an institutional mechanism for bringing opposition groups into a formal, rule-bound bargaining process"*¹¹⁷

Desentralisasi dalam hal ini bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus Pemerintahan Negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan Pemerintah tingkat lebih rendah. Karena desentralisasi berkaitan dengan status mandiri atau Otonomi, maka setiap mempersoalkan desentralisasi berarti juga mempersoalkan Otonomi.

Desentralisasi atau Otonomi mengandung berbagai segi positif dalam penyelenggaraan Pemerintahan, baik dari sudut politik, ekonomi, sosial budaya, bahkan pertahanan keamanan. Dilihat dari pelaksanaan fungsi Pemerintahan, desentralisasi atau otonomi menunjukkan :

1. Satuan-satuan desentralisasi (Otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat,
2. Satuan-satuan desentralisasi (Otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan efisien,
3. Satuan-satuan desentralisasi (Otonom) lebih inovatif,

114 *Ibid.*

115 A.D.Belifante, *Beginselen van Nederlands Staatsrecht*, (9d druk, Samson, Alphen aan den Rijn, 1983), hlm.139.

116 Romeo B, *Ocampo in Perfecto* (L, Padilla, 1992)

117 The World Bank Report 1999 – 2000, *Decentralization Rethinking Government*

4. Satuan-satuan desentralisasi (Otonom) mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif

Menurut Pasal 1 angka 8 Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Pasal 1 angka 6 Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pasal ini, Indonesia menganut desentralisasi teritorial dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berarti ada dua bentuk kewenangan yaitu kewenangan untuk mengatur dan kewenangan untuk mengurus. Pentingnya pelaksanaan asas desentralisasi menurut The Liang Gie berikut:

1. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
3. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
4. Dari segi kultural merupakan pula sebab diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;
5. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.¹¹⁸

Di samping itu ada beberapa keuntungan dengan dianutnya desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yakni :

- a. Mengurangi bertumpuk-tumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan;
- b. Dalam menghadapi masalah-masalah yang sangat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari Pemerintah Pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya dapat segera diambil.

¹¹⁸ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik*, Jilid III, (Jakarta, Gunung Agung, 1968), hlm.35-41.

- d. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan-pembedaan (diferensiasi-diferensiasi) dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan-kepentingan tertentu, khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyelesaikan diri kepada kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan daerah.
- e. Dengan adanya desentralisasi teritorial, maka Daerah Otonomi dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan dan dapat bermanfaat bagi seluruh Negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh Negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik dapat dilokalisir/dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah ditiadakan.
- f. Mengurangi kemungkinan campur tangan dari Pemerintah Pusat.
- g. Lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung. Ini merupakan faktor psikologis.¹¹⁹

Selain terdapat keuntungan, desentralisasi ada kelemahannya, yaitu karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, hal mana mempersulit koordinasi :

1. Keseimbangan dan keserasian serta bermacam-macam kepentingan. Daerah dapat lebih mudah terganggu.
2. Khusus mengenai dekonsentrasi teritorial dapat mendorong timbulnya apa yang disebut Daerahisme dan Propinsialisme.
3. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena membutuhkan perundingan-perundingan yang lama.
4. Dalam peyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.¹²⁰

2. Asas Dekonsentrasi

Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di Pemerintahan Pusat kepada petugas perorangan pusat di Pemerintahan Daerah.

Sedangkan menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah Pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama Pemerintah Pusat.

119 Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Jakarta, Bina Aksara, 1982), hlm.12-13

120 *Ibid.*

Suatu "*delegatie van bevoegdheid*" bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan Pemerintah Pusat secara tetap kepada Pemerintah Daerah. Sementara, Middeck¹²¹ memaparkan bahwa dekonsentrasi "*delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central department who are situated outside the headquarters*". Secara singkat, dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*.

Menurut Kartasapoetra¹²², dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah. Devolusi adalah pelimpahan Wewenang yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah Otonom Tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kotamadya, serta kepada Badan atau Perusahaan Negara sebagai "*public cooperation*".

Bulthuis¹²³ mengartikan dekonsentrasi sebagai (1) kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain; (2) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan Pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang kepada siapa kewenangan itu diserahkan; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu; (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti keputusan yang pernah diambil/dibuat oleh pejabat yang disertai kewenangan itu dengan keputusan sendiri, dan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti pejabat yang disertai kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas.

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Selanjutnya Pasal 1 angka 10 mengatakan Instansi vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut desentralisasi di Indonesia adalah pelimpahan kewenangan secara fungsional dari pejabat atasan atau dari Pemerintah Pusat kepada Pejabat di daerah. Pemerintah Pusat

121 Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota*. Disertasi, (Jakarta, PPS FISIP UI, 2002), hlm.20.

122 Kartasapoetra, R.G. *Sistematika Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Bina Aksara, 1987), hlm.87-98.

123 Ateng Sjafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bandung, Binacipta, 1985), hlm.4

tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama Pemerintah Pusat. Dapat dikatakan desentralisasi di sini merupakan suatu *delegatie van bevoegdheid* bersifat instruktif.

3. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan yaitu pemberian kemungkinan kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang tingkatnya lebih atas untuk minta bantuan kepada Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah yang tingkatnya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut¹²⁴. Artinya untuk urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan¹²⁵.

Amrah Muslimin mengartikan *medebewind* sebagai kewenangan Pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfffuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan¹²⁶. Dapat pula dikatakan bahwa pada otonomi itu tugas dan kewenangan Pemerintah Daerah didasarkan pada Undang-Undang Dasar dan undang-undang pemerintahan daerah, sedangkan pada *medebewind* tugas dan kewenangan organ pemerintahan daerah itu didasarkan pada undang-undang lain, yakni undang-undang khusus¹²⁷.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang -Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa : Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/ Kota untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

4. Pelimpahan Kewenangan

Kewenangan yang di dalamnya mengandung hak dan kewajiban menurut P. Nicolai adalah:

Het vermogen tot het vernichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten.

124 Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta, FH.UII.Press, 2009), hlm.24

125 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001), hlm.25.

126 Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung, Alumni, 1978), hlm.5.

127 Willem Konijnenbelt, *Rechtsregels voor Lokale Bestuur, dalam Lokale Bestuur in Nederland*, hlm.59.

(Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu).

Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan bahwa:

"Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan warden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintah yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik).

Menurut F.P.C.L. Tonner :

"Overtheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers ordeling en tussen overheid en te scheppen (Kewenangan pemerintahan dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara).

Dalam Negara hukum, sumber kewenangan adalah Undang-Undang. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh R.J.H.M. Huisman :

"Een bestuursorgaan verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet allen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz.) of aan speciale colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen

(Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan kewenangan pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat)

Dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku suatu prinsip bahwa di dalam setiap kekuasaan wajib untuk dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu setiap pemberian kekuasaan, harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab harus secara *inklusif* sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan. Beban tanggung jawab ini sangat ditentukan oleh cara-cara memperoleh kekuasaan.

Sebagai suatu konsep hukum publik, sekurang-kurangnya wewenang terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan *konfirmetas* hukum. Komponen "pengaruh" ialah bahwa penggunaan wewenang

dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen “dasar hukum”, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen “konformitas hukum” mengandung makna adanya standar wewenang, standar umum (untuk semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang, tertentu)¹²⁸. Dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah terdapat adanya perbedaan atau persepsi mengenai kewenangan (*Autority*) dan urusan (*Functions*)¹²⁹.

Belum terdapat rumusan pengertian yang tepat dan permanen tentang “urusan”. Pengertian urusan pemerintahan dalam hal ini selalu dikaitkan dan berkenaan dengan konteks pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, sedangkan konsep kewenangan berbeda dengan urusan karena dalam kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu obyek tertentu yang ditangani oleh pemerintah¹³⁰.

5. Pelimpahan Kewenangan dengan Atribusi

Menurut Kamus Istilah Hukum, atribusi (*atributie*) mengandung arti pembagian (kekuasaan), dalam “*atributie van rechtsmacht*” diartikan sebagai pembagian kekuasaan kepada instansi (*absolute competentic* atau kompetisi mutlak) yang merupakan lawan dari *distributic van rechtmact*.¹³¹

Pemberian kekuasaan dengan cara atribusi dapat disebut sebagai pembentukan kekuasaan, karena dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan ini sifatnya asli (*oorspronkelijk*). Pada pembentukan kekuasaan menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Dalam proses pengatribusian melibatkan 2 (dua) pihak yaitu pemilik kekuasaan dan penerimaan pemberian kekuasaan. Ciri-ciri *atributie* menurut Soewoto adalah :

1. Pengatribusian kekuasaan menciptakan kekuasaan baru, sehingga sifatnya tidak *derivative*.
2. Pemberian kekuasaan melalui atributif tidak menimbulkan kewajiban bertanggung jawab, dalam arti tidak diwajibkan menyampaikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan.
3. Pemberian kekuasaan melalui atributif harus didasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan.
4. Pada dasarnya pemegang kekuasaan melalui atribusi dapat melimpahkan kekuasaan kepada badan-badan yang lain tanpa memberitahu terlebih dahulu kepada badan yang memberi kekuasaan.

128 Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, (Yuridika, No. 5 dan 6, Edisi XII September-Desember 1997), hlm.2.

129 Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Ghalia Indonesia, 2007), hlm.93.

130 *Ibid.*

131 H.E. Algra, H.R.W. Gokkel, Saleh Adiwinata, , H. Boerhanuddin st. Batoeah, *Kamus Istilah Hukum Fockema Adrae*, Belanda-Indonesia, Jakarta-Bimacipta, 1983, h.36.

6. Pelimpahan Kewenangan dengan Delegasi

Pemberian kekuasaan secara derivative (*afgeleid*) dapat disebut sebagai pelimpahan, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada badan hukum publik yang lain. Oleh karena itu sifatnya derivative.¹³² Pemberian kekuasaan secara derivative ini dapat meliputi pelimpahan secara delegasi dan pelimpahan secara mandat. Maarseveen dalam artikel "*Bevoegdheid*" menjelaskan bahwa suatu subyek hukum yang memiliki wewenang dapat melimpahkan wewenangnya subyek hukum yang lain. Dua pelimpahan yang penting adalah delegasi dari mandat.

Dalam kaitannya dengan persoalan hukum, biasanya yang menjadi persoalan adalah siapa yang dianggap "sah" membentuk kekuasaan dan siapa yang melimpahkan kekuasaan dan bagaimana cara mempertanggungjawabkan. Delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. Penyerahan ini baru dianggap sah apabila dilakukan dengan dan berdasarkan hukum. Dengan adanya delegasi berarti adanya penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan yang lain.

Delegasi harus selalu didasarkan hukum (Peraturan Perundang-undangan). Sehingga apabila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah diberikannya harus pula didasarkan pada hukum (Peraturan Perundang-undangan yang sederajat). Wewenang yang diperoleh melalui delegasi dapat pula di sub delegasikan kepada sub *delegation* dan dapat pula dimandatkan kepada organ atau pegawai bawahan yang secara resmi memperoleh kewenangan dan mampu melaksanakan kewenangan tersebut.

Dalam delegasi, pihak penerima delegasi (*delegatoris*) bertindak atas namanya sendiri, untuk itu dia bertanggung jawab sendiri untuk semua tindakan yang dilakukan melalui pendelegasian tersebut. Bentuk pelimpahan ini dapat disebut pula pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab. Tanggung jawab disini meliputi 2 aspek yaitu aspek internal dan eksternal. Aspek internal hanya dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan sedangkan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban kepada pihak ke-3 (tiga) apabila menimbulkan kerugian.

Han Peters¹³³, memberikan batas-batas yang berdasarkan hukum positif bagi pendelegasian, yaitu : Jika suatu kewenangan berdasarkan atas suatu sumber hukum yang lebih tinggi daripada yang dikuasai oleh yang menguasakan (mendelegasikan). Terletak pada asas bahwa tak ada suatu organ boleh mendelegasikan keseluruhan kompetensinya, juga tidak mengenai bagian-bagian yang pokok kepada alat kelengkapan yang lain.

Menurut Alt Ross bahwa "*delegata potestas on potest delegatie*" (kekuasaan yang didelegasikan tak boleh didelegasikan lagi) khususnya dalam kaitannya

¹³² *Ibid*

¹³³ *American Journal of Comparative Law*, 1958, Vol. 7, hlm.13.

dengan pendelegasian kekuasaan perundang-undangan. Sependapat dengan apa yang dikemukakan oleh Ross yaitu Esmein bahwa kekuasaan pembuat Undang-undang yang ada pada badan pembuat undang-undang adalah suatu kekuasaan yang didelegasikan, yaitu kekuasaan yang didelegasikan oleh rakyat kepada badan pembuat undang-undang dan oleh karenanya tidak boleh didelegasikan kembali.¹³⁴

Tanggung jawab disini mengandung 2 (dua) aspek yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Tanggung jawab internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan. Aspek eksternal adalah pertanggungjawaban kepada pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan tersebut menimbulkan suatu derita atau kerugian. Delegatoris bertanggung gugat atas semua akibat yang ditimbulkan dalam melaksanakan kekuasaannya.

Dalam pendelegasian terlibat 3 (tiga) pihak, yaitu :

- (1) Pemilik kekuasaan (*de eigenaar van bevoegdheid*).
- (2) Penerima wewenang (*geattribueerde*) yang berstatus sebagai delegasi.
- (3) Penerima pelimpahan wewenang (*delegatoris*).

Heinrich membedakan delegasi dalam *primare delegation* dan *sekunder delegation*. *Primare delegation* berhubungan dengan jumlah atau luas kewenangan yang dapat berkurang atau bertambah. Pada *sekunder delegation* berhubungan dengan sifat kewenangan yaitu *zeltstanding* atau *alfha kelijk*. Selain itu Heinrich juga membedakan delegasi dalam *totale* dan *partielle*, *generalle* dan *spezielle*. *Totale delegation* merupakan pendelegasian yang meliputi seluruh kompetensi sedang *partielle delegation* merupakan delegasi yang hanya meliputi sebagian kompetensi. Baik pendelegasian yang dilakukan secara *totale* maupun *partelle*, keduanya harus dinyatakan dengan tegas dalam peraturan perundang-undangan yang sah dan berlaku.

Ciri-ciri pelimpahan wewenang (*delegatie*) adalah :

1. Pendelegasian harus dilakukan oleh badan yang berwenang.
2. Pendelegasian menyebabkan hilangnya wewenang bagi *delegans* dalam waktu yang ditentukan.
3. Delegatoris harus bertindak atas nama sendiri, dan oleh karenanya seorang delegatoris bertanggung jawab terhadap segala akibat yang timbul dalam pelaksanaan kekuasaan dari pendelegasian tersebut.
4. Sub *delegatie* baru dapat dilakukan, walaupun tidak diatur dalam peraturan hukum.

Pelimpahan Kewenangan dengan Mandat

Di dalam *Vreemde woorden* dijelaskan bahwa mandat berasal dari bahasa latin *mandatum* yang berkata kerja *mandare-atum* artinya melimpahkan (*over dragen*), mempercayakan (*toevershou wen*), memerintahkan (*bevelen*). Mandat artinya pemberi beban (*last gever*). Mandataris berasal dari *mandatarius*

¹³⁴ Agussalim Andi Gadjong, *op.cit.*, h.105.

yang berarti barang siapa yang memiliki kuasa (*wie een mandaat heeft*) atau pemegang kuasa (*gevolmachtigde*)¹³⁵.

Dalam pemberian kuasa berlaku asas "*Mandataris terminos sibi positos transgredi non potest*" atau "*a ,amdatory cannot exceed the limits assigned him*" Serta asas *Mandatum nisi gratuitum nullus est* (setiap pemberian kuasa harus didasarkan alasan yang sah).

Menurut Maarseveen, Pemberian Kuasa adalah:

"Twee belangrijke overdrachtsfiguren zijn delegatie en mandaat. Bij delegatie gaat de delegataris dat wil zeggen de geen aan wie de bevoegheid werd gedelegeerd, de competentie verder op eigen naam en met eigen aan prakelijkheid, order eigen veraanwoordelijkheid vitoefen. Bij mandaat ligt dit anders. De mandataris degeen dus aan wie de bevoegdheid gemandateerd werd oefent de bevoegdhied niet op eigen naam en eigen verantwoordelijkheid uit, maar op naam van de mandaat, degen die mandateer de".

Dalam mandat tidak ada penciptaan ataupun penyerahan wewenang. Pada dasarnya mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang memberi mandat atau yang diwakili. Mandataris (pemberi mandat) tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya apabila menginginkannya dan apabila dianggap perlu pemberi mandat dapat memberi segala petunjuk kepada mandataris. Tanggung jawab dalam pemberian mandat tetap ada pada pemberi mandat.¹³⁶ Mandat dapat dianggap sah apabila memenuhi syarat-syarat:

*de mandataris aan var dat het mandaat
de gemandateerde bevoegdheden ligtvan de mandataris en in de sfeer van de
normaale bevoegdheden van de mandatariss en.
de betrokken wettelijke regeling niettegen deze vorm van mandataring.*

Sebagaimana diungkapkan oleh Van Wijk/Kouijmenbelt menjelaskan bahwa mandat tidak menimbulkan pergeseran wewenang dalam arti yuridis, sehingga pertanggungjawaban untuk pelaksanaan wewenang tetap berada pada pemberi kuasa "*Bij mandaat is er geen spraken van een bevoegdheids verschuiving in juridichezin*". "*De verantwoor delijkheid voor de vitoeting van de bevoedheid blijft bij mandans*".¹³⁷

Unsur-unsur pemberian kuasa (*Mandaats ver dening*) sebagaimana dirumuskan oleh Soewoto adalah sebagai berikut :

1. Pemberian kuasa hanya dapat diberikan oleh badan yang berwenang, yaitu badan yang memperoleh kekuasaan secara atribusi (*geattribueerde*) atau oleh pemegang delegasi (*gedele geerde*).
2. Pemberian kuasa tidak membawa konsekuensi bagi penerima kuasa (*gemandaaatteerde*) bertanggung jawab kepada pihak ketiga, namun dapat diwajibkan memberikan laporan atas pelaksanaan kepada

135 Maarseveen, Van Hene dan Der Tang, *Van ber Written Constitutin*, (Oceana Publication, Inc., Dobbs Ferry, New York, 1978), hlm. 81.

136 Agusssalim Andi Gadjong, *op. cit.*, h.106.

137 H.D. Van Wijk, *Hoofdstrukken van Administratief Recht*, (*vugn vit geverij B.V.S. Oravenhage*), hlm.60.

pemberi kuasa. Tanggung jawab kepada pihak ketiga dalam kaitannya dengan tugas mandataris tetap berada pada pemberi kuasa (*mandant*).

3. Konsekuensi teknis administratif, seorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pemberi kuasa (*mandant*). Sedangkan seorang pemegang delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak sendiri.
4. Penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak ketiga hanya atas ijin dari pemberi kuasa. Ijin secara tegas pada pemberian sub mandat diperlukan karena pelimpahan kuasa, hakekatnya hanya sekedar pemberian hak untuk melakukan sebagian atau seluruh kekuasaan tanpa mengalihkan tanggung jawab.

D. KERANGKA KONSEPTUAL PERDA SYARIAH DAN HUKUM NASIONAL

Menurut Pasal 1 (ayat) 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

1. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹³⁸ Selanjutnya Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan Perundang-Undangngan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.¹³⁹

2. Peraturan Daerah Berbasis Syariah

Peraturan Daerah Berbasis Syariah (Peraturan Daerah Syariah)¹⁴⁰ adalah peraturan yang bermuatan nilai dan/atau norma islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunah yang berlaku di suatu daerah. Ada perbedaan antara istilah syariah yang dipahami secara umum ketika membicarakan Peraturan Daerah Syariah dan syariah dalam kajian hukum islam. Dalam kajian hukum islam, dibedakan antara syariah dalam arti sempit dan syariah dalam arti luas. Syariah dalam arti sempit berarti teks-teks wahyu atau hadis yang menyangkut masalah hukum normatif, sedangkan dalam arti luas adalah teks-teks wahyu atau hadis yang menyangkut akidah (keyakinan), hukum dan akhlak. Dalam hal ini syariah berarti teks ajaran islam secara keseluruhan.

Dalam konteks Peraturan Daerah Syariah yang digunakan adalah syariah dalam arti sempit. Akan tetapi pengertiannya tetap saja berbeda

138 Lihat Pasal 1 ayat (25) UUU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

139 Lihat Pasal 1 ayat (7 & 8) UUU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangngan

140 Ija Suntana, *Politik Hukum Islam, op.cit.* hlm. 389.

dengan pengertian syariah tersebut. Dalam Peraturan Daerah Syariah, bukan teks-teks wahyu atau hadis, melainkan merupakan penafsiran dari teks tersebut, sekurang-kurangnya terjemahan teks. Istilah syariah di Indonesia tidak lagi mengacu pada makna aslinya, tetapi yang ingin memperlihatkan secara nyata aturan yang bersumber dari ajaran islam dan aturan yang tidak bersumber dari ajaran islam, yang dalam hal ini hanya merupakan pemikiran manusia, walaupun dalam aplikasi yang berbasis syariah itu banyak mengadopsi pemikiran manusia (ulama/fukaha), terutama yang menyangkut muamalah.¹⁴¹

Peraturan Daerah Berbasis Syariah dalam penelitian ini adalah syariah dalam arti sempit (ritual) yang mencakup antara lain aturan tentang berbusana secara islami, membaca Al-Qur'an, pengelolaan zakat, ramadhan, perjudian, maksiat, zakat, infak, sedekah dan jumat khusus.

3. Pengertian Syari'at

Istilah Syariah berasal dari bahasa arab *syari'a* yang berarti "jalan menuju sumber air, jalur yang jelas untuk diikuti."¹⁴² Dalam konteks agama syariah berarti jalan utama menuju kehidupan yang baik (*highway to good life*) yaitu nilai-nilai agama untuk membimbing kehidupan manusia.

Manna Khalil al-Qathan¹⁴³ mengartikan dengan, sumber air yang dituju, didatangi untuk diminum. Hasbi Ash-Shidieqy¹⁴⁴ mengartikan jalan yang dilalui air terjun. Muhammad Kamil Musa¹⁴⁵, mengartikan dengan jalan tempat peminum mencari air. Kemudian kata syariah digunakan oleh orang-orang Arab dalam mengartikan, (arabi) jalan yang lurus.

Perubahan makna dari yang asli yakni "sumber air" menjadi arti yang biasa digunakan oleh orang-orang Arab yakni "jalan yang lurus". Mempunyai alasan, karena keduanya mempunyai kesamaan-kesamaan. Sumber air merupakan sarana untuk hidup. Semua makhluk di Bumi memerlukan air untuk kesejahteraan dan keselamatan hidupnya. Demikian juga dengan "jalan yang lurus" di dalamnya mengandung makna sebagai petunjuk bagi manusia untuk menuju kepada kebaikan dan keselamatan baik jiwa maupun raga. Jalan yang lurus itulah yang harus ditempuh oleh manusia untuk mencapai keselamatan dan kebahagiaan dalam hidupnya. Hal ini dijelaskan oleh Allah SWT dalam Surat Al-Jatsiyah (45) : 18 artinya :

*"Kemudian kami jadikan kamu berada di atas syariah (jalan yang lurus) dari urusan agama itu, maka ikutilah syariah itu, dan janganlah kamu ikuti hawa nafsu orang-orang yang tidak mengetahui"*¹⁴⁶

141 *Ibid*

142 *Shorter Encyclopedia of Islam, dalam Topo Santoso, Menggagas Hukum Pidana Islam, penerapan Syariah dalam konteks Modernitas* (Bandung, Asy Syaamil & Grafika, 2000) hlm. 46.

143 Manna Khalil al-Qathan, *At-Tasyri' wa al-Fiqh fi al-Islam*, (ttp, Maktabah Wahbah, 1976) hlm. 9.

144 Hasbi Ash-Shidieqy, *Pengantar Ilmu Fiqh*, (Jakarta, Bulan Bintang, 1978) hlm. 20.

145 Muhammad Kamil Musa, *Al-Madkhal ila al-Tasyi al-Islami*, (Beirut, Mu'assasah al-Risalah, 1989) hlm. 17.

146 Husnul Khatimah, *Penerapan Syariah Islam, Bercermin pada Sistem Aplikasi Syariah Zaman Nabi*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007) hlm. 17.

Kata syari'at atau yang seakar dengannya muncul dalam beberapa ayat dalam Al-Qur'an yaitu : pada surah Al-Maidah (5) : 48, Asy-Syura (26) : 13 dan Al-Jatsiyah (45) : 18, mengandung arti jalan yang jelas membawa kepada kemenangan.¹⁴⁷

Pada masa Nabi Muhammad SAW hidup istilah *syarai'* sebagai bentuk jamak dari kata syariah digunakan dalam arti masalah-masalah pokok Islam.¹⁴⁸

Imam Abu Hanifah (700-765 M), mengatakan :

Bahwa syariah yakni semua yang diajarkan oleh Nabi Muhammad SAW yang bersumber dari wahyu, yakni semua bagian-bagian ajaran Islam. Lebih lanjut Imam Abu Hanifah mengatakan berkaitan dengan "*Din*" bahwa *din* tidak akan pernah berubah sedangkan syariah terus-menerus berubah dalam perjalanan sejarah. *Din* adalah pokok-pokok iman, sedangkan syariah yakni kewajiban yang harus dijalan.¹⁴⁹

Imam Syafi'i (767-820 M) mengatakan :

Syariah adalah peraturan-peraturan yang lahir bagi umat Islam yang bersumber dari wahyu. Peraturan-peraturan yang lahir ini berkaitan dengan cara bagaimana manusia berhubungan dengan Allah dan sesama makhluk, khususnya sesama manusia. Ulama memandang sebagai definisi yang sempit. Lebih lanjut Imam Syafi'i mengatakan istilah syariah dalam pengertian lembaga serta kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan.¹⁵⁰

Secara terminologi, pengertian syariah dikemukakan oleh beberapa ahli, diantaranya adalah Abu Ishak al-Syatibi¹⁵¹ mengatakan bahwa syari'at adalah memberikan batasan kepada para mukalaf dalam perbuatan, perkataan dan kepercayaan mereka.

Muhammad Ali al-Tahanawi¹⁵², mendefinisikan syari'at :

Sebagai hukum-hukum yang ditetapkan oleh Allah untuk hamba-hambanya, yang dibawa oleh salah seorang nabi-Nya Muhammad saw, baik hukum-hukum tersebut berhubungan dengan cara melakukan perbuatan yaitu yang disebut sebagai hukum *furu'* (cabang) dan *amaliah* (perbuatan), maka untuknya di himpunlah ilmu fiqh. Atau yang berhubungan dengan cara menentukan kepercayaan (*itiqad*) yaitu yang disebut sebagai hukum pokok dan keyakinan, maka untuknya di himpunlah ilmu kalam.

Muhammad Salam Madkur¹⁵³ mengartikan:

Sebagai hukum-hukum yang ditetapkan oleh Allah bagi hamba-hambanya, agar mereka menjadi orang yang beriman beramal saleh dalam kehidupannya, baik yang berkaitan dengan *afal* (perbuatan), *aqaid* (keyakinan) maupun akhlak.

147 Amir Syamsudin, *Ushul Fiqh*, Jilid I, (Jakarta, Logos Wacana Ilmu, 1997) hlm. 1.

148 Ahmad Hasan dalam Abdul Shomad, *Hukum Islam, Pernormaann Prinsip-prinsip Syariah dalam hukum Indonesia*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012) hlm. 23.

149 Abu Hanifa, *Kitab Al Alim wa Muta'alim*, (Hyderabad, Decca, 1349) hlm 5-6.

150 As Syafi'i, *Kitab Al-Ulum*, (Kairo, VIII, 1325 H) hal, 196-197

151 Abu Ishak al-Syatibi, *Al- Muwafaqat fi Ushul al- Syariah*, (Kairo, Mustafa Muhammad, tt.) hal 88

152 Muhammad Ali al-Tahanawi, *Kasyshaf Istilahat al-Funun*, (ttp, al-Asitanah, 1317 H), hal 835

153 Muhammad Salam Madkur, *al-Fiqh al-Islami*, jilid I, (Makkah, Maktabah Abdullah Wahbah, 1955), hal 11

Manna' Khalil al-Qathan¹⁵⁴ merincikan definisi syari'at yakni:

Apa-apa yang ditetapkan oleh Allah bagi para hamba-Nya, baik mengenai keyakinan, ibadah, akhlak, muamalat, ataupun tatanan kehidupan lainnya, dengan segala cabangnya yang bermacam-macam guna merealisasikan kebahagiaan baik di dunia maupun di akhirat.

Pengertian yang dikemukakan oleh para ahli di atas, merupakan pengertian syari'at dalam arti yang luas, karena mencakup aspek akidah, akhlak, dan muamalah. Namun demikian pengertian syari'at juga dikhususkan penggunaannya dalam aspek amaliah saja.

Mahmud Syalthut¹⁵⁵ mengatakan syariah adalah:

Peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Allah atau ditetapkan dasar-dasarnya oleh Allah, agar manusia berpegang teguh kepada-Nya dalam hubungannya dengan Tuhannya, berhubungan dengan saudaranya sesama muslim, berhubungan dengan saudaranya sesama manusia, berhubungan dengan alam semesta dan berhubungan dengan kehidupan.

Pengertian syari'at yang dikemukakan di atas, hanya menunjukkan salah satu aspek dari aspek-aspek yang tercakup dalam pengertian syari'at secara luas, yakni hanya mengenai aspek amaliah. Lebih lanjut, Mahmud Syalthut¹⁵⁶ mengatakan Nabi Muhammad saw, telah menerima pokok-pokok agama Islam yang lengkap dan sempurna dari tuhannya, baik mengenai akidah maupun syariah seperti tercantum dalam al-Qur'an. Aplikasi kedua komponen tersebut tercantum dalam akal dan hati, menjadi kunci perwujudan syari'at Islam atas diri setiap muslim.

Penggunaan istilah syari'at hanya untuk hukum-hukum amaliah, untuk membedakannya dengan agama dalam arti yang umum, karena agama pada dasarnya satu dan berlaku universal, sedangkan syari'at berlaku untuk masing-masing umat dan berbeda antara umat yang sekarang dengan umat-umat sebelumnya. Dengan demikian, syari'at lebih khusus dari agama, syari'at adalah hukum amaliah yang berbeda menurut perbedaan Rasul yang membawanya, dan setiap syari'at yang datang kemudian mengoreksi dan menasakh yang datang lebih dahulu. Sedangkan agama yaitu akidah tauhid tidak berbeda antara para Rasul yang diutus.¹⁵⁷

Sementara itu ada pula diantara ulama yang lebih mengkhususkan pemakaian kata syari'at pada hal-hal yang bersangkutan dengan peradilan dan pengajuan gugatan kepada mahkamah yang tidak tercakup di dalamnya persoalan halal dan haram. Sedangkan Qatadah yang diriwayatkan oleh al-Thabarani, menggunakan kata syari'at kepada hal-hal yang menyangkut kewajiban, perintah dan larangan yang tidak termasuk di dalamnya persoalan akidah, hikmah-hikmah, dan ibarat yang tercakup dalam

154 Manna' Khalil al-Qathan, *At-Tasyri' wa al-Figh fi al-Islam*, *Op.cit*, hal 10

155 Mahmud Syalthut, *al- Islam Aqidah wa Syariah*, (tj, Dar al-Qalam, 1996), hal 12

156 *Ibid*

157 Husnul Khatimah, *Penerapan Syariah Islam, Bercermin pada Sistem Aplikasi Syariah Zaman Nabi*, *Op, cit*, hal 21

agama.¹⁵⁸ Dalam perkembangannya syari'at sering ditujukan kepada hukum-hukum Islam baik yang ditetapkan dalam al-Qur'an dan Sunah maupun yang telah dicampuri oleh pemikiran manusia (Ijtihad). Walaupun para ulama memberikan pengertian syari'at dengan meninjaunya dari aspek yang beragam.

Fryzee mengartikan syariah dengan *cannon law of Islam, the totality of Allah commandements*.¹⁵⁹

Orientalis Nicolas P. Aghnides dalam *The Background Introduction to Mohammedan Law*, mendefinisikan :¹⁶⁰

Kata syariah adalah nama umum yang diberikan kepada peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah agama Islam dan para ahli merumuskan sebagai sesuatu yang tidak akan ada, seandainya tidak ada wahyu ilahi. Hukum syariah (hukum syar'i) itu diartikan sebagai jenis, sifat dan nilai yang ditetapkan sebagai wahyu Ilahi.

Golongan ulama yang muncul Abad III H telah memakai kata syari'at untuk nama-nama hukum *fiqh* atau hukum Islam, yang berhubungan dengan perbuatan mukalaf. Atas dasar pemaknaan tersebut, maka makna syariah dalam arti sempit adalah *qanun*.¹⁶¹

4. Sistem Hukum Nasional

Dalam penjelasan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan sistem hukum nasional adalah suatu sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara itu, Sunaryati Hartono mengartikan hukum nasional adalah:¹⁶²

Seluruh filsafat hukum, nilai-nilai, asas-asas dan norma hukum, maupun aparatur dan lain-lain, sumber daya manusia yang tergabung dalam lembaga dan organisasi hukum selanjutnya, proses dan prosedur serta interaksi dan pelaksanaan hukum yang secara utuh mewujudkan dan menggambarkan kehadiran suatu tatanan hukum (*rechtsorde* dan *rechtsordering*) yang menumbuhkan kembangan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan UUD RI 1945.

Seluruh komponen dalam definisi hukum nasional itu merupakan bagian-bagian yang tidak terlepas dari sistem hukum tersebut. Artinya, sebagai suatu sistem maka hukum nasional terdiri dari sejumlah komponen atau

¹⁵⁸ *Ibid*

¹⁵⁹ Fryzee dalam Abdul Shomad, *Hukum Islam, Pernormaan Prinsip-prinsip Syariah dalam hukum Indonesia*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012) hal 24

¹⁶⁰ *Ibid*

¹⁶¹ Hasbi Ash-Shidieqy, *Pengantar Ilmu Fiqh, Op.cit*, hal 20

¹⁶² Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung, Alumni, 1991) hlm 52

bagian atau aspek yang terkait satu sama lain paling sedikit satu asas atau prinsip dan saling mempengaruhi perubahan pada komponen yang satu akan menimbulkan perubahan pada komponen-komponen yang lainnya.

Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidarta, memberikan dua ciri khas yang terdapat dalam sistem hukum nasional Indonesia, yakni :¹⁶³

- a) Sistem hukum Indonesia lahir dari perjuangan kemerdekaan yang berlangsung cukup lama dan berkulminasi pada dicituskannya proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945.
- b) Adanya beberapa sistem hukum yang berjalan berdampingan dan sederajat dalam sistem hukum nasional.

Sunaryati Hartono, juga membuat klasifikasi corak sistem hukum yang berlaku di Indonesia, adalah sebagai berikut :¹⁶⁴

- a) Bahwa sampai abad ke 14, keadaan sistem hukum di Indonesia masih sepenuhnya asli karena belum mendapat masukan dari hukum-hukum agama, khususnya agama Hindu dan Islam. Sistem hukum ketika itu mungkin hanya memiliki dua unsur yang sama, yaitu sifat kekeluargaan (komunalitas) dan tidak tertulis (dengan pengecualian hukum Majapahit, hukum Wajo, dan hukum di beberapa daerah lainnya).
- b) Sistem hukum setelah masuknya agama Islam ke kepulauan Nusantara pada abad ke 14, maka muncul tiga corak sistem hukum di Indonesia, yakni :
 - (1) Ada daerah-daerah yang banyak meresap unsur-unsur agama Islam ke dalam hukum adatnya seperti (Aceh, Banten, Sulawesi Selatan dan Lombok).
 - (2) Ada pula yang lebih banyak mempertahankan sifat keaslian hukumnya seperti (Nias, Mentawai, Toraja dan Asmat)
 - (3) ada yang tetap mempertahankan sifat agamanya, seperti (Jawa Tengah, Bali).
- c) Perkembangan selanjutnya terjadi pada abad 17 terutama ketika bangsa Belanda masuk ke Indonesia. Dengan masuknya bangsa Belanda ke Indonesia secara langsung maupun tidak langsung juga membawa sistem hukumnya sendiri, yakni sistem hukum *civil law*, terutama di bidang hukum pidana dan Peraturan Daerah yang hingga sekarang masih berlaku di Indonesia.

5. Pengertian Sistem Hukum

Secara semantik istilah sistem diadopsi dari bahasa Yunani, yakni *Sistema* yang dapat diartikan sebagai keseluruhan yang terdiri dari macam-macam bagian. D. Keuning mengkompilasi definisi sistem dari berbagai pendapat para sarjana di antaranya :

163 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, (Bandung, Alumni, 2006) hlm 179-201

164 Sunaryati Hartono, *Op.Cit*, hlm 57

H.Thierry, Boss and Schieman mengatakan :

*Een Systeem is een geheel van elkaar wederzijds beïnvloedende componenten, die volgens een plan goederen zijn, te neinde een bepaald doel de bereiken.*¹⁶⁵

Sebuah sistem adalah keseluruhan bagian (*componenten*) yang saling mempengaruhi satu sama lainnya menurut suatu rencana yang ditentukan, untuk mencapai suatu tujuan tertentu."

Ismail Saleh, menyampaikan pendapatnya terkait dengan definisi sistem yakni suatu totalitas yang terdiri dari komponen-komponen atau unsur-unsur yang satu sama lain berbeda, namun saling berkaitan, merupakan suatu pola atau model yang mantap sehingga dapat diterapkan secara konsisten. Lebih lanjut Ismail Saleh menguraikan ciri-ciri dari sistem, yakni sebagai berikut :

- a) Saling terkait artinya antara satu komponen dengan komponen yang lain, saling membatasi tetapi juga saling memperkuat.
- b) Dinamis artinya tetap terjaga keserasian dan keseimbangannya.
- c) Terbuka artinya tetap tidak kehilangan eksistensi dan identitasnya.
- d) Mengalir artinya tidak kaku, sehingga dapat menampung.¹⁶⁶

Sedangkan definisi Sistem Hukum adalah :

*Legal sistem is an operating set of legal institutions, procedures, and rules. In this sense there are one federal and fifty state sistem in the United States, separate legal sistem in each of the other nations, and still other distinct legal sistem in such organization as the European Economic Community and the United Nations.*¹⁶⁷ (Sistem hukum adalah merupakan suatu seperangkat operasional yang meliputi institusi, prosedur, aturan hukum, dalam konteks ini ada satu Negara federal dengan lima puluh sistem hukum di Amerika Serikat, adanya sistem hukum setiap bangsa secara terpisah serta ada sistem hukum yang berbeda secara terpisah seperti halnya dalam organisasi masyarakat Ekonomi Eropa dan Perserikatan Bangsa-Bangsa)

Dalam upaya menciptakan kehidupan masyarakat yang harmonis dan teratur maka dalam kehidupan bermasyarakat diperlukan suatu sistem hukum. Sistem merupakan satu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur atau elemen yang saling berinteraksi satu sama lain. Dalam sistem tidak menghendaki adanya konflik antar unsur-unsur yang ada dalam sistem, kalau sampai terjadi konflik, maka segera diselesaikan oleh sistem. Sehingga pengertian dasar yang terkandung di dalam sistem adalah :¹⁶⁸

- a) Sistem itu berorientasi kepada tujuan (*purposive behavoiur the sistem is objective oriented*)
- b) Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian-bagiannya (*wholisme the whole is more than the sum all the parts*)

165 D. Keuning, *Algemeine Systeem Theorie ; Systeem Behardering en Organisatie Theorie*, (Leiden, H.E Stenfert Kroese N.V, 1973) dalam Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2006) hlm. 4-5

166 Ismail Saleh, dalam *Majalah Hukum Nasional*, Badan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, No. 1. 1995. Edisi Khusus. Hlm. 13

167 J. H. Merryman, *The Civil Law Traditon : An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, 2 Ed (Stanford University Press, Standford California, 1985). 1

168 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Cet. Keenam, Bandung, Citra Aditya, 2006) hlm 48

- c) Suatu sistem berorientasi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya (*openes the sistem interacts with a larger sistem, namely its environment*)
- d) Bekerjanya bagian-bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga (*transformation the working of the parts creates something of values*)
- e) Masing-masing bagian harus dicocok satu lain (*interrelatedness the verious parts must fit together*)
- f) Adanya kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (mekanisme kontrol) (*control mechanism there is a unifying force that olds the sistem together*)

Hukum sebagai suatu sistem berarti bahwa hukum merupakan suatu kesatuan yang utuh terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain. Dengan perkataan lain sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.¹⁶⁹

Dengan demikian sistem hukum itu merupakan sistem yang terbuka, maksudnya adalah kesatuan unsur-unsur dari sistem itu dipengaruhi faktor luar sistemnya, begitu juga sebaliknya unsur-unsur dalam sistem itu juga dipengaruhi unsur-unsur di luar sistem hukum tersebut. Peraturan-peraturan hukum itu terbuka untuk ditafsirkan secara berbeda, oleh karena itu maka hukum selalu mengalami perkembangan mengikuti perkembangan yang terjadi di luar sistem hukum itu sendiri. Sehingga sistem hukum tersebut mampu berkembang dan berubah.

Meskipun sistem hukum itu merupakan sistem terbuka, namun tidak menutup kemungkinan ada bagian-bagian tertentu dari sistem hukum itu yang bersifat tertutup, yaitu yang tidak dapat dipengaruhi oleh unsur di luar sistem hukum itu sendiri. Soedikno, mengatakan bahwa sistem hukum yang tertutup tidak memberikan kebebasan kepada pembentuk undang-undang untuk pembentukan hukum.

Harold J Berman, mengatakan bahwa sistem hukum adalah:

Keseluruhan aturan dan prosedur spesifik, yang karena itu dapat dibedakan ciri-cirinya dari kaidah-kaidah sosial yang lain pada umumnya, dan kemudian daripada itu secara relatif konsisten diterapkan oleh suatu struktur otoritas yang profesional guna mengontrol proses-proses sosial yang terjadi dalam masyarakat.¹⁷⁰

Sementara itu, Lawrence M. Friedman mengatakan :

Bahwa untuk memahami sistem hukum dapat dilihat dari unsur yang melekat pada sistem itu sendiri, yakni : Struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁷¹

169 Soedikno Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar Cet. Keempat (Yogyakarta, Liberty, 2008) hlm 122

170 Soetandyo Wignjosoebroto, Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia, Cet. Kedua (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 1995) hlm. 1

171 Lawrence M. Friedman, American Law : An Introduction (Hukum Amerika : Sebuah Pengantar) Penerjemah Wishnu Basuki, (Jakarta, Tatanusa, 2001) hlm. 6-8.

Untuk mempermudah pemahaman tentang sistem hukum di atas, Natabaya memberikan pendapatnya yakni :¹⁷²

Menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah dengan mengibaratkan struktur hukum seperti mesin. Substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Satu saja komponen pendukung tidak berfungsi niscaya sistem mengalami kepincangan (*disfunction*).

Dengan merujuk pada unsur sistem hukum yang telah dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman di atas. M. Laica Marzuki kemudian menguraikan masing-masing unsur sistem hukum itu menjadi sebagai berikut :¹⁷³

Struktur hukum pada dasarnya juga berkaitan dengan penegak hukum (*law enforcement*), yaitu bagaimana substansi hukum ditegakkan serta dipertahankan. Dengan demikian, struktur hukum merupakan institusionalisasi ke dalam entitas-entitas hukum, seperti struktur pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding, dan pengadilan tingkat kasasi, jumlah hakim serta *integrated justice sistem*. Struktur sistem hukum berpaut dengan sistem peradilan yang diwujudkan melalui para aparatur hukum, seperti hal dengan hakim, jaksa, advokat, juru sita, polisi, mencakup susunan peradilan serta kewenangan yuridiksi daripadanya.

Substansi hukum adalah seperangkat kaidah hukum (*set of rules and norms*), lazim disebut peraturan perundang-undangan. Substansi hukum tidak hanya mencakup pengertian kaidah hukum tertulis (*written law*), tetapi termasuk kaidah-kaidah hukum kebiasaan (adat) yang tidak tertulis.

Budaya hukum (*legal culture*) dikatakan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum bersama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif.

Apabila dihubungkan antar masing-masing unsur sistem hukum dimaksud, maka, M. Laica Marzuki menjelaskan bahwa :

Acapkali diabaikan, betapapun idealnya suatu produk substansi hukum kelak didukung struktur aparatur hukum, namun kedua komponen dimaksud tidak lebih sekedar "*blueprint*" atau "desain" hukum manakala tidak didukung oleh budaya hukum (*legal culture*) para warga masyarakat. Kesadaran para warga (*burgers*) merupakan salah satu pencerminan budaya hukum (*legal culture*) masyarakat.¹⁷⁴

Pendapat lain dikemukakan oleh J.H. Merryman dalam bukunya *The Civil Law Tradition : An Introduction to the Legal Sistem of Westesn Europe and Latin America*. Menurut Merryman, istilah sistem hukum mengandung pengertian yang spesifik dalam ilmu hukum, lebih lanjut dia memberikan penjelasan sebagai berikut :

172 Natabaya, H.A.S, Sistem Peraturan Perundang-undangan, Sekjen MK RI (Jakarta, LP3ES, 2006) hlm 20

173 M. Laica Marzuki, Legal Human Resources dalam Konteks Komponen Sistem Hukum (Dalam Varia Peradilan, tanpa tahun, dan penerbit) hlm. 120

174 Ibid

Legal sistem is an operating set of legal institutions, procedurs, and rules. In this sense are one federal and fifty state legal sistem in the United States, separate legal sistem in each of the other nations, and still other distinct legal sistem in such organization as the European Economic Community and the United Nations.

Bagir manan dengan mengutip pendapat Rene David dalam buku *Major Legal Sistem in The World To Day*, menjelaskan bahwa :

Pada dasarnya sistem hukum di dunia ini dapat dibedakan kedalam dua kelompok besar, yaitu *sistem hukum kontinental* dan *sistem hukum Anglo Saxon*. Sedangkan tulisan-tulisan yang datang kemudian mengatakan, selain kedua sistem tersebut, terdapat juga sistem hukum lain, seperti sistem hukum Islam, sistem hukum Sosialis dan lain-lain.¹⁷⁵

Sedangkan Abdul Hakim Garuda Nusantara dengan mengutip pendapatnya J.H. Merryman, memberikan istilah pada sistem hukum dengan menggunakan istilah tradisi hukum. Tradisi hukum dimaknai sebagai :

Seperangkat sikap mengenai sifat hukum, peranan hukum dalam masyarakat dan pemerintahan, organisasi-organisasi dan operasionalisasi sistem hukum, dan cara hukum dibuat, diterapkan, dipelajari, disempurnakan dan dipikirkan yang semuanya berakar secara mendalam dan dikondisikan oleh sejarah masyarakat.¹⁷⁶

Dalam pandangan lain, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa masalah-masalah yang dipersoalkan dalam sistem hukum mencakup lima hal yaitu :

1. Elemen atau unsur sistem hukum
2. Bidang-bidang sistem hukum
3. Konsistensi sistem hukum
4. Pengertian-pengertian dasar sistem hukum
5. Kelengkapan sistem hukum

Ditinjau dari sudut pandang sosiologi hukum, sebagaimana dikemukakan oleh *Kees Schuit*, bahwa sistem hukum dipandang tersusun atas tiga komponen (sub sistem) tertentu (identitas dan batas-batas yang relatif jelas) yang saling berkaitan. Unsur-unsur yang mewujudkan sistem hukum, itu yakni :¹⁷⁷

- a) Unsur Idiil yang meliputi seluruh aturan, kaidah, pranata dan asas hukum, yang dalam peristilahan teori sistem dapat dicakup dengan istilah sistem makna atau sistem lambang atau sistem referensi. Sistem makna pada bidang hukum dapat disebut sistem makna yuridik. Aturan bukanlah pencerminan sesuatu yang

175 Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (Bandung, Mandar Maju, 1995) hlm. 17-19

176 Abdul Hakim G. Nusantara, dalam Artidjo Alkotsar, M. Saleh Amin, *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional* (Jakarta, RajaWali Pers, 1986) hlm 26

177 Kees Schuit, dalam Bernard Arief Sidarta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum sebuah pikiran tentang fundasi kefilsafatan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum nasional Indonesia*, cet kedua (Bandung, Mandar Maju, 2000) hlm 75-76

ada dalam kenyataan, melainkan menyatakan gagasan tentang bagaimana orang secara idealnya berperilaku, seyogianya harus berperilaku. Aturan adalah lambang yang memberikan kesatuan dan makna pada kenyataan majemuk dari perilaku manusia. Dengan lambang-lambang itu maka orang akan dapat mengerti dan memahami kemajemukan dari perilaku manusia, dan dengan itu akan dapat mengerti dan memahami kemajemukan dari perilaku manusia dan dengan itu akan dapat memberikan arti pada perilaku manusia, sehingga semuanya itu memungkinkan terjadinya interaksi antar manusia yang bermakna yang disebut komunikasi.

- b) Unsur operasional yang mencakup keseluruhan organisasi, lembaga dan pejabat. Unsur ini meliputi badan-badan eksekutif, legislatif dan yudikatif dengan aparatnya masing-masing, seperti birokrasi pemerintahan, pengadilan, Kejaksaan, kepolisian, advokat, konsultan, notaris dan berbagai lembaga swadaya masyarakat.
- c) Unsur aktual yang mencakup keseluruhan keputusan dan tindakan (perilaku) baik para pejabat maupun para warga masyarakat, sejauh keputusan dan tindakan itu berkaitan atau dapat ditempatkan dalam kerangka sistem makna yuridis sebagaimana dimaksud di atas.

Tiga unsur sistem hukum yang dikemukakan oleh *Kees Schuit* di atas memiliki kesamaan dengan pandangan *Lawrence Friedman*, menurutnya hukum sebagai suatu sistem hukum mempunyai tiga komponen, yakni :¹⁷⁸

- a) Struktur hukum (*legal struktur*), yakni menyangkut mengenai lembaga-lembaga yang berwenang untuk membuat dan melaksanakan undang-undang yang diciptakan oleh sistem hukum, seperti lembaga peradilan, lembaga legislatif.
- b) Substansi hukum (*legal substance*) yakni berupa materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan.
- c) Budaya hukum (*legal culture*) yakni sikap orang terhadap hukum atau sistem hukum, yaitu menyangkut kepercayaan akan nilai, pikiran atau ide dan harapan mereka. Budaya hukum dibedakan menjadi dua yaitu *internal legal culture* yakni budaya hukum para *lawyers* (ahli hukum) dan *external legal culture* yakni budaya hukum masyarakat pada umumnya.

Dalam sistem hukum, ketiga komponen tersebut saling mempengaruhi dan tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan lainnya. Bahwa struktur hukum (*legal struktur*) yang baik tidak akan berjalan dengan baik kalau tidak ditunjang oleh adanya substansi hukum (*legal substance*) yang baik pula. Demikian pula substansi hukum (*legal substance*) yang baik tidak akan dapat dirasikan manfaatnya kalau tidak ditunjang oleh struktur hukum (*legal*

178 *Ibid*

struktur) yang baik. Selanjutnya struktur hukum (*legal struktur*) dan Substansi hukum (*legal substance*) yang baik tidak akan dapat dirasakan eksistensinya kalau tidak didukung oleh budaya hukum (*legal culture*) masyarakat yang baik pula.

Dengan kata lain, hukum akan berperan baik manakala ketiga komponen yaitu struktur hukum (*legal struktur*), substansi hukum (*legal substance*), budaya hukum (*legal culture*) itu saling berinteraksi dan memainkan peranan sesuai dengan fungsinya, sehingga hukum akan berjalan secara efektif sesuai dengan fungsinya. Apabila ketiga komponen sistem hukum tersebut tidak berfungsi dengan baik, maka akan muncul permasalahan dalam upaya untuk memfungsikan hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat itu sendiri.¹⁷⁹

Supaya sistem hukum tersebut bisa berlaku efektif dalam pembaharuan dan pembangunan masyarakat maka ada lima persyaratan yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum tersebut. Kelima persyaratan tersebut sebagaimana dikemukakan oleh *Paul* dan *Dias* yaitu :

- a) Mudah tidaknya aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami.
- b) Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui aturan-aturan hukum yang bersangkutan.
- c) Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum.
- d) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa.
- e) Adanya anggapan dan pengakuan yang merata dikalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan efektif.¹⁸⁰

Sementara itu, *Fuller* mengemukakan adanya delapan asas bagi pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan suatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali. Adapun kedelapan asas yang harus dipenuhi oleh sistem hukum, yakni :¹⁸¹

- a) Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, berarti bahwa hukum tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad-hoc*.
- b) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan
- c) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Memperbolehkan

179 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan* (kumpulan karya tulis), (Bandung, Alumni, 2002) hlm 3

180 Paul dan Dias dalam Esmi Warasih, *Pranata Hukum : Sebuah Telaah Sosiologis* (Semarang, PT Suryandaru Utama, 2005) hlm 105-106.

181 Fuller, sebagaimana dikutip oleh Teguh Prasetyo, *hukum san sistem hukum berdasarkan Pancasila*, (Yogyakarta, Media Perkasa, 2015) hlm. 45

pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.

- d) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- e) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- f) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- g) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi.
- h) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

BAB II

HAKIKAT PERDA SYARIAH DAN ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. HAKIKAT PEMBENTUKAN PERDA SYARIAH

Hakikat¹ adalah inti sari atau dasar; kenyataan yang sebenarnya; keadaan yang sesungguhnya. Bahwa pembentukan Peraturan Daerah, mempunyai dasar konstitusional, yakni :

1. Pancasila

Sila pertama Pancasila sebagai dasar filsafat Negara adalah “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Oleh karena sebagai dasar Negara maka sila pertama tersebut merupakan sumber nilai, dan sumber norma dalam setiap aspek penyelenggaraan Negara, baik bersifat material maupun spiritual. Dalam artian bahwa segala aspek penyelenggaraan Negara harus sesuai dengan hakikat nilai-nilai yang berasal dari Tuhan baik material maupun spiritual. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa nilai-nilai Ketuhanan harus dijabarkan dalam realisasi penyelenggaraan Negara dalam arti material antara lain, bentuk Negara, tujuan Negara, tertib hukum dan sistem Negara. Adapun yang bersifat spiritual antara lain moral agama dan moral penyelenggaraan Negara.²

Moh. Hatta³ mengatakan bahwa :

Sila Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan dasar yang memimpin cita-cita Kenegaraan kita untuk menyelenggarakan yang baik, bagi masyarakat dan penyelenggara Negara. Dengan dasar sila Ketuhanan Yang Maha Esa ini, maka politik Negara mendapatkan dasar moral yang kuat, sila ini menjadi dasar yang memimpin kerohanian arah jalan kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran dan persaudaraan.

Hakikat Ketuhanan Yang Maha Esa secara filosofis mengandung makna terdapat kesesuaian hubungan sebab-akibat antara Tuhan, manusia, Negara. Hubungan tersebut baik bersifat langsung maupun tidak langsung. Manusia secara kodrati adalah merupakan makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu terdapat hubungan sebab-akibat. Dalam hubungannya dengan Negara maka manusia dengan Negara terdapat hubungan sebab-akibat yang langsung karena Negara adalah merupakan lembaga

1 Lihat : Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, (Victory Inti Cipta, tt)

2 Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta, Paradigma, Edisi Reformasi 2014) hlm 155

3 *Ibid.*

kemanusiaan, lembaga kemasyarakatan yang dibentuk oleh manusia dan segala tujuannya untuk manusia. Konsekuensi Negara kebangsaan menurut Pancasila adalah Negara kebangsaan yang Berketuhanan Yang Maha Esa, selain itu setiap warga Negara juga Berketuhanan Yang Maha Esa dalam arti memiliki kebebasan dalam memeluk agama sesuai dengan keimanan dan ketakwaan masing-masing. Itu terlihat dalam Pasal 29 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945.⁴

Roeslan Saleh mengemukakan bahwa dengan menggunakan *Stufenbau theory* dari Hans Kelsen, mengatakan mengenai Pancasila dan Tertib Hukum Indonesia, yakni:⁵

1. Pancasila adalah suatu *Grundnorm* (norma dasar), bagi kehidupan bangsa, masyarakat dan Negara Indonesia. Ia lebih luas daripada yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang membahas *Grundnorm* hanya sebagai norma dasar dari suatu tertib hukum. Oleh karenanya pula, jika lazimnya orang mengemukakan ketunggalikaan yuridis dalam kebhinekaan norma-norma hukum, dengan Pancasila kita dapat (dan harus mengkonstruksikan) ketunggalikaan dalam kebhinekaan norma-norma.
2. Pancasila bukan hanya norma dasar dari kehidupan hukum dan tertib hukum Indonesia, tetapi adalah norma dasar dari norma-norma lain, seperti norma moral, norma kesusilaan dan norma etik.
3. Pancasila mengharuskan tertib hukum Indonesia juga serasi dengan norma-norma moral, kesusilaan, etik. Oleh karena di dalam Pancasila terkandung pula norma-norma tersebut.

Notonagoro, juga mengatakan bahwa :

Substansi inti dari Pancasila juga bersifat hierarki dan mempunyai bentuk piramida. Kalau dilihat dari intinya, urutan lima sila menunjukkan suatu rangkaian tingkat dalam luasnya isi, tiap-tiap sila yang dibelakang sila lainnya merupakan pengkhususan daripada sila-sila yang di mukanya. Jika urutan lima sila dianggap mempunyai maksud demikian, maka di antara lima sila ada hubungan yang mengikat yang satu kepada yang lain, sehingga Pancasila merupakan suatu kesatuan yang bulat. Andaikata urutan itu dipandang sebagai tidak mutlak, di antara satu sila dan sila lainnya tidak ada sangkut pautnya, maka Pancasila lalu menjadi terpecah belah, oleh karena itu tidak dapat digunakan sebagai suatu dasar kerohanian bagi Negara. Tiap-tiap sila dapat diartikan dalam bermacam-macam maksud, sehingga sebenarnya sama saja dengan tidak ada Pancasila. Dalam susunan hierarki piramida ini, maka Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi basis dari kemanusiaan (perikemanusiaan) Persatuan Indonesia (kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial), sebaliknya Ketuhanan Yang Maha Esa adalah ketuhanan yang berkemanusiaan, bersatuan, berkerakyatan dan keadilan sosial, demikian selanjutnya, sehingga tiap-tiap sila di dalamnya mengandung sila lain-lainnya.⁶

⁴ *Ibid.*

⁵ Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 45 dalam Perundang-undangan*, (Jakarta, Aksara Baru, 1979) hal. 37-38

⁶ *Ibid.*

Pancasila sebagai dasar Negara merupakan norma fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*) yang dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum di Indonesia. Kemudian Notonagoro⁷ mengatakan bahwa Pancasila sebagai norma fundamental Negara merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, akan tetapi bersifat *pre supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat Indonesia dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantung nya norma-norma hukum di bawahnya.

Hans Nawiasky⁸ juga mengatakan bahwa isi norma fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*) ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD dari suatu Negara (*staatverfassung*) termasuk norma pengubah nya. Hakikat dari *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau UUD. *Staatsfundamentalnorm* terlebih dahulu ada sebelum adanya konstitusi.

Melihat posisi Pancasila sedemikian pentingnya, maka seluruh proses pembentukan hukum positif harus mencapai nilai-nilai atau prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila. Dengan ditetapkan sebagai norma fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*) maka pembentukan, penerapan, dan pelaksanaan hukum tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.

Dengan kedudukan sebagai norma fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*) telah menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum di Indonesia. Hal ini berarti bahwa telah menjadikan Pancasila sebagai ukuran dalam menilai produk hukum bangsa Indonesia. Aturan-aturan yang diterapkan dalam masyarakat harus mencerminkan kesadaran dan rasa keadilan sesuai dengan kepribadian dan falsafat hidup bangsa Indonesia, yakni Pancasila.

Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila tersebut dikonkritisasikan kedalam norma-norma hukum. Oleh karena itu, setiap norma hukum di Indonesia harus dilandasi oleh nilai-nilai yang terkandung di dalam sila-sila Pancasila. Pancasila sebagai bintang pemandu bagi pembentukan setiap norma-norma hukum, maka norma-norma hukum tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Selain itu, secara hierarkis norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 18 ayat (6) menyebutkan : Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 32, menyebutkan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

- Provinsi. Selanjutnya Pasal 39, menyebutkan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 236 menyebutkan:
 - a. Untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Daerah dapat membentuk Peraturan Daerah.
 - b. Peraturan Daerah dimaksud dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
 - c. Peraturan Daerah tersebut memuat materi muatan:
 - 1) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
 - 2) Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - d. Peraturan Daerah juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menyebutkan :
 - a. Peraturan Daerah dibuat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
 - b. Peraturan Daerah sebagai penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - c. Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Peraturan Daerah merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Peraturan Daerah pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal⁹.

Dari sudut pandang pemberdayaan politik, tujuan desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan daerah adalah untuk mewujudkan *political equality, local accountability dan local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah untuk mewujudkan *political education, provide training in political leadership dan create political stability*.¹⁰

Di samping dasar filosofis, yuridis, sosiologis, maka pembentukan dan pemberlakuan hukum atau aturan perundang-undangan harus juga berdasarkan pada asas-asas hukum yang berlaku, dan sesuai dengan cita hukum dan kebutuhan hidup bersama. Asas hukum bukan norma hukum konkrit, tetapi asas hukum sangat penting artinya dalam pembentukan dan pemberlakuan hukum.

9 Reny Raswita, et.al. *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah* (Jakarta, PSHK Indonesia, 2009), hlm. 60

10 Syarif Hidayat, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah*, (Jurnal Jentera Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006)

Asas hukum adalah aturan dasar yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum konkrit dan pelaksanaan hukum. Jadi asas hukum merupakan jantungnya hukum atau sebagai bintang pemandu pembentukan dan pelaksanaan hukum. Apabila dalam sistem hukum terjadi pertentangan atau terjadi konflik norma (*conflict norm*), maka asas hukum akan tampil untuk mengatasinya.¹¹

Asas hukum dapat dibedakan atas dua macam, yaitu asas hukum umum dan asas hukum khusus. Asas hukum umum adalah asas hukum yang berhubungan dengan semua bidang hukum. Sedangkan asas hukum khusus adalah asas hukum yang berlaku khusus pada bidang hukum tertentu.¹²

Sehubungan dengan asas bukanlah norma konkrit, maka antara asas dan norma dapat dibedakan sebagai berikut:¹³

- a) Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, sedangkan norma hukum merupakan peraturan yang riil.
- b) Asas adalah suatu ide atau konsep sedangkan norma adalah penjabaran dari ide tersebut.
- c) Asas hukum tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma hukum mempunyai sanksi.

Asas-asas pembentukan peraturan perundangan-undangan yang baik, merupakan masalah yang sangat erat hubungannya dengan Ilmu Perundang-undangan (dalam arti sempit), sebagai suatu ilmu yang bersifat normatif, dalam hal ini yang berhubungan dengan pembentukan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundangan-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan Negara Burckhardt Krems menyebutnya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:¹⁴

- a) Isi peraturan (*Inhalt deer Reguleng*)
- b) Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Reguleng*)
- c) Metode pembentukan peraturan (*Method der Ausarbeitung*)
- d) Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Reguleng*)

Paul Scholten mengemukakan bahwa:¹⁵

Sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets os veel te veel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena itu

11 Satjipto Rahardjo, dalam Jazim Hamidi dkk, *Panduan Praktis: Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif* (Jakarta, Prestasi Pustaka Publishing, 2008) hlm. 15

12 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Ilmu Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Ke-Lima (Yogyakarta, Cetakan Pertama Liberty, 2003) hlm. 33-36

13 Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum* (Jakarta, Sinar Grafika, 2008) hlm. 77

14 Burckhardt Krems, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S. Op.Cit. hlm. 252

15 Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S. Op.Cit. hlm. 253

terlebih dulu perlu dibentuk isi yang lebih konkrit. Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut. Selanjutnya dia mengatakan adalah menjadi tugas ilmu pengetahuan hukum untuk menelusuri dan mencari asas hukum itu dalam hukum positif.

A. Hamid S Attamimi berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut adalah sebagai berikut :

- a) Cita hukum Indonesia
- b) Asas Negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.
- c) Asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh :

- a) Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (*idee*) yang berlaku sebagai bintang pemandu)
- b) Norma fundamental Negara yang juga tidak lain adalah Pancasila (Sila-sila dalam Pancasila berlaku sebagai norma).
- c) Asas-asas Negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*).
- d) Asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.

Mengenai asas-asas umum yang terkandung dalam Pancasila dapat dikembangkan :

- a) Asas-asas dalam Pancasila selaku cita hukum. Kelima sila dalam Pancasila kedudukannya selaku cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan "bintang pemandu" yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan. Terhadap isi peraturan Perundang-undangan, sila-sila tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan, merupakan asas hukum umum.
- b) Norma-norma dalam Pancasila selaku norma fundamental. Selain selaku cita hukum, Pancasila juga adalah norma fundamental Negara. Oleh karena itu, sila-sila dalam Pancasila, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan, merupakan norma dasar atau norma tertinggi bagi berlakunya semua norma-norma

hukum yang berlaku dalam kehidupan rakyat Indonesia bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹⁶

Berkaitan dengan asas Negara berdasar atas hukum, dapat dijelaskan bahwa :¹⁷

“Dengan terlebih dahulu mengemukakan pandangan Peter Badura, dari asas-asas Negara berdasar atas hukum yang langsung melahirkan asas-asas perundang-undangan ialah asas pemerintahan yang diatur dengan atau berdasar Undang-undang. Undang-undang (*gesetz*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan yang menjamin tuntutan-tuntutan Negara berdasarkan atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum”.

Sedangkan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi mengandung pengertian :

“Bahwa penetapan penggunaan kekuasaan yang secara formal dibatasi dalam dan berdasarkan UUD, maka asas-asas ini pada hakikatnya menegaskan kembali apa yang sudah dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan UUD 1945 di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.¹⁸

Peter van Humbeek merumuskan asas pembentukan peraturan yang baik sebagai berikut :

“Unsur-unsur yang harus ada dalam setiap pembentukan peraturan, tanpa memerhatikan persoalannya, dan yang mempunyai tujuan untuk mencapai pembentukan hukum yang adil dan berkualitas. Juga dikemukakan bahwa istilah pembentukan peraturan (*regelgeving*) di sini digunakan secara sadar. Asas-asas tersebut tidak hanya terbatas pada pembentukan hukum yang teratur, tetapi juga pada pembentukan keputusan organ-organ pembuat UU.¹⁹

Lebih lanjut dijelaskan oleh Peter van Humbeek bahwa :

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diuraikan dalam pelbagai tempat. Pembagiannya dikemukakan dengan beberapa cara. Pembagian yang sering berkaitan dengan fungsi pembentukan UU. Di satu pihak pembentukan UU digunakan sikap warga Negara dan organisasi masyarakat yang ditujukan pada pembentukan kebijakan yang benar-benar diharapkan, di pihak lain pembentukan UU dimaksudkan sebagai penetapan posisi hukum. Kedua pengertian itu digunakan di sini. Pemisahan dibuat antara tuntutan akan kualitas dan kepastian nya. Tuntutan kualitas yang dimaksudkan di sini berkaitan dengan tuntutan/syarat instrumental.²⁰

Berkaitan dengan ciri-ciri intrinsik yang dimilikinya, substansi pembentukan aturan yang baik, terdiri dari :²¹

- a) Penetapan tujuan dan hasil yang diharapkan.
- b) Subsidiaritas dan keseimbangan.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 Peter van Humbeek, sebagaimana dikutip dalam Yuliandari, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik* (Jakarta, PT RajaWali Pers, 2013) hlm. 117-118

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

- c) Keterlaksanaan dan keberlangsungan/keberlanjutan.
- d) *Rechtmatigheid* dan asas-asas hukum.
- e) Kejelasan asas usul peraturan.
- f) Kesatuan, kejelasan dan dapat dimasuki (dipahami).
- g) Tuntutan demokratisasi.

Di samping kriteria di atas, terdapat syarat institusional dan prosedural, yang di dalamnya meliputi :²²

- a) Persiapan yang saksama.
- b) Pergantian, dan
- c) Evaluasi.

Untuk pemahaman yang lebih baik, harus diperhatikan, bahwa asas ini sebagian besar diarahkan pada kecenderungan masyarakatnya, situasi politik dan pemerintahan yang ada. Sehingga sangat dipengaruhi oleh waktu atau situasional. Harus juga diperhatikan, bahwa keseluruhan aspek yang berkaitan dengan kualitas pembentukan hukum, bukanlah merupakan konsep yang statis dan tidak berubah. Di samping itu, perlu diperhatikan, bahwa syarat-syarat atau kriteria yang dikemukakan dapat bertentangan dalam tempus yang satu dengan tempus yang berlainan.

Asas-asas tujuan yang jelas harus memuat tujuan umum dari kerangka aturan yang terlihat jelas. Di samping itu, harus ada tujuan yang bersifat khusus. Hal itu berkaitan dengan bantuan khusus dari peraturan untuk mencapai tujuan umum. Asas ini perlu bagi efektivitas keberhasilan yang akan dicapai oleh pengaturan tersebut. Pembentukan peraturan dapat sekadar merealisasikan hasil yang telah ditetapkan sebelumnya, jika dilaksanakan secara tepat dan cermat. Dengan demikian, dapat berarti bahwa di samping memerhatikan pembentukan, juga harus memerhatikan kemampuan pelaksanaannya. Secara umum, efektivitas pembentukan hukum banyak tergantung pada pertanyaan apakah syarat-syarat sampingan terpenuhi.

Montesquieu dalam bukunya *L' Esprit des lois* menjelaskan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas :²³

- a) Gaya harus padat (*concise*) dan mudah (*simple*), kalimat-kalimat bersifat kebesaran dan retorika hanya tambahan yang membingungkan.
- b) Istilah yang dipilih hendaknya sebisa mungkin bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud meminimalisasi kesempatan untuk perbedaan pendapat dari individu.
- c) Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindarkan sesuatu yang metaforis dan hipotetis.
- d) Hukum hendaknya tidak halus (*not be subtle*), karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang, bahasa hukum bukan

22 *Ibid.*

23 Sebagaimana dikutip oleh A. Hamid. S. Attamimi, *Op.,Cit.*, hlm. 323-324

latihan logika, melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata.

- e) Hukum hendaknya, tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan, atau pengubahan, kecuali hanya apabila benar-benar diperlukan.
- f) Hukum hendaknya tidak bersifat argumentasi/dapat diperdebatkan, adalah berbahaya merinci alasan-alasan hukum, itu akan lebih menumbuhkan pertentangan-pertentangan.
- g) Lebih daripada semua itu, pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan, dan hakikat permasalahannya, sebab hukum yang lemah, tidak perlu dan tidak adil hanya akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada image yang buruk dan menggoyahkan kewibawaan Negara.

Menurut Erman Radjagukguk sebagaimana dikutip Rooseno Harjowidigdo dari Nandi Widyani, mengemukakan bahwa undang-undang yang baik merupakan undang-undang yang memenuhi unsur-unsur :

- a) Norma harus sesuai dengan perasaan hukum masyarakat.
- b) Isinya merupakan pesan yang dapat dimengerti masyarakat.
- c) Adanya aturan implementasi
- d) Harus ada sarana pelaksanaannya.
- e) Harus sinkron dengan undang-undang lain.²⁴

B. ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan
7. Keterbukaan

Pasal 6 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan

²⁴ Erman Radjagukguk dalam Yuliantri, *Op.Cit.* hlm 136

3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantaraan
6. Bhineka tunggal ika
7. Keadilan
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
9. Ketertiban dan kepastian hukum
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Dalam penjelasan Pasal 5 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan:

1. Kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. Asas dapat dilaksanakan yakni bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yakni bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, bangsa, negara.
6. Asas kejelasan rumusan, yakni bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata atau terminologi, bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan yakni, bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Agar semua lapisan masyarakat mempunyai kesempatan untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan perundang-undangan.

Selanjutnya penjelasan Pasal 6 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan:

1. Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan persatuan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
6. Asas Bhineka tunggal Ika adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Di samping asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Menurut Bagir Manan juga yang harus ada dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, yang di dalamnya terdiri dari :

1. Landasan filosofis. Terhadap landasan ini Bagir Manan menjelaskan : Dasar pertimbangan filosofis berkaitan dengan "*rechtsidee*" dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan

dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatannya, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum dengan baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi (misalnya Pancasila).

2. Landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar pertimbangan yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah), karena akan menunjukkan :
 - a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum. Setiap produk-produk hukum harus dibuat oleh pejabat yang berwenang. Kalau tidak, produk-produk hukum itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*) atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.
 - b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk atau jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) produk hukum tersebut.
 - c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tertentu yang diharuskan tidak diikuti, maka produk-produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum.
 - d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
 - e. Produk-produk hukum yang dibuat umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.
3. Landasan sosiologis (*sociologicshe gelding*). Dasar pertimbangan sosiologis artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi, seperti masalah perburuhan, kebersihan, ketertiban dan lain sebagainya. Selanjutnya dijelaskan,

bawah dengan Dasar pertimbangan sosiologis, diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar dan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Lebih lanjut Bagir Manan, mengatakan bahwa :

Suatu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar pertimbangan sosiologis harus termasuk pula *kecenderungan-kecenderungan* dan *harapan-harapan masyarakat*. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika (*moment opname*). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah pengukuhan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Bagir Manan²⁵ juga melihat agar pembentukan undang-undang, menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu *pertama* landasan yuridis (*juridische gelding*), *kedua*, landasan sosiologis (*sociologische gelding*), *ketiga*, landasan filosofis (*filosofische gelding*). Penting ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut, agar undang-undang yang dibentuk, memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.

Jimly Asshiddiqie,²⁶ berkaitan dengan landasan pembentukan undang-undang, dengan melihat dari sisi teknis pembentukan undang-undang haruslah tergambar dalam "konsiderans" suatu undang-undang. Dalam suatu undang-undang haruslah memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan pemberlakuan bagi undang-undang tersebut, yaitu terdiri dari :

Pertama, landasan filosofis. Undang-undang selalu mengandung norma-norma-norma hukum yang di idealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan. *Kedua*, landasan sosiologis. Bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. *Ketiga*, landasan politis. Bahwa dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD NRI 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi

25 Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undanguan Nasional*, (FH Universitas Andalas, Padang, 1994), hlm. 13

26 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Sekjen MK RI, 2006) hlm.170-174

pembentukan undang-undang yang bersangkutan. *Keempat*, landasan yuridis. Dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsiderans “mengingat”. *Kelima*, landasan administratif. Dasar ini bersifat “fakultatif” (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencantumkan landasan ini. Dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan dimasukkan dalam konsiderans “memerhatikan”. Landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.

1. Materi Muatan Pembentukan Peraturan Daerah

Berikut akan dipaparkan materi muatan peraturan daerah, sebagaimana amanat UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Junta UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Bagan materi muatan Peraturan Daerah :²⁷



Sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan pada level daerah, maka materi muatan pada pokoknya mencerminkan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, menyebutkan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi *pertama* dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, *kedua* menampung kondisi khusus daerah. *Ketiga* merupakan bentuk peraturan derivasi atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di samping materi muatan di atas, Peraturan Daerah Berbasis Syariah juga mengandung atau berpedoman pada nilai-nilai dan ajaran hukum Islam, baik bersifat muamalah maupun ibadah²⁸.

27 Diolah oleh peneliti

28 Galang Asmara, dkk, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (PERATURAN DAERAH) Syariah*, (Hasil Penelitian, Lembaga Penelitian Universitas Mataram, 2016) hlm 67.

Di sisi lain, pemuatan materi mengenai ketentuan pidana juga diperkenankan untuk diatur secara limitatif dalam sebuah Peraturan Daerah. Mengenai pengaturan ketentuan pidana tersebut, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 junta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sudah dijelaskan, yaitu :

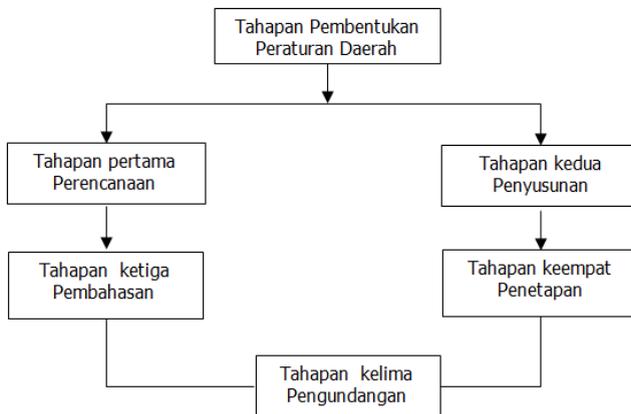
- a. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagiannya kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.
- b. Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- c. Peraturan Daerah juga dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada point 2 di atas asalkan memiliki pijakan normatif yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Terkait dengan substansi Peraturan Daerah yang secara restriktif dibatasi hanya pada problematika implementasi kebijakan otonomi daerah, maka batasan operasional dan fungsionalnya pun sudah ditegaskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 junta UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Otonomi daerah mengandung pengertian sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

C. TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Tahapan pembentukan Peraturan Daerah, sebagaimana amanat UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Junta UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Bagan tahapan Pembentukan Peraturan Daerah:²⁹



29 Lihat Pasal 237 ayat (2) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

1. Perencanaan

Perencanaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan:

- a. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam program pembentukan Peraturan Daerah.
- b. Program pembentukan Peraturan Daerah disusun oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah.
- c. Program pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan dengan keputusan DPRD
- d. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Peraturan Daerah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.
- e. Dalam program pembentukan Peraturan Daerah dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas : Akibat putusan Mahkamah Agung, APBD
- f. Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat di atas, dalam program pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai : Penataan Kecamatan, Penataan Desa
- g. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah diluar program pembentukan Peraturan Daerah karena alasan :
 - 1) Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam.
 - 2) Menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain.
 - 3) Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Peraturan Daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah.
 - 4) Akibat dari pembatalan oleh Menteri untuk Peraturan Daerah Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
 - 5) Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan.

2. Penyusunan

Pasal 240 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan:

- a. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah dilakukan berdasarkan program pembentukan Peraturan Daerah.
- b. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD dan Kepala Daerah.

- c. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan

3. Pembahasan

Pasal 241 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan:

- a. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- b. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat pembicaraan.
- c. Pembahasan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Penetapan

Pasal 242, menyebutkan:

- a. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.
- b. Penyampaian rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- c. Gubernur wajib menyampaikan rancangan Peraturan Daerah Provinsi kepada Menteri paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Peraturan Daerah Provinsi dari pimpinan DPRD Provinsi untuk mendapatkan nomor register Peraturan Daerah.
- d. Bupati/Wali Kota wajib menyampaikan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dari pimpinan DPRD Kabupaten/Kota untuk mendapatkan nomor register Peraturan Daerah.
- e. Menteri memberikan nomor register rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan nomor register rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan Peraturan Daerah diterima.
- f. Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat nomor register, ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Peraturan Daerah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.
- g. Dalam hal Kepala Daerah tidak menandatangani rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat nomor register, maka rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.
- h. Pengesahan yang berbunyi, harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam lembaran Negara.

5. Pengundangan

Pasal 244, menyebutkan:

- a. Peraturan Daerah diundangkan dalam lembaran daerah.
- b. Pengundangan Peraturan Daerah dalam lembaran daerah dilakukan oleh sekretaris Daerah.
- c. Peraturan Daerah mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan.

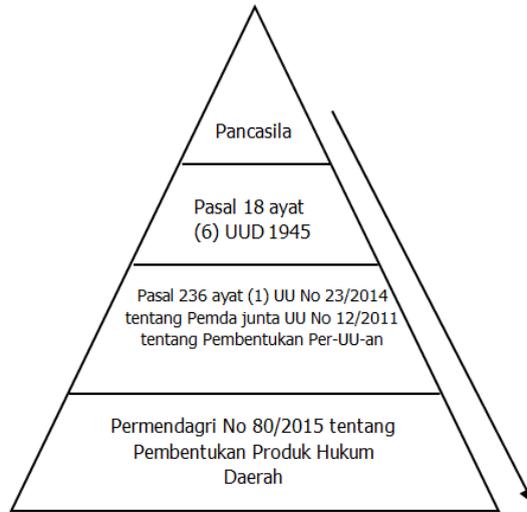
Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa :

- a. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:
 - 1) Rapat dengar pendapat umum
 - 2) Kunjungan kerja
 - 3) Sosialisasi
 - 4) Seminar, lokakarya, dan diskusi
- c. Masyarakat adalah orang perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tulisan, maka setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

D. KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERDA SYARIAH

Hakikat pembentukan Peraturan Daerah adalah melaksanakan perintah, UUD NRI 1945, UU, serta peraturan perundang-undangan lainnya. Untuk lebih jelasnya dasar kewenangan tersebut, dapat dilihat dalam bagan di bawah ini:



Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah Syariah dapat ditemukan di dalam beberapa peraturan perundang-undangan, baik di dalam UUD NRI 1945 maupun di dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Di dalam UUD NRI 1945 yang merupakan landasan konstitusional tindakan pemerintah dapat ditemukan dasar pembentukan Peraturan Daerah Syariah yakni Pasal 18 ayat (6) yang memberikan kewenangan terhadap Pemerintah Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah. Kemudian Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) yang memberikan kemungkinan bagi daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa atau yang kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki hak-hak tradisional sepanjang masih hidup untuk mengatur sendiri kepentingannya. Selanjutnya dalam UU juga ditemukan beberapa ketentuan yang dijadikan dasar kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah Syariah seperti di dalam Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 angka 25 dan Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.³⁰

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, (*rechtsstaat*) hal itu sesuai dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, maka seluruh pembentukan norma hukum harus sesuai dengan hukum yang berlaku. Demikian halnya dengan pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah juga harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, sebagai konsekuensi dari diakuiinya hukum sebagai dasar kita bernegara.

Dalam negara hukum juga diakui, bahwa pembentukan norma hukum harus mendasarkan pada prinsip-prinsip negara hukum, seperti

30 Galang Asmara, dkk, *Op Cit*, hlm 66

yang dikemukakan oleh Julius Stall sebagaimana dikutip oleh Padmo Wahyono, yakni ditandai dengan empat unsur pokok, yaitu:

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
2. Negara didasarkan pada teori "*trias politica*"
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang (*wetmatige bestuur*)
4. Adanya peradilan administrasi Negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Apa yang terkandung dalam pokok pikiran yang dikemukakan oleh Julius Stahl di atas, merupakan pokok pikiran yang harus diterjemahkan oleh pembentuk norma hukum yang berlaku. Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, harus mencerminkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dimana Peraturan Daerah Berbasis Syariah diberlakukan, tidak boleh ada diskriminasi, karena masyarakat mempunyai hak yang sama di mata hukum (*equality before of law*). Dalam terminologi yang lain bahwa pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia juga, dimaknai dengan memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk ikut serta dalam setiap pembentukan norma hukum di daerah, tanpa adanya pembatasan yang cenderung merugikan salah satu pihak. Jaminan perlindungan terhadap hak-hak dasar sebagai manusia juga harus dihargai serta dihormati dalam konteks materi muatan Peraturan Daerah Berbasis Syariah.

Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang (*wetmatige bestuur*), artinya penyelenggaraan dan pelaksanaan Pemerintahan Daerah harus dijalankan atas dasar perintah Undang-Undang, begitu juga dengan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, harus didasarkan Undang-Undang, karena sebagai negara hukum kita harus mendasarkan pada perintah undang-undang yang berlaku, tidak boleh keluar dari ketentuan undang-undang yang berlaku. Oleh karena itu, maka seluruh mekanisme pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah harus sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku, sebab kalau tidak, maka pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah dapat di batalkan oleh Pemerintah Pusat. Konsekuensi ini, memaksa Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai pembentuk Peraturan Daerah Berbasis Syariah, harus mengikuti apa yang sudah digariskan dalam undang-undang. Kepatuhan masyarakat akan norma hukum yang berlaku menjadi ukuran, bahwa norma itu patut dan layak untuk ditaati dan patuhi oleh masyarakat, sebaliknya, apabila dalam pembentukannya saja tidak mematuhi perintah undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya, maka akibatnya dapat di batal, dan norma itu patut dan layak untuk tidak diikuti oleh masyarakat.

Dalam Negara hukum juga, ada unsur-unsur dan asas-asas yang harus dipatuhi dan ditaati, sebagaimana pendapat *Scheltrena*, yang dikutip oleh Arief Sidharta, asas itu adalah:

1. Asas Pengakuan, penghormatan dan perlindungan HAM (*Human Dignity*)
2. Asas Kepastian hukum, Negara menjamin adanya kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yakni menjamin prediktabilitas.
3. Asas *similia similibus* (asas persamaan), dalam Negara hukum pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu (harus non-diskriminatif). Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintah.

Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, harus mencerminkan Asas Kepastian hukum, Negara menjamin adanya kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yakni menjamin prediktabilitas. Artinya terhadap materi muatan/isi dari Peraturan Daerah Berbasis Syariah wajib menjamin adanya kepastian hukum bagi masyarakat. Norma hukum harus bersifat pasti dan tidak boleh bersifat ambivalensi, sehingga akan memunculkan penafsiran yang berbeda dalam penegakan hukum di lapangan, kepastian diperlukan dalam hal adanya perlakuan sama bagi pelaku pelanggaran terhadap norma hukum.

Kepastian hukum juga diperlukan terhadap materi muatan/isi Peraturan Daerah Berbasis Syariah, dimaknai sebagai sebuah tolak ukuran dalam memberikan sanksi kepada masyarakat yang melanggar ketentuan Peraturan Daerah Berbasis Syariah. Apakah semua masyarakat diberikan sanksi bagi yang melanggar atau ada pengecualian terhadap umat agama tertentu, ini juga harus dapat diberikan kejelasan atau kepastian hukumnya. Sebab kalau tidak, maka yang muncul adalah hukum diberlakukan semena-mena terhadap orang lain atau agama lain. Padahal mereka, tidak semestinya mendapatkan perlakuan tersebut.

Asas lain yang juga menjadi perhatian dalam pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah adalah Asas *similia similibus* (asas persamaan), dalam Negara hukum pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu (harus non-diskriminatif). Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintah. Artinya bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, harus mengutamakan persamaan hak bagi setiap orang/masyarakat dalam melaksanakan ketentuan dari Peraturan Daerah ini. Peraturan Daerah Syariah dibentuk atas dasar kepentingan masyarakat secara umum, bukan hanya atas kepentingan segelintir elit politik, yang haus akan kekuasaan. Sehingga pembentukan Peraturan Daerah berbasis Syariah, dijadikan alat untuk mendongkrak popularitas penguasa semata. Kalau itu terjadi, maka Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah sudah tidak lagi mencerminkan nilai-nilai keadilan dan persamaan hak bagi rakyat secara umum.

Isi Peraturan Daerah Berbasis Syariah juga tidak boleh berlaku diskriminasi terhadap agama, suku, ras, golongan tertentu. Artinya bahwa ketentuan dalam peraturan daerah berbasis syariah, hanya diperuntukkan bagi umat Islam saja, di daerah tertentu dan tidak berlaku secara menyeluruh di wilayah Indonesia. Ini juga dimaknai bahwa ketentuan/isi Peraturan Daerah berbasis syariah hanya diberlakukan di daerah yang bersangkutan tidak diberlakukan diluar dari wilayah tersebut. Point ini menjadi sangat penting untuk menjawab keragu-raguan sebagian masyarakat bahwa pemberlakuan Peraturan Daerah berbasis syariah berlaku diskriminasi.

Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, juga didasari oleh Teori Hierarki Norma yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyebutkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Teori Hans Kelsen ini, terilhami dari seorang muridnya bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, akan tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar dikatakan *presupposed*.³¹

Menurut pendapat penulis bahwa Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, didasarkan pada norma yang berjenjang, dan berlapis-lapis. Karena dalam Hierarki norma kedudukan Peraturan Daerah berada di bawah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembentukan Peraturan Daerah atas dasar perintah undang-undang atau norma yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam pembentukan Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan norma yang tinggi tingkatannya. Apabila Peraturan Daerah sebagai peraturan yang paling rendah kedudukan dalam sistem hierarki norma, bertentangan dengan norma yang lebih tinggi derajatnya, maka berlaku asas hukum *lex superior derogat legi inferiori* artinya

31 *Ibid.*

norma yang lebih tinggi kedudukan mengalahkan norma yang lebih rendah kedudukannya.

Hans Kelsen dalam bukunya *“General Theory of Law and State”* mengatakan bahwa hukum itu dikatakan sah (valid) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini, norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grund norm*). Tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum disebut *hierarchy of norm (strufembau des recht)*. Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah.³²

Lebih lanjut Kelsen mengatakan, norma hukum (legal norm) dapat dibedakan antara *general norm* dan *individual norm*. Termasuk dalam *general norm* adalah *custom* dan *customary law*, sedangkan hukum yang diciptakan oleh badan legislatif (*law created by legislative*) disebut *statute*. Kemudian, norma-norma individual meliputi “putusan badan administrasi” disebut “*administrative act*”, dan “transaksi hukum” atau “*legal transaction*” yaitu berupa *contract* dan *treaty*. Undang-Undang Dasar (UUD) menduduki tempat tertinggi dalam sistem hukum nasional. Undang-Undang Dasar merupakan *fundamental law*. Untuk itu, hak menguji sebagai mekanisme “*guerentees of the constitution*”.³³

Sejak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, serta ditetapkannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai konstitusi, terbentuklah sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Apabila dibandingkan dengan teori jenjang norma (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theori vom Stufentordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky, maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam satu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorn*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.³⁴

32 Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta, UII Press, 2007) hlm. 97-99. Lihat juga King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah* (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2014) hlm 8-10

33 *Ibid.*

34 Maria Farida Indrati S. *Op.Cit.*, hlm 57

Di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi, dan kemudian secara berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD NRI 1945, Ketetapan MPR serta Hukum Dasar tidak tertulis atau disebut juga Konvensi Ketatanegaraan sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang (*Formell Gesetz*) serta Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom lainnya, seperti Peraturan Presiden sampai Peraturan Daerah.³⁵

Dari hasil analisis di atas, maka dapat diketahui bahwa hakikat pembentukan peraturan daerah berbasis syariah adalah melaksanakan amanat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 18 ayat (6) menyebutkan : Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 32, menyebutkan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Selanjutnya Pasal 39, menyebutkan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda. Serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, *serta*.

Merupakan pelaksanaan nilai-nilai Pancasila terutama Sila Pertama *Ketuhanan Yang Maha Esa*, mengandung arti adanya pengakuan dan keyakinan bangsa terhadap adanya Tuhan sebagai pencipta alam semesta, kebebasan untuk memeluk agama, menghormati kemerdekaan beragama, tidak ada paksaan serta tidak berlaku diskriminatif antar umat beragama. Nilai Pancasila inilah yang dimaknai oleh Pemerintah Daerah sebagai dasar dari pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah.

E. PERDA SYARIAH, SISTEM HUKUM ADAT DAN HUKUM NASIONAL

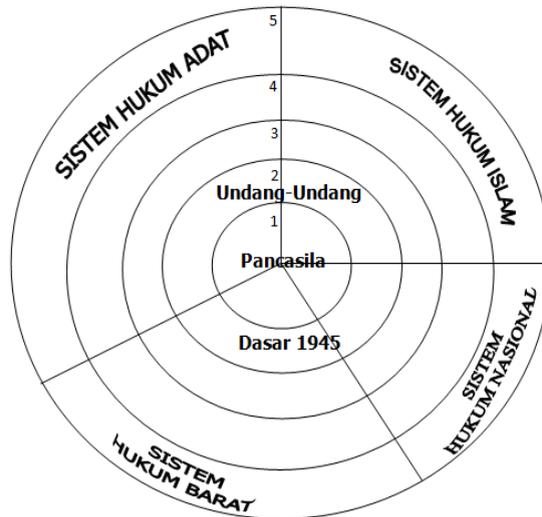
Sebelum Indonesia merdeka *Indische Staatsregeling* itu menjadi semacam undang-undang dasar bagi Indonesia sebagai daerah jajahan Belanda, sehingga sistem hukum kolonial yang berlaku di Indonesia sejak itu dapat di gambar seperti di bawah ini.³⁶

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung, Alumni, 1991), Hlm 61



Setelah proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan berlakunya UUD NRI 1945, kemudian Pancasila dijadikan sebagai sumber segala sumber hukum. Namun demikian sebagai akibat Aturan Peralihan Pasal II dalam UUD NRI 1945 masih berlaku juga bagian-bagian dari hukum kolonial, dengan penyesuaian di sana sini dengan UUD 1945. Dalam perkembangannya hukum di Indonesia (hukum positif), dapat dilihat pada diagram di bawah ini :³⁷



³⁷ Ibid.

Keterangan :

- Lingkaran pusat : Pancasila
- Lingkaran kedua : UUD 1945
- Lingkaran ketiga : Perundang-Undangan
- Lingkaran empat : Yurisprudensi
- Lingkaran lima : Hukum Kebiasaan

Membentuk sistem hukum nasional Indonesia sendiri yang berdasarkan kepada nilai-nilai yang terkandung di dalam masyarakat dan bangsa Indonesia. Meskipun demikian tidaklah mudah bagi bangsa Indonesia untuk membentuk hukum dan sistem hukumnya sendiri, kesulitan yang timbul dalam pembentukan hukum dan sistem hukum sendiri. Menurut Seotandyo Wignjosoebroto :

Dikarenakan bukan hanya karena keberagaman hukum rakyat yang umumnya tak terurus secara eksplisit itu saja, akan tetapi juga karena sistem pengelolaan hukum yang modern meliputi tata organisasi, prosedur-prosedur dan asas-asas doktrinal pengadaan dan penegakannya telah berlanjut tercipta sepenuhnya sebagai warisan kolonial yang tidak akan mudah di rombak atau digantikan begitu saja dalam waktu singkat. Apalagi membangun hukum nasional dengan bermula dari titik nol atau bertolak dari konfigurasi baru yang masih harus ditemukan terlebih dahulu jelaslah tidak mungkin.³⁸

Sistem hukum nasional Indonesia yang hendak dibentuk dan diberlakukan seyogianya adalah sistem hukum Indonesia itu sendiri, yaitu sebuah sistem yang dibangun dari proses penemuan, pengembangan, adaptasi, bahkan kompromi dari berbagai sistem yang telah ada. Dengan kata lain, bahwa sistem hukum Indonesia harus mencerminkan jiwa rakyat dan jiwa bangsa (*volgeist*) Indonesia.

Dalam pandangan *Carl Von Savigny* :³⁹

Bahwa di dunia ini terdapat bermacam-macam bangsa yang pada tiap-tiap bangsa tersebut mempunyai suatu *volkgeist* (jiwa rakyat). Lebih lanjut dia mengatakan bahwa *das recht wird gemancht, est ist und wird mit dem volke* (hukum itu tidak dibuat, melainkan tumbuh dan berkembang bersama masyarakat) tersebut. Sehingga dalam pembangunan sistem hukum Indonesia harus menggali dan memahaminya dari nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat di Indonesia.

Sebagai objek pembangunan dan pembaharuan, hukum dipandang sebagai suatu sistem. Dalam hal ini hukum nasional Indonesia harus dianggap suatu sistem, karena :

- 1) Terdiri dari jumlah unsur atau komponen atau fungsi/variabel yang saling mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas.
- 2) Asas utama yang mengaitkan semua unsur atau komponen hukum nasional adalah Pancasila dan UUD RI 1945, di samping sejumlah

38 Seotandyo Wignjosoebroto, *Op. Cit.* hlm 187-188

39 Carl Von Savigny dalam Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila* (Yogyakarta, Media Perkasa, 2015) hlm. 82

asas hukum lain, yang berlaku secara universal maupun lokal, dan bagi disiplin hukum tertentu.⁴⁰

Dengan demikian pembangunan sistem hukum nasional Indonesia harus didasarkan dan dilandasi oleh nilai-nilai kehidupan dan kebudayaan bangsa Indonesia yaitu Pancasila yang oleh pendiri bangsa ditetapkan sebagai dasar falsafah bangsa dan harus mengacu atau berlandaskan kepada cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila. Pembangunan hukum dan sistem hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila harus diarahkan untuk menampung perkembangan dan kemajuan pembangunan yang terjadi di bidang lain, sehingga hukum dan sistem hukum Pancasila mampu untuk menciptakan ketertiban dan kepastian hukum yang bertujuan untuk meningkatkan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara.⁴¹

Dalam pembentukan sistem hukum nasional harus ada jaminan bagi penegakan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Yang mampu menampung kebutuhan hukum yang sesuai dengan perkembangan masyarakat guna menciptakan ketertiban dan keadilan. Selain itu juga yang mampu memberikan kerangka dan aturan-aturan hukum yang efisien dan responsif terhadap penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara pada masa kini dan masa yang akan datang. Hal ini bertujuan agar masyarakat jangan sampai mengalami keterasingan dalam hukum. Jika sampai terjadi masyarakat terasing dalam hukum, maka akan membawa konsekuensi yang besar yaitu : *pertama*, hukum kemungkinan besar hanya akan menjadi teks yang tidak akan memiliki makna sosial yang signifikan. *Kedua*, hukum akan menjelma menjadi beban atau faktor pemicu benturan (*chaos*) dalam masyarakat. *Ketiga*, akan terjadi ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri sehingga hukum kehilangan kewibawaannya terhadap masyarakat yang diaturnya.⁴²

Dalam konteks Indonesia pembentukan hukum nasional harus menyesuaikan dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terdapat dalam Pancasila sebagai (*Filosofische grondslag*). Negara Republik Indonesia sebagai Negara merdeka tentu tidak serta-merta dapat mengadopsi dan menerapkan nilai-nilai yang belum tentu sesuai dengan watak, karakter, ciri khas dan kepentingan nasional bangsa Indonesia.

Sistem hukum mengacu kepada sistem hukum nasional sebagaimana tercermin dalam kerangka landasan pembangunan hukum yang di gagas oleh Komisi Ad-Hoc Perhimpunan Sarjana Hukum Indonesia Tahun 1989. Landasan pembangunan hukum ialah landasan yang memungkinkan pembangunan hukum tumbuh dan berkembang atas kekuatan hukum sendiri sebagai satu sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan mengabdikan kepada satu kepentingan nasional.⁴³ Guna mensistematisasi

40 Wicipto, *Arti Penting Lembaga-Lembaga Hukum di Indonesia dalam merespon perubahan sosial* (Jakarta, KYRI, 2012) hlm 66

41 Teguh Prasetyo, *Op. Cit*, hlm 83

42 *Ibid*

43 Padmo Wahjono dkk, *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum* (Jakarar, Muliasari, 1989) hlm. 26

dan mengaitkannya kepada siklus teoretis kehidupan hukum yaitu sistem hukum nasional yang dibentuk harus mengakomodasi hal-hal sebagai berikut :

1. Hukum dibentuk sehingga ada kegiatan pembentukan hukum, diawali dengan perencanaan hukum.
2. Hukum yang sudah dibentuk tersebut diterapkan sehingga ada kegiatan penerapan atau pelayanan hukum.
3. Di dalam penerapannya, maka ada kemungkinan dijumpainya hambatan-hambatan, sehingga perlu ditegakkan dan terjadilah penegakan hukum.
4. Masyarakat dan ilmu hukum berkembang dan ingin menumbuhkan kegiatan pengembangan hukum dan pembinaan hukum yang hasilnya dapat menunjang ketiga kegiatan lainnya, namun yang terutama hasilnya akan mendorong kegiatan pembentukan hukum sehingga bulatlah siklus kehidupan hukum secara teoretis tersebut. Untuk itu perlu penekanan pada penelitian hukum.

BAB III

ANALISIS HUKUM TERHADAP PERDA SYARIAH DI BERBAGAI WILAYAH PROPINSI INDONESIA

Dalam bab ini, akan dipaparkan jenis-jenis Peraturan Daerah Berbasis Syariah, yang pernah dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia, apakah pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, terdapat dasar serta asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Sebelum sampai ke sana, terlebih dahulu peneliti akan memaparkan jenis Peraturan Daerah Berbasis Syariah, menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Deni Indrayana, dengan membagi jenis Peraturan Daerah Berbasis Syariah ke dalam beberapa jenis, meliputi antara lain :

- a. Peraturan Daerah tentang Berbusana secara Islami.
- b. Peraturan Daerah tentang Keterampilan membaca Al-Qur'an.
- c. Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat.
- d. Peraturan Daerah tentang Ramadhan.
- e. Peraturan Daerah tentang Perjudian.
- f. Peraturan Daerah tentang Maksiat dan Pelacuran.
- g. Peraturan Daerah tentang Jumat Khusus¹.

Selanjutnya, Muntoha dalam penelitiannya juga membagi Peraturan Daerah Berbasis Syariah ke dalam beberapa jenis yakni :²

- a. Peraturan Daerah Anti Maksiat seperti Pelacuran, Perzinahan.
- b. Peraturan Daerah Fashion dan Mode seperti Pakaian Muslim dan Muslimah
- c. Peraturan Daerah keterampilan beragama seperti Keterampilan baca tulis Al-Qur'an
- d. Peraturan Daerah Pemungutan dana sosial seperti Zakat, Infak dan Shadaqah

Peneliti akan menguraikan beberapa Peraturan Daerah Berbasis Syariah, berdasarkan jenis, materi muatan, dasar pembentukannya, dalam tabel di bawah ini.³

1 Deni indrayani, *Kompleksitas Peraturan Daerah Bernuansa Syari'at Perspektif Hukum Tata Negara*, Jurnal Yustisia Edisi 81 September-Desember 2010, hlm 1

2 Muntoha (Disertasi). *Op.Cit.* hlm 407

3 Diolah oleh peneliti.

A. PERDA SYARIAH TENTANG BERBUSANA SECARA ISLAM

Tabel Peraturan Daerah bernuasa Syariah menyangkut Ketentuan Berbusana Secara Islami, meliputi wilayah :⁴

No	Provinsi	Kabupaten /Kota	Jenis Peraturan	Perda No& Tahun
1	Sumatera Barat	Solok	Busana Muslim dan Muslimah	Perda No 6/2002
		Pasaman Barat	Berpakaian Muslim Dan Muslimah Bagi Siswa, Mahasiswa Dan Karyawan	Perda No 22/ 2003
2	Sulawesi Selatan	Bulukumba	Busana Muslim	Perda No 5/2003
		Gowa	Busana Muslim	Perda No 7/2002
		Takalar	Busana Muslim	Perda No 15/2005
		Maros	Busana Muslim dan Muslimah	Perda No 17/2005

1. Peraturan Daerah Kabupaten Solok

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah, yakni :⁵

1. Bahwa sebagai salah satu perwujudan dari pelaksanaan ajaran Agama Islam adalah tercermin dari pakaiannya dalam kehidupan sehari-hari.
2. Bahwa menutup aurat di dalam Islam hukumnya adalah wajib, baik di dalam ibadah yang bersifat mahdah maupun yang bersifat ammah.
3. Bahwa untuk terwujudnya suasana kehidupan masyarakat yang mencerminkan kepribadian muslim dan muslimah serta dalam upaya mewujudkan masyarakat Kabupaten Solok yang beriman dan bertaqwa, maka dipandang perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah, yakni :⁶

1. Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 25).

4 Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia

5 Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah

6 *Ibid*

3. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistim Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 6 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3390).
4. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
5. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 70).
6. Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari (Lembaran Daerah Tahun 2001 Nomor 4. Tambahan Lembaran Daerah Nomor 4).

Pasal 2, memuat maksud berpakaian Muslim dan Muslimah bagi masyarakat adalah untuk menggambarkan seseorang atau masyarakat yang beriman dan bertaqwa kepada Allah Subhanahu wata'ala serta taat mengamalkan Agama Islam sekaligus melestarikan pakaian adat.⁷

Pasal 3 Tujuan berpakaian Muslim dan Muslimah adalah :⁸

1. Membentuk sikap sebagai seorang Muslim dan Muslimah yang baik dan berakhlak mulia.
2. Membiasakan diri berpakaian Muslim dan Muslimah dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam kehidupan berkeluarga maupun dihadapan masyarakat umum.
3. Menciptakan masyarakat yang mencintai budaya Islam dan budaya Minangkabau.
4. Melestarikan fungsi adat sesuai dengan pituah **"syara* mangato adat mamakai"**.

Kemudian dalam Pasal 4 disebutkan bahwa fungsi berpakaian Muslim dan Muslimah adalah untuk menjaga kehormatan dan harga diri, sebagai identitas Muslim dan Muslimah, serta untuk menghindari kemungkinan terjadinya ancaman dan gangguan dari pihak lain.⁹

Pasal 5¹⁰ bahwa kewajiban setiap karyawan/karyawati, mahasiswa/mahasiswi dan siswa/siswi Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) atau Madrasah Aliyah (MA) serta pelajar Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLIP) atau Madrasah Tsanawiyah (MTs) diwajibkan berbusana Muslim dan Muslimah, sedangkan bagi warga masyarakat umum adalah bersifat himbauan.

Selanjutnya dalam Pasal 6 disebutkan bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah ini adalah :¹¹

7 *Ibid*

8 *Ibid*

9 *Ibid*

10 *Ibid*

11 *Ibid*

- a. Berpakaian Muslim dan Muslimah sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 dilaksanakan pada :
 - 1) Kantor-kantor Pemerintah dan Swasta.
 - 2) Sekolah Negeri dan Swasta, mulai dari Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)/ Madrasah Tsanawiyah (MTs), Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA)/Madrasah Aliyah (MA) sampai Perguruan Tinggi.
 - 3) Lembaga-lembaga pendidikan Sekolah dan Luar Sekolah.
 - 4) Acara-acara Resmi.
- b. Bagi masyarakat umum dihimbau untuk berpakaian muslim dan muslimah dalam kehidupan sehari-hari termasuk pada acara hiburan umum.

Pasal 7 memuat ketentuan mengenai pakaian, yakni :

- a. Ketentuan mengenai pakaian Muslim dan Muslimah bagi karyawan/ti pada Kantor Pemerintah dan Swasta sebagaimana tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a adalah sebagai berikut : karyawan (Memakai celana panjang, memakai baju lengan panjang/pendek), karyawati (memakai baju lengan panjang yang menutupi pinggul, memakai rok atau celana panjang yang menutupi sampai mata kaki, memakai kerudung yang menutupi rambut, telinga, leher, tengkuk dan dada.
- b. Pakaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tembus pandang, dan tidak memperlihatkan lekuk-lekuk tubuh (tidak ketat).
- c. Ketentuan mengenai model pakaian Muslim dan Muslimah diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.

Pasal 8, yakni :¹²

- a. Ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa dan Mahasiswa sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf b adalah sebagai berikut: Laki-laki (memakai celana panjang, memakai baju lengan panjang / pendek. Perempuan memakai Baju lengan panjang yang menutupi pinggul dan dada yang dalamnya sampai lutut, Memakai rok atau celana panjang yang menutupi sampai mata kaki, Memakai kerudung yang menutupi rambut, telinga, leher dan tengkuk serta dada.
- b. Pakaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tembus pandang dan tidak memperlihatkan lekuk-lekuk tubuh (tidak ketat).
- c. Ketentuan mengenai model pakaian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.

Pasal 9 memuat ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah pada Lembaga pendidikan Sekolah dan Luar Sekolah sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf c, menyesuaikan dengan ketentuan yang berlaku pada Karyawan/Karyawati. Serta Pasal 10 berisi Ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah pada Acara Resmi sebagaimana

12 *Ibid*

dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf d, menyesuaikan dengan jenis acara dan ketentuan yang berlaku setempat.

Pasal 11 berisikan sanksi yakni setiap pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi sebagai berikut:¹³

- a. Bagi Karyawan / Karyawati / Dosen /Guru-guru/ dan lain-lain dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan Disiplin Pegawai.
- b. Bagi siswa dan mahasiswa dikenakan sanksi secara bertingkat sebagai berikut:
 - 1) ditegur secara Lisan.
 - 2) ditegur secara tertulis.
 - 3) diberitahukan kepada orang tua.
 - 4) tidak dibolehkan mengikuti pelajaran di Sekoiah.
 - 5) dikeluarkan/dipindahkan dari Sekolah.
- c. Bagi Panitia yang menyelenggarakan acara resmi, dikenakan sanksi berupa teguran secara lisan agar Panitia menertibkan undangan.

2. Peraturan Daerah Kabupaten Pesaman Barat

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Pesaman Barat Nomor 22 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa, Mahasiswa dan Karyawan, yakni :¹⁴

1. Bahwa salah satu perwujudan dari pelaksanaan ajaran agama Islam, terhadap muslim dan muslimah dapat dilihat dari bentuk dan cara berpakaianya dalam kehidupan sehari-hari.
2. Bahwa menutup aurat di dalam Islam hukumnya wajib, baik di dalam ibadah yang bersifat mahda maupun yang ammah.
3. Bahwa untuk terwujudnya suasana kehidupan masyarakat yang mencerminkan kepribadian muslim dan muslimah serta dalam upaya mewujudkan masyarakat Kabupaten Pasaman yang beriman dan bertakwa, maka dipandang perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang berpakaian Muslim dan Muslimah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Pesaman Barat Nomor 22 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa, Mahasiswa dan Karyawan, yakni :¹⁵

1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 25).
2. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistim Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 6 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3390).

¹³ *Ibid*

¹⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Pesaman Barat Nomor 22 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa, Mahasiswa dan Karyawan

¹⁵ *Ibid*

3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
4. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 70).
5. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari (Lembaran Daerah Propinsi Sumatera Barat Tahun 2000 Nomor 13 Seri D).
6. Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 10 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Kabupaten Pasaman (Lembaran Daerah Kabupaten Pasaman Tahun 2000 Nomor 20 Seri D).
7. Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Pemerintahan Nagari (Lembaran Daerah Nomor 30 Seri D).

Pasal 2 Maksud Berpakaian Muslim bagi Siswa, Mahasiswa dan Karyawan adalah untuk menggambarkan keimanan seseorang dan bertaqwa kepada Allah Subhanahu wata'ala serta taat mengamalkan Agama Islam sekaligus melestarikan pakaian adat. Pasal 3 Tujuan berpakaian Muslim dan Muslimah adalah :¹⁶

1. Membentuk sikap dan perilaku sebagai seorang Muslim dan Muslimah yang baik dan berakhlak mulia.
2. Membiasakan diri berpakaian Muslim dan Muslimah dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam kehidupan keluarga maupun dihadapan masyarakat umum.
3. Menciptakan masyarakat yang mencintai budaya Islam dan budaya Minangkabau.
4. Melestarikan fungsi adat sesuai dengan pituah "syara'mangato adat mamakai"

Pasal 4 Fungsi berpakaian Muslim dan Muslimah adalah untuk menjaga kehormatan dan harga diri, sebagai identitas Muslim dan Muslimah, serta untuk menghindari kemungkinan terjadinya ancaman dan gangguan dari pihak lain. Pasal 5 Setiap siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) Mahasiswa, dan Karyawan wajib berpakaian muslim dan muslimah, sedangkan bagi warga masyarakat umum adalah bersifat himbauan.¹⁷

Pasal 6 memuat tentang pelaksanaan, yakni :¹⁸

1. Berpakaian Muslim dan Muslimah sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 dilaksanakan pada :
 - a. Kantor-kantor Pemerintah dan Swasta.

16 *Ibid*

17 *Ibid*

18 *Ibid*

- b. Sekolah Negeri dan Swasta, mulai dari Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLIP), Sekolah lanjutan Tingkat atas (SLTA) sampai Perguruan Tinggi.
 - c. Lembaga-lembaga pendidikan Sekolah dan Luar Sekolah.
 - d. Acara-acara Resmi.
2. Bagi masyarakat umum dihimbau berpakaian muslim dan muslimah dalam kehidupan sehari-hari termasuk pada acara hiburan umum.

Pasal 7 berisi ketentuan mengenai pakaian Muslim dan Muslimah bagi karyawan/ti pada Kantor Pemerintah dan Swasta, yakni :¹⁹

1. Pakaian Muslim dan Muslimah bagi karyawan/ti pada Kantor Pemerintah dan Swasta sebagaimana tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a adalah sebagai berikut: karyawan (memakai celana panjang, memakai baju lengan panjang / pendek, karyawati (Memakai Baju lengan panjang yang menutupi pinggul, Memakai rok atau celana panjang yang menutupi sampai mata kaki, Memakai kerudung yang menutupi rambut, telinga, leher, tengguk dan dada.
2. Pakaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tembus pandang, dan tidak memperlihatkan lekuk-lekuk tubuh (tidak ketat).
3. Ketentuan mengenai model pakaian Muslim dan Muslimah diatur lebih lanjut oleh Kepala Daerah.

Pasal 8 Ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa dan Mahasiswa, yakni :

1. Ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa dan Mahasiswa sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf b adalah sebagai berikut: Laki-laki (Memakai celana panjang, Memakai baju lengan panjang/pendek) Perempuan (Memakai baju lengan panjang yang menutupi pinggul dan dada yang dalamnya sampai lutut, Memakai rok atau celana panjang yang menutupi sanpai mata kaki, Memakai kerudung yang menutupi rambut, telinga leher dan tengguk serta dada.
2. Pakaian sebagai mana dimaksud pada ayat (1) tidak tembus pandang dan tidak memperlihatkan lekuk-lekuk tubuh (tidak ketat).
3. Ketentuan mengenai model pakaian lebih lanjut oleh Kepala Daerah.

Pasal 9 Ketentuan Memakai pakaian Muslim dan Muslimah pada lembaga pendidikan Sekolah dan Luar Sekolah sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf c, menyesuaikan dengan ketentuan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 7 Peraturan Daerah ini. Pasal 10 Ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah pada Acara Resmi sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf d, menyesuaikan dengan jenis acara dan ketentuan adat yang berlaku setempat.

Pasal 11 Setiap pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi sebagai berikut:²⁰

¹⁹ *Ibid*

²⁰ *Ibid*

- a. Bagi karyawan/Karyawati, Dosen, dan Guru dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan Disiplin Pegawai.
- b. Bagi siswa dan mahasiswa dikenakan sanksi secara bertingkat sebagai berikut:
 - 1) ditegur secara lisan
 - 2) ditegur secara tertulis
 - 3) diberitahukan kepada orang tua
 - 4) tidak dibolehkan mengikuti pelajaran di sekolah
 - 5) dikeluarkan dari sekolah

Pasal 12 Ketentuan Penyidikan, yakni :

- a. Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dilingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik umum untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.
- b. Dalam melakukan tugas penyidikan, para Penyidik sebagai mana dimaksud ayat (1) berwenang:
 - 1) Menerima Laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana.
 - 2) Melakukan tindakan pertama pada saat itu ditempat kejadian dan melakukan pemeriksaan.
 - 3) Menyuruh berhenti seseorang tersangka dari kegiatannya dan memeriksa tanda pengenal dari tersangka.
 - 4) Melakukan penyitaan benda atau surat.
 - 5) Mengambil Sidik jari dan memotret seseorang.
 - 6) Memanggil seseorang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
 - 7) Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungan dengan pemeriksaan perkara.
 - 8) Mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk dari penyidik umum bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui penyidik umum memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya.
 - 9) Melakukan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
- c. Penyidik sebagai mana dimaksud ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum melalui Polri sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

3. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 5 Tahun 2003 tentang Busana Muslim, yakni :²¹

21 Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 5 Tahun 2003 tentang Busana Muslim

- a. Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 29 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, Negara menjamin kebebasan tiap-tiap Penduduk untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing;
- b. Bahwa sebagai salah satu perwujudan dan pelaksanaan ajaran Agama Islam adalah tercermin dari pakaiannya dalam kehidupan sehari-hari;
- c. Bahwa menutup aurat didalam islam hukumnya adalah wajib, baik didalam ibadah yang bersifat mahdah maupun yang bersifat ammah.
- d. Bahwa untuk terwujudnya suasana kehidupan masyarakat yang mencerminkan kepribadian muslim dan muslimah serta dalam upaya mewujudkan masyarakat Kabupaten Bulukumba yang beriman dan bertaqwa, maka dipandang perlu menetapkan peraturan Daerah tentang berpakaian Muslim dan Muslimah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 5 Tahun 2003 tentang Busana Muslim, yakni :²²

1. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang pembentukan Daerah-daerah Tingkat II di Sulawesi (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 74 TLN Nomor 1822).
2. Undang - undang Nomor 2 Tahun 1989 tentai Sistim Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 6, Tambahan Lembar Negara Nomor 3390).
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
4. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 70).

Pasal 2 memuat maksud berpakaian muslim dan muslimah bagi masyarakat adalah untuk menggambarkan seseorang atau masyarakat yang beriman dan bertaqwa kepada Allah Subhanahu Wata'ala serta taat mengamalkan Agama Islam. Pasal 3 Tujuan berpakaian Muslim dan Muslimah adalah:

1. Membentuk sikap sebagai seorang Muslim dan Muslimah yang baik dan berakhlak mulia.
2. Membiasakan diri berpakaian muslim dan Muslimah dalam Kehidupan sehari-hari, baik dalam kehidupan berkeluarga maupun dihadapan masyarakat umuin.
3. Menciptakan masyarakat yang taat menjalankan agamanya.

Pasal 4 fungsi berpakaian Muslim dan Muslimah adalah untuk menjalankan melaksanakan perintah dalam ajaran agama islam, sebagai identitas Muslim dan Muslimah, serta untuk menghindari kemungkinan terjadinya ancaman dan gangguan dari pihak lain. Pasal 5 setiap Karyawan

22 *Ibid*

Karyawati, mahasiswa mahasiswi dan siswa Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) atau Madrasah Aliyah (MA) serta pelajar Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau Madrasah Tsanawiyah (MTSi yang beragama islam diwajibkan berbusana Muslim dan Muslimah, sedangkan bagi warga masyarakat umum yang tidak beragama islam adalah bersifat/ himbauan.

Pasal 6 pelaksanaan Peraturan Daerah ini meliputi :²³

- a. Berpakaian Muslim dan Muslimah sebagaimana dimaksud pada pasal 5 dilaksanakan pada :
 - 1) Kantor-kantor Pemerintah dan Swasta.
 - 2) Sekolah Negeri dan Swasta, mulai dari Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLIP)/ Madrasa Tsanawiyah (MTS), sekolah Lanjutan Tingkat atas (SLTA)/Madrasah Aliyah (MA) sampai perguruan Tinggi.
 - 3) Lembaga-lembaga pendidikan Sekolah dan luar Sekolah.
 - 4) Acara-acara Resmi.
- b. Bagi masyarakat umum dihimbau untuk berpakaian muslim dan muslimah dalam kehidupan sehari-hari termasuk pada acara hiburan umum.
- c. Pakaian sebagaimana dimaksud ayat (2) diwajibkan bagi penyanyi/hiburan untuk menutup aurat.
- d. Bagi masyarakat yang ingin mengadakan hiburan di masyarakat membuat pernyataan sanggup menarnpilkan pakaian muslim.

Pasal 7 Ketentuan mengenai pakaian muslim dan muslimah bagi karyawan karyawati pada kantor Pemerintah dan Swasta sebagaimana tersebut dalam pasal 6 ayat (1) huruf a adalah Karyawan (memakai celana panjang / pendek sampai lutut, memakai baju lengan panjang/ pendek). Karyawati (memakai baju lengan panjang yang menutupi pinggul, memakai rok atau celana, panjang yang menutupi sampai mata kaki, memakai kerundung yang menutupi rambut, telinga, leher, tengkuk dan dada, pakaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tembus Pandang, dan tidak memperlihatkan lekuk-lekuk tubuh (tidak ketat), ketentuan mengenai model pakaian Muslim dan Muslimah diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.²⁴

Pasal 8 ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah bagi siswa dan Mahasiswa sebagaimana dimaksud pada pasal 6 ayal (I) huruf b adalah sebagai berikut : Laki-Laki (memakai celana panjang, memakai baju lengan panjang, pendek). Perempuan (memakai baju lengan panjang yang menutupi Pinggul dan dada, memakai rok atau celana panjang yang menutupi sampai mata kaki, memakai kerundung yang menutupi rambut, telinga, leher dan tengkuk serla dada. Pakaian sebagaimana dimaksud pada ayal (1) tidak tembus pandang dan tidak memperlihatkan lekuk-lekuk

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*

tubuh (tidak Ketat) ketentuan mengenai model pakaian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.²⁵

Pasal 9 Ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah pada Lembaga pendidikan Sekolah dan luar Sekolah sebagaimana dimaksud pada pasal 6 ayat (1) huruf e menyesuaikan dengan ketentuan yang berlaku pada karyawan ,karyawati. Pasal 10 ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah pada Acara Resmi sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf d, menyesuaikan dengan jems dan ketentuan yang berlaku setempat.²⁶

Pasal 11 Setiap pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi sebagai berikut:²⁷

- a. Bagi Karyawan/Karyawati Guru-guru dan kedudukannya dianggap sama dengan pegawai dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan Disiplin Pegawai.
- b. Bagi Siswa dan mahasiswa dikenakan sanksi secara bertingkat sebagai berikut :
 - 1) Ditegur secara Lisan
 - 2) Ditegur secara tertulis
 - 3) Dibentahukan disampaikan kepada orang tua;
- c. Bagi panitia yang menyelenggarakan Acara resmi, dikenakan sanksi berupa teguran secara lisan dalam undangan dicantumkan ketentuan berpakaian (pakaian muslim).

Pasal 12 Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Bupati dan atau pejabat lain yang ditunjuk serta Tokoh masyarakat dan tokoh agama. Pasal 13 Peraturan Daerah ini hanya berlaku bagi masyarakat yang beragama Islam dan berdormsili dan atau bekerja dalam wilayah Kabupaten Bulukumba. Bagi Karyawan/Karyawati, Mahasiswa/Mahasiswi Siswa-Siswi dan pelajar serta masyarakat yang tidak beragama Islam busananya menyesuaikan dengan ketentuan yang berlaku bagi agama masing-masing.

25 *Ibid*

26 *Ibid*

27 *Ibid*

B. PERDA SYARIAH TENTANG KETERAMPILAN BACA AL-QUR'AN

Tabel Peraturan Daerah bernuasa Syariah terkait dengan Ketrampilan Membaca dan Menulis Al-Qur'an.²⁸

No	Provinsi	Kabupaten/ Kota	Jenis Peraturan	Perda No & Tahun
1	Sumatera Barat	Solok	Kemampuan baca tulis Al-Qur'an bagi Pelajar dan Calon Pengantin	Perda No 10 Tahun 2001
		Padang Pariaman	Kemampuan baca tulis Al-Qur'an bagi Pelajar dan Calon Pengantin	Perda No 2 Tahun 2007
2	Sulawesi Selatan	Bulukumba	Kemampuan baca tulis Al-Qur'an bagi Pelajar dan Calon Pengantin	Perda No 6 Tahun 2003
3	Kalimantan Selatan	Banjarmasin	Wajib baca tulis Al-Qur'an bagi siswa mulai dari tingkat SD sampai tingkat SMA/SMK	Perda No 4 Tahun 2010

1. Peraturan Daerah Kabupaten Solok

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 Tentang Pandai Baca Huruf Al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama Dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas Serta Calon Pengantin, yakni:²⁹

- a. Bahwa Al-Qur'an adalah Kitab suci yang diturunkan Allah Subhanahu wata'ala kepada Nabi Muhammad, sebagai salah satu Rahmat yang tiada taranya bagi alam semesta, didalamnya terkumpul wahyu ilahi yang menjadi dasar hukum, petunjuk, pedoman dan pelajaran serta ibadah bagi orang yang membaca, mempelajari, mengimani serta mengamalkannya.
- b. Bahwa Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.
- c. Bahwa Pendidikan agama Islam di Indonesia sebagai Sub Sistem Pendidikan berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang

²⁸ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia

²⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 Tentang Pandai Baca Huruf Al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama Dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas Serta Calon Pengantin

Sistim Pendidikan Nasional, bercita-cita untuk terwujudnya Insan Kamil atau Muslim Paripurna yang mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia seutuhnya.

- d. Bahwa kemampuan baca Al-Qur'an bagi setiap murid Sekolah Dasar dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, serta Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas merupakan bagian dari Pendidikan Agama Islam yang memiliki arti Strategis untuk ikut mencerdaskan kehidupan bangsa, khususnya dalam rangka menanamkan nilai-nilai Iman dan Taqwa bagi generasi muda dan masyarakat pada umumnya.
- e. Bahwa berdasarkan evaluasi terhadap kemampuan membaca huruf Al-Qur'an bagi murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Siswa Lanjutan Tingkat Atas di Kabupaten Solok ternyata masih banyak yang tidak mampu membaca huruf Al-Qur'an.
- f. Bahwa dalam upaya meningkatkan pengetahuan dan pemahaman serta pengamalan Al-Qur'an oleh seluruh lapisan masyarakat, sesuai dengan fiasafah Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabubillah, maka dipandang perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pandai Baca Huruf Al-Quran.

Selanjutnya landasan yuridis terbentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 Tentang Pandai Baca Huruf Al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama Dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas Serta Calon Pengantin, yakni :³⁰

1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 25).
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019).
3. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3390).
4. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
5. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3412).
6. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3413).
7. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-

30 *Ibid*

undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 70).

8. Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 128 Tahun 1982 dan Nomor 44 A Tahun 1982 tentang usaha Peningkatan Kemampuan Baca Tulis Huruf Al-Qur'an bagi Umat Islam dalam rangka Penghayatan dan Pengamalan Al-Qur'an dalam Kehidupan sehari-hari.
9. Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari (Lembaran Daerah Tahun 2001 Nomor 4)

Pasal 2 Maksud pandai baca huruf Al-Qur'an bagi Murid SD, Siswa SLTP dan SLTA serta Calon Pengantin adalah untuk membentuk Insan Kamil atau Muslim/Muslimah yang Paripurna yang mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia seutuhnya sebagaimana yang terkandung dalam Al-Qur'an. Pasal 3 Tujuan Pandai baca huruf Al-Qur'an bagi murid SD, Siswa SLTP dan SLTA serta calon Pengantin adalah:

- a. Tujuan umum adalah agar setiap murid SD siswa SLTP dan siswa SLTA serta Calon Pengantin dan masyarakat:
- b. Memiliki sikap sebagai seorang muslim/muslimah yang baik dan berakhlak mulia.
- c. Memiliki sikap sebagai warga Negara Indonesia dan masyarakat yang baik, berbudi luhur, berdisiplin dan bertaqwa kepada Allah Subhanahuwata'ala.

Mempunyai pengetahuan tentang dasar-dasar hidup beragama Islam serta terampil dan taat dalam melaksanakan ibadah.

Tujuan khusus pandai baca huruf Al-Qur'an adalah agar setiap murid SD, Siswa SLTP dan SLTA serta calon pengantin :

- a. Dapat/mampu membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar serta terbiasa membaca dan mencintai Al-Qur'an dan mengaplikasikannya dalam kehidupan sehari-hari.
- b. Dapat/mampu memahami dan menghafal ayat-ayat Al-Qur'an untuk bacaan Shalat sekaligus dalam rangka memakmurkan dan mencintai Mesjid, Mushalla dan Surau, serta dapat menjadi Imam yang baik dalam Shalat.

Pasal 4 memuat mengenai fungsi pandai baca huruf Al-Qur'an dengan baik dan benar adalah sebagai wahana menanamkan keimanan dan ketaqwaan, kepada Allah Subhanahuwata'ala kepada murid SD, siswa SLTP dan siswa SLTA serta Calon Pengantin dan masyarakat adalah dalam rangka membentuk Keluarga Sakinah, mawaddah warrahmah.

Pasal 5 kewajiban dan penyelenggaraan kegiatan, yakni :

- a. Setiap Murid SD, Siswa SLTP dan Siswa SLTA yang akan menamatkan jenjang pendidikan wajib pandai baca huruf Al-Qur'an dengan baik dan benar.

- b. Pandai baca huruf Al-Qur'an dengan baik dan benar sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah :
- 1) Murid SD lancar membaca huruf Al-Qur'an dengan mengenal Tajwid dasar;
 - 2) Siswa SLTP lancar membaca Al-Qur'an dengan mengenal lima Tajwid dan Irama Dasar;
 - 3) Siswa SLTA pandai dan fasih membaca Al-Qur'an sesuai dengan ilmu Tajwid dan mempunyai irama/seni yang baik sesuai dengan fitrahnya.

Selanjutnya Pasal 6 menyebutkan bahwa setiap Sekolah mulai dari SD, SLTP dan SLTA agar menambah jam pelajaran Agama, yang dipergunakan khusus untuk mempelajari Al-Qur'an melalui intrakurikuler. Selain kegiatan sebagaimana dimaksud di atas, setiap sekolah agar mewajibkan kepada setiap murid dan atau siswanya yang belum pandai baca Al-qur'an untuk belajar baca Al-qur'an di TPA dan TPSA, Masjid, Surau dan sebagainya. Kepada Pemerintah Nagari dan tokoh masyarakat serta orang tua murid dan atau siswa agar mendukung, membantu dan memotivasi kelancaran belajar siswa.

Pasal 7 ketentuan penyelenggaraan kegiatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) adalah sebagai berikut :

- a. Mengikuti kurikulum TPA atau TPSA dan atau mengikuti kurikulum yang ditetapkan oleh instansi terkait.
- b. Kurikulum yang dikembangkan khusus untuk membaca huruf Al-qur'an sebagai mata pelajaran baru.
- c. Tenaga Guru untuk melaksanakan pendidikan pandai baca huruf Al-qur'an adalah Guru Pendidikan Agama Islam Sekolah yang bersangkutan dan atau dari Guru yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah atau Guru pembimbing TPA / TPSA atau dari Guru Mengaji dan Tokoh masyarakat setempat.
- d. Sarana dan prasarana yang diperlukan diutamakan dari sekolah yang bersangkutan.

Pasal 8 proses belajar mengajar secara operasional adalah tanggung jawab guru atau tenaga pendidik, sedangkan pembinaannya secara umum adalah tanggung jawab Pemerintah Daerah dan secara teknis adalah tanggung jawab Kantor Departemen Agama, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dan Lembaga informal lainnya. Penilaian atas pandai baca huruf Al-qur'an dititikberatkan pada kemampuan membaca huruf Al-qur'an dengan baik dan benar sesuai dengan tingkat pendidikannya. Penilaian bagi murid yang mengikuti pendidikan pandai baca huruf Al-qur'an melalui TPA / MDA, sepenuhnya mengikuti ketentuan yang berlaku pada TPA / MDA setempat. Penilaian hasil belajar bagi murid SD dan Siswa SLTP / SLTA yang mengikuti pendidikan pandai baca huruf Al-qur'an, sebagai mata peajaran baru, ditulis sebagai mata pelajaran tersendiri dan memiliki nilai tersendiri.

Pasal 9 memuat ketentuan yakni :

- a. Hasil penilaian pendidikan pandai baca huruf Al-qur'an sebagaimana dimaksud pada Pasal 8, pada akhir pendidikan kepada setiap murid SD dan siswa SLTP/SLTA diberikan Sertifikat setelah dilaksanakan pengujian/evaluasi oleh sekolah yang bersangkutan.
- b. Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikeluarkan oleh Bupati atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan rekomendasi dari Sekolah yang bersangkutan dan pengawas Pendidikan Agama Islam.

Pasal 10 setiap pasangan calon pengantin yang akan melaksanakan pernikahan wajib mampu membaca Al-qur'an dengan baik dan benar. Kemampuan membaca huruf Al-qur'an sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dihadapan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) atau dihadapan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) yang bertugas membimbing acara pernikahan tersebut.

Pasal 11 memuat ketentuan sanksi, yakni :

- a. Setiap tamatan SD dan atau SLTP yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, ternyata tidak mampu membaca huruf Al-qur'an 'dengan' baik dan benar dan atau tidak memiliki sertifikat pandai baca huruf Al-qur'an, maka yang bersangkutan tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut.
- b. Pengecualian terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah apabila siswa yang bersangkutan yang diketahui oleh orang tua atau walinya menyatakan kesanggupannya untuk mengikuti program khusus belajar Baca Huruf Al-qur'an, baik yang diadakan di sekolah tersebut atau pada tempat lain.
- c. Bagi Calon Pengantin yang tidak dapat membuktikan pandai baca huruf Al-Qur'an dengan baik dan benar di hadapan PPN atau P3N sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (2), maka Pelaksanaan Nikahnya drtanggungkan sampai yang bersangkutan pandai baca huruf Al-Quran,

Pasal 12, apabila Sertifikat yang dikeluarkan berdasarkan rekomendasi dari Sekolah dan Pengawas Pendidikan Agama Islam sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat (2) ternyata mengandung kepalsuan, maka kepada yang memberikan rekomendasi dapat dikenakan sanksi. Sanksi sebagaimana dimaksud ayat (1) bagi Pegawai Negeri Sipil dapat dikenakan Sanksi/Hukuman Disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 atau peraturan disiplin lainnya yang berlaku, sedangkan bagi yang bukan Pegawai Negeri Sipil dapat dikenakan Sanksi / Hukuman sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pasal 13 barang siapa yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,.- Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini merupakan Tindak Pidana Pelanggaran.

2. Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 03 Tahun 2007 Tentang Kewajiban Pandai Membaca Al-Qur'an Bagi Murid SD, Siswa SMP, SMA dan Calon Pengantin, yakni:³¹

1. Bahwa tujuan pendidikan nasional adalah mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, mempunyai budi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, serta sehat jasmani dan rohani.
2. bahwa dalam menyikapi pelaksanaan falsafah adat Minangkabau, "adat basandi syara', syara' basandi Kitabullah", dipandang perlu untuk mengatur kewajiban pandai membaca Al-qur'an bagi murid SD, siswa SMP, SMA dan calon pengantin.
3. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a dan b di atas, perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Kewajiban Pandai Membaca al-qur'an bagi murid SD, siswa SMP, SMA dan calon pengantin.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 03 Tahun 2007 Tentang Kewajiban Pandai Membaca Al-qur'an Bagi Murid SD, Siswa SMP, SMA dan Calon Pengantin, yakni :³²

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonomi Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 25)
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019);
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4301)
4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan(Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389)
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437)
6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah(Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Nomor 443 8)
7. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3412)

31 Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 03 Tahun 2007 Tentang Kewajiban Pandai Membaca Al-Qur'an Bagi Murid SD, Siswa SMP, SMA dan Calon Pengantin

32 *Ibid*

8. Peraturan Pemerintah Notnord 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3413)
9. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593)
10. Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 02 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Nagari (Lembaran Daerah Tahun 2001 Nomor 32).

Pasal 2 Membaca Al-qur'an bagi murid SD, siswa SMP, SMA dan calon pengantin adalah salah satu cara untuk dapat mengetahui dan memahami isi kandungan Al-qur'an dengan benar sehingga akan dapat membentuk kepribadian muslim dan muslimah. Pasal 3 Kewajiban pandai membaca Al-qur'an bagi murid SD, siswa SMP, SMA dan Calon Pengantin dilaksanakan berdasarkan falsafah Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah. Pasal 4 Fungsi pandai membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar bagi murid SD, siswa SMP, SMA dan calon pengantin adalah sebagai wahana untuk menanamkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT serta untuk membentuk keluarga sakinah, mawaddah, wa rahmah.

Pasal 5 tujuan pandai membaca Al-qur'an bagi murid SD, siswa SMP, SMA dan calon pengantin adalah untuk memahami nilai-nilai yang terkandung dalam Al-qur'an dan diterapkan dalam kehidupan sehari-hari. serta untuk meningkatkan, memahami dan memelihara kemampuan membaca Al-qur'an bagi murid SD, Siswa SMP, SMA dan Calon Pengantin.

Pasal 6 setiap murid SD, Siswa SMP, SMA yang akan menamatkan jenjang pendidikan wajib pandai membaca Al-qur'an dengan baik dan benar. Setiap Calon Pengantin yang akan melaksanakan pernikahan wajib pandai membaca Al-qur'an dengan baik dan benar.

Pasal 7 Kewajiban pandai membaca Al-qur'an bagi murid SD, Siswa SMP, SMA dan Calon Pengantin diselenggarakan dengan prinsip :

- a. Tidak diskriminatif.
- b. Menjunjung tinggi nilai keagamaan dan nilai kultural.
- c. Pemberdayaan peran serta masyarakat.
- d. Kesenambungan.

Pasal 8 setiap kegiatan yang mendukung penyelenggaraan wajib pandai baca Al-qur'an bagi murid SD, Siswa SMP, SMA dan Calon Pengantin wajib memperhatikan fungsi, tujuan dan prinsip penyelenggaraan. Serta Bagi murid SD, Siswa SMP dan SMA yang belum pandai membaca Al-qur'an diwajibkan kepada orang tua atau wali untuk mendidik pada TPA/TPSA, mesjid dan surau.

Pasal 9 Hasil penilaian pendidikan pandai baca Al-qur'an pada TPA/TPSA sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 diberikan sertifikat setelah dilaksanakan pengujian oleh TPA/TPSA tersebut. Serta Pasal 10 Setiap

pasangan calon pengantin yang akan melaksanakan pernikahan wajib membuktikan kemampuan pandai membaca Al-qur'an dengan baik dan benar dihadapan Pegawai Pencatat Nikah atau dihadapan P3N.

Pasal 11 memuat tentang sanksi, yakni :

- a. Bagi setiap murid SD, Siswa SMP dan SMA yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi, ternyata tidak pandai membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar, belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut..
- b. Pengecualian terhadap ketentuan ayat (1) Pasal ini apabila orang tua atau wali murid menyatakan kesanggupan untuk mendidik anaknya belajar baca Al-Qur'an pada TPA/TPSA, mesjid dan surau dalam tenggang waktu 6 bulan.

Pasal 12 memuat lebih lanjut tentang sanksi, yakni :

- a. Bagi calon pengantin yang akan melaksanakan pernikahan, 2 bulan sebelum dilaksanakan pernikahan, orang tua atau wali harus melaporkan kepada P3N.
- b. Setelah diterima laporan orang tua atau wali sebagaimana tersebut pada ayat (1) Pasal ini, P3N memanggil calon pengantin untuk membuktikan kemampuan membaca Al-Qur'an.
- c. Apabila calon pengantin belum mempunyai kemampuan untuk membaca Al-Qur'an maka kepada calon pengantin diperintahkan untuk belajar membaca Al-Qur'an sampai batas waktu tanggal pernikahan.
- d. Apabila calon pengantin tidak mampu membaca Al-Qur'an sampai batas waktu pernikahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatas, pelaksanaan nikah calon pengantin dapat dilaksanakan tapi buku nikah belum dapat diserahkan.
- e. Penyerahan buku nikah calon pengantin sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) di atas diserahkan apabila calon pengantin telah mampu membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar.
- f. Pengecualian berlaku bagi orang cacat tuna rungu (tuli), tuna wicara (bisu) dan tuna netra (buta) disesuaikan berdasarkan penilaian petugas P3N sesuai dengan standar kemampuannya.

3. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 06 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Al-Qur'an Bagi Siswa dan Calon Pengantin, yakni :³³

- a. Bahwa Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan,

33 Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 06 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Al-Qur'an Bagi Siswa dan Calon Pengantin.

- kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.
- b. Bahwa Pendidikan Agama Islam di Indonesia sebagai Sub Sistem Pendidikan berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bercita-cita untuk terwujudnya Insan Islami atau Muslim Paripurna yang mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia seutuhnya.
 - c. bahwa kemampuan baca Alqur'an bagi setiap murid Sekolah Dasar dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, serta Sekolah Lanjutan Tingkat Atas merupakan bagian dari Pendidikan Agama Islam yang memiliki arti Strategis untuk ikut mencerdaskan kehidupan bangsa, khususnya dalam rangka menanamkan nilai-nilai iman dan taqwa bagi generasi muda dan masyarakat pada umumnya. bahwa untuk memenuhi maksud huruf a, b dan c diatas perlu mengatur tentang Pandai Baca Al Qur'an Bagi Siswa dan Calon Pengantin dalam Kabupaten Bulukumba.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 06 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Al-Qur'an Bagi Siswa dan Calon Pengantin Dalam Kabupaten Bulukumba, yakni :³⁴

1. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II di Sulawesi (lembaran Negara Nomor 74 Tahun 1959, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1822)
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 72 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848)
4. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851)
5. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom i Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3953)
6. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah
7. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022)
8. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknis Penyusunan Peraturan Perundang - undangan dan Bentuk Rancangan Undang -

34 *Ibid*

undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden

9. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 6 Tahun 1988 tentang Penyidik Sipil dalam Lingkup Pemerintah Tk.II Bulukumba (Lembaran Daerah Tahun 1988 Nomor 1 Seri D Nomor 8)

Pasal 2 Fungsi Pandai baca Al-qur'an dengan baik dan benar adalah sebagai wahana menanamkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah Subhanahuwata'ala kepada murid SD, sis\va SLTP dan siswa SLTA serta calon pengantian dan masyarakat dalam rangka membentuk keluarga Sakinah Mawaddah Warrahmaah.

Pasal 3 kewajiban dan penyelenggaraan kegiatan, yakni :

- a. Setiap Siswa SD, SLTP dan Siswa SLTA yang akan menamatkan jenjang pendidikan wajib pandai baca Al-Qufan dengan baik dan benar.
- b. Pandai baca huruf Al-Qur'an dengan baik dan benar sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah:
 - 1) Siswa SD lancar membaca huruf Al-Qur'an dengan mengenal tajwid dasar.
 - 2) Siswa SLTP lancar membaca Al-Qur'an dengan mengenal ilmu tajwid dan irama dasar.
 - 3) Siswa SLTA pandai dan fasih membaca Al-Qur'an sesuai dengan ilmu tajwid dan mempunyai irama / seni yang baik sesuai dengan fitrahnya.

Pasal 4 Setiap Sekolah mulai tingkat SD, SLTP dan SMU agar menambah jam pelajaran Agama yang digunakan khusus untuk mempelajari Al-Qur'an melalui muatan lokal. Selain kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap Sekolah agar mewajibkan kepada setiap siswanya yang belum pandai baca belajar pada institusi lembaga. Penilaian hasil pelajar bagi murid SD Siswa SLTP/SMU yang mcngikuti I pendidikan pandai baca huruf Al-Qufan sebagai mata pelajaran baru (ditulis sebagai mata pelajaran tersendiri dan memiliki nilai tersendiri.

Pasal 5 Hasil penilaian pendidikan pandai baca huruf Al-Qur'an sebagaimana dimaksud pada pasal 4 pada akhir pendidikan kepada setiap murid SD dan Siswa SLTP/SLTA diberikan sertifikat setelah dilaksanakan pengujian / evaluasi oleh sckolah / lembaga lain yang bersangkutan. Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikeluarkan oleh Bupati atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan rekomendasi dan sekolah yanu bersangkutan dan pengawas pendidikan Agama Islam.

Pasal 6 Setiap pasangan calon pengantin yang akan melaksanakan pernikahan wajib mampu membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar. Kemampuan membaca huruf Al-Qur'an sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dihadapan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) atau dihadapan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) yang bertugas membimbing acara pernikahan tersebut.

Lebih lanjut Pasal 7 memuat tentang sanksi, yakni :

- a. Bagi setiap tamatan SD dan/atau SLTP yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, ternyata tidak mampu membaca huruf Al-Qur'an dengan baik dan/atau tidak memiliki sertifikat pandai baca huruf Al-Qur'an maka yang bersangkutan tidak belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut.
- b. Pengecualian terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah apabila siswa yang bersangkutan yang diketahui oleh orang tua walinya menyatakan kesanggupannya untuk mengikuti program khusus belajar baca huruf Al-Qur'an baik yang diadakan disekolah tersebut atau pada tempat lain.

4. Peraturan Daerah Kota Banjarmasin

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Wajib Baca Tulis Al-Quran Bagi Siswa Sekolah Dasar /Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama/ Madrasah Tsanawiyah Dan Siswa Sekolah Menengah Atas / Madrasah Aliyah / Sekolah Menengah Kejuruan Serta Calon Pengantin Yang Beragama Islam, yakni :³⁵

- a. Bahwa Al-Quran adalah kitab suci yang diturunkan Allah Subhanahu wata'ala kepada Nabi Muhammad, sebagai salah satu Rahmat yang tiada taranya bagi alam semesta, didalamnya terkumpul wahyu Ilahi yang menjadi dasar hukum, petunjuk, pedoman dan pelajaran serta ibadah bagi orang yang membaca, mempelajari, mengimani serta mengamalkannya.
- b. Bahwa Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.
- c. Bahwa Pendidikan Al-Qur'an di Indonesia sebagai Sub Sistem Pendidikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bercita-cita untuk terwujudnya Insan Kamil atau Muslim Paripurna yang mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia seutuhnya.
- d. Bahwa kemampuan membaca Al-Quran bagi anak didik merupakan bagian dari Pendidikan Agama Islam yang memiliki arti Strategis untuk ikut mencerdaskan kehidupan bangsa, khususnya dalam rangka menanamkan nilai-nilai Iman dan Taqwa bagi generasi muda dan masyarakat pada umumnya.
- e. Bahwa dalam upaya meningkatkan pengetahuan dan pemahaman serta pengamalan Al-Qur'an oleh seluruh lapisan masyarakat, sesuai

³⁵ Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Wajib Baca Tulis Al-Quran Bagi Siswa Sekolah Dasar /Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama/ Madrasah Tsanawiyah Dan Siswa Sekolah Menengah Atas / Madrasah Aliyah / Sekolah Menengah Kejuruan Serta Calon Pengantin Yang Beragama Islam.

dengan Kitabullah, maka dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Wajib baca tulis AL-Quran bagi Siswa Sekolah Dasar / Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama / Madrasah Tsanawiyah dan Siswa Sekolah Menengah Atas / Madrasah Aliyah / Sekolah Menengah Kejuruan Serta Calon Pengantin yang beragama Islam;

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Wajib Baca Tulis Al-Quran Bagi Siswa Sekolah Dasar /Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama/ Madrasah Tsanawiyah Dan Siswa Sekolah Menengah Atas / Madrasah Aliyah / Sekolah Menengah Kejuruan Serta Calon Pengantin Yang Beragama Islam, yakni :³⁶

1. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 9) sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1820).
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019).
3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301).
5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).
7. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3412) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 28

36 *Ibid*

- Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3763).
8. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3413) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 Pendidikan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746).
 9. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).
 10. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4769).
 11. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Banjarmasin Nomor 16 Tahun 1992 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kotamadya Daerah Tingkat II Banjarmasin (Lembaran Daerah Nomor 3 Tahun 1993 Seri D Nomor 2) Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 12 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kota Banjarmasin (Lembaran Daerah Tahun 2008 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Nomor 10).
 12. Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 15 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Banjarmasin (Lembaran Daerah Tahun 2008 Nomor 15, Tambahan Lembaran Daerah Nomor 11)

Pasal 2 Maksud wajib baca tulis Al-Quran bagi Siswa SD/MI, SMP/MTS, SMA/SMK/MA serta Calon Pengantin yang beragama Islam adalah untuk membentuk Insan Kamil atau Muslim / Muslimah yang Paripurna yang mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia seutuhnya sebagaimana yang terkandung dalam Al-Qur'an. Pasal 3 Tujuan wajib baca tulis Al-Qur'an bagi Siswa SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA serta Calon Pengantin yang beragama Islam.³⁷

Tujuan umum adalah agar setiap Siswa SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA serta Calon Pengantin dan masyarakat :

- a. Memiliki sikap sebagai seorang muslim/muslimah yang baik dan berakhlak mulia.

³⁷*Ibid*

- b. Memiliki sikap sebagai warga Negara Indonesia dan masyarakat yang baik, berbudi luhur, berdisiplin dan bertaqwa kepada Allah Subhanahuwata'ala.
- c. Mempunyai pengetahuan tentang dasar-dasar hidup beragama Islam serta terampil dan taat dalam melaksanakan ibadah.

Tujuan Khusus wajib baca tulis Al-Qur'an adalah agar setiap Siswa SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/ MA serta calon pengantin :

- a. Mampu baca tulis Al-Qur'an dengan baik dan benar serta terbiasa membaca dan mencintai Al-Qur'an dan mengaplikasikannya dalam kehidupan sehari-hari.
- b. Mampu memahami dan menghafal ayat-ayat Al-Qur'an untuk bacaan-Shalat sekaligus dalam rangka memakmurkan dan mencintai Mesjid, Mushalla/langgar, serta dapat menjadi imam yang baik dalam Shalat.

Pasal 4 Fungsi wajib baca tulis Al-Qur'an dengan baik dan benar adalah sebagai wahana menanamkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah Subhanahuwata'ala bagi Siswa SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA serta Calon Pengantin dan masyarakat adalah dalam rangka membentuk Keluarga Sakinah, mawaddah, warrahmah.³⁸

Pasal 5 kewajiban, yakni :³⁹

- a. Setiap Siswa SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA yang akan menamatkan jenjang pendidikan wajib baca tulis Al-Qur'an dengan baik dan benar.
- b. Wajib baca tulis Al-Qur'an dengan baik dan sebagaimana dimaksud ayat (1) dengan klasifikasi:
 - 1) Lancar baca tulis Al-Qur'an dengan mengenal Tajwid dasar;
 - 2) Lancar baca tulis Al-Qur'an dengan mengenal Ilmu Tajwid dan Tartil;
 - 3) Pandai dan fasih baca tulis Al-Qur'an sesuai dengan Ilmu Tajwid dan mempunyai irama/seni yang baik sesuai dengan fitrahnya.

Pasal 6 Setiap Sekolah mulai dari SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA agar menambah jam pelajaran Agama, yang dipergunakan khusus untuk mempelajari Al-Qur'an melalui intrakurikuler. Selain kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap sekolah agar mewajibkan kepada setiap siswa yang belum pandai baca tulis Al-Qur'an untuk belajar baca tulis Al-qur'an di TPA dan TPSA, Masjid, Musholla/Langgar dan sebagainya. Kepada Pemerintah kota dan masyarakat serta orang tua siswa agar mendukung, membantu dan memotivasi kelancaran belajar mengajar sebagaimana dimaksud pada ayat (2).⁴⁰

Pasal 7 Ketentuan penyelenggaraan kegiatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) adalah sebagai berikut:⁴¹

- a. Mengikuti kurikulum yang ditetapkan oleh instansi terkait;

38 *Ibid*

39 *Ibid*

40 *Ibid*

41 *Ibid*

- b. Kurikulum yang dikembangkan khusus untuk wajib baca tulis Al-Qur'an sebagai mata pelajaran baru bagi satuan pendidikan yang belum ada;
- c. Tenaga Guru untuk melaksanakan pendidikan wajib baca tulis Al-Qur'an adalah Guru Pendidikan Agama Islam satuan pendidikan yang bersangkutan dan atau dari Guru yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah atau Guru pembimbing TPA/ TPSA / MDA atau dari Guru Mengaji dan Tokoh masyarakat setempat;
- d. Sarana dan prasarana yang diperlukan diutamakan dari satuan pendidikan yang bersangkutan.

Pasal 8 Proses belajar mengajar secara operasional adalah tanggung jawab guru atau tenaga pendidik . sedangkan pembinaannya secara umum adalah tanggung jawab Pemerintah Daerah dan secara teknis adalah tanggung jawab Kantor Kementerian Agama, Dinas Pendidikan dan Lembaga informal lainnya. Penilaian atas wajib baca tulis Al-Qur'an dititik beratkan pada kemampuan baca tulis Al-Qur'an dengan baik dan benar sesuai dengan tingkat pendidikannya. Penilaian bagi siswa yang mengikuti pendidikan wajib baca tulis Al-Qur'an melalui Instansi terkait. Penilaian hasil belajar bagi siswa SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA sederajat yang mengikuti pendidikan wajib baca tulis Al-Qur'an, sebagai mata pelajaran baru, ditulis sebagai mata pelajaran tersendiri dan memiliki nilai tersendiri bagi satuan pendidikan yang belum ada.⁴²

Pasal 9 Hasil penilaian pendidikan wajib baca tulis Al-Qur'an sebagaimana dimaksud pada Pasal 8, pada akhir pendidikan kepada setiap Siswa SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA dan sederajat diberikan Sertifikat setelah dilaksanakan pengujian/ evaluasi oleh satuan pendidikan yang bersangkutan. Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikeluarkan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan rekomendasi dari Satuan Pendidikan yang bersangkutan. Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang berhubungan dengan MI,MTs, dan MA harus mendapatkan rekomendasi dari Kementrian Agama Kota Banjarmasin.⁴³

Pasal 10 Setiap pasangan calon Pengantin yang akan melaksanakan pernikahan wajib baca tulis Al-Qur'an dengan baik dan benar. Kemampuan baca tulis Al-Qur'an sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dihadapan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) atau dihadapan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) yang bertugas membimbing acara pernikahan tersebut.⁴⁴

Pasal 11 memuat tentang sanksi, yakni :⁴⁵

- a. Bagi setiap tamatan SD/MI dan atau SMP/MTs yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, ternyata tidak mampu baca tulis Al-Qur'an dengan baik dan benar dan atau tidak memiliki

42 *Ibid*

43 *Ibid*

44 *Ibid*

45 *Ibid*

sertifikat wajib baca tulis Al-Qur'an, maka yang bersangkutan tidak/ belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut.

- b. Pengecualian terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah apabila siswa yang bersangkutan yang diketahui oleh orang tua atau walinya menyatakan kesanggupannya untuk mengikuti program khusus belajar baca tulis Al-Qur'an, baik yang diadakan di satuan pendidikan tersebut atau pada tempat lain.
- c. Bagi Calon Pengantin yang tidak bisa baca tulis Al-Qur'an dengan baik dan benar di hadapan PPN atau Pembantu PPN sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (2), maka Pelaksanaan Nikahnya tetap dilangsungkan dengan membuat surat pernyataan sanggup belajar baca tulis Al-Qur'an.

Pasal 12 Apabila Sertifikat yang dikeluarkan sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat (2) ternyata mengandung kepalsuan, dikenai sanksi administrasi atau pidana. Sanksi sebagaimana dimaksud ayat (1) bagi Pegawai Negeri Sipil dapat dikenakan Sanksi / Hukuman Disiplin sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 atau peraturan disiplin lainnya yang berlaku, sedangkan bagi yang bukan Pegawai Negeri Sipil dapat dikenakan Sanksi / Hukuman sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pasal 13 Barang siapa yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000, (lima juta rupiah). Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini merupakan Tindak Pidana Pelanggaran.

Kemudian dalam Pasal 14 memuat ketentuan tentang Pejabat Penyidik Umum, yakni :⁴⁶

- a. Selain Pejabat Penyidik Umum, penyidikan atas Tindak Pidana sebagaimana dimaksud Pasal 13 Peraturan Daerah ini dapat juga dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah yang pengangkatannya ditetapkan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- b. Dalam melakukan Tugas penyidikan, Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini berwenang :
 - 1) Menerima Laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
 - 2) Melakukan tindakan pertama pada saat itu ditempat kejadian dan melakukan pemeriksaan;
 - 3) Menyuruh berhenti seseorang tersangka dari kegiatannya dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
 - 4) Melakukan penyitaan benda dan atau surat;
 - 5) Mengambil Sidik jari dan memotret seseorang;
 - 6) Memanggil seseorang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;

46 *Ibid*

- 7) Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
 - 8) Mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk dari penyidik umum bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui penyidik umum memberitahukan hal tersebut kepada penuntut Umum, tersangka atau keluarganya;
 - 9) Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- c. Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud ayat (2) Pasal ini membuat Berita Acara setiap tindakan tentang :
- 1) Pemeriksaan tersangka;
 - 2) Pemasukan Rumah;
 - 3) Penyitaan Benda;
 - 4) Pemeriksaan Surat;
 - 5) Pemeriksaan Saksi;
 - 6) Pemeriksaan di tempat kejadian.
- d. Berita Acara sebagaimana dimaksud ayat (3) Pasal ini diteruskan kepada Kejaksaan Negeri melalui Penyidik Umum Polisi Republik Indonesia.

C. PERDA SYARIAH TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT

Tabel Peraturan Daerah bernuasa Syariah tentang Pengelolaan Zakat.⁴⁷

No	Provinsi	Kabupaten /Kota	Jenis Peraturan	Perda No& Tahun
1	Sumatera Barat	Solok	Pengelolaan Zakat, infaq dan Sedekah	Perda No 13 Tahun 2013
2	Jawa Barat	Cianjur	Pengelolaan Zakat	Perda No 7 Tahun 2004
		Garut	Pengelolaan Zakat, infaq dan Sedekah	Perda No 1 Tahun 2003
		Cimahi	Pengelolaan Zakat	Perda No 2 Tahun 2008
		Purwakarta	Pengelolaan Zakat	Perda No 3 Tahun 2007
		Sumedang	Pengelolaan Zakat, infaq dan Sedekah	Perda No 1 Tahun 2011
3	Sulawesi Selatan	Bulukumba	Pengelolaan Zakat, infaq dan Sedekah	Perda No 2 Tahun 2003
		Takalar	Pengelolaan Zakat	Perda No 16 Tahun 2005
4	Kalimantan Selatan	Banjar	Pengelolaan Zakat, infaq dan Sedekah	Perda No 6 Tahun 2008
5	Nusa Tenggara Barat	Lombok Barat	Pengelolaan Zakat, infaq dan Sedekah	Perda No 1 Tahun 2012
		Lombok Timur	Pembayaran Zakat Profesi	Perda No 9 Tahun 2002

⁴⁷ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia

1. Peraturan Daerah Kabupaten Solok

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah, yakni:⁴⁸

1. Bahwa Menunaikan Zakat merupakan Kewajiban bagi Ummat Islam yang mampu dan Hasil Pengumpulan Zakat merupakan sumber-Dana yang Potensial bagi upaya mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat terutama Umat Islam.
2. Bahwa selain Zakat, Infaq dan Sadaqah juga merupakan sumber dana yang potensial untuk membangun kepentingan ummat.
3. Bahwa pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah perlu terus ditingkatkan agar pelaksanaannya lebih berdayaguna dan berhasilguna serta dapat dipertanggungjawabkan.
4. Bahwa dalam rangka perlindungan, pembinaan dan pelayanan serta untuk mewujudkan maksud pada huruf a, b dan c di atas, diperlukan pengawasan pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah di Kabupaten Solok yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah, yakni:⁴⁹

1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 25).
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
3. Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3885).
4. Keputusan Menteri Agama Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Pada Pasal 2 disebutkan bahwa pengelolaan Zakat Infaq dan Shadaqah, maka pengelolaan zakat diatur melalui kegiatan perencanaan, pengorganisasian dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaannya. Objek Zakat, Infaq dan Shadaqah adalah Zakat, Infaq dan Shadaqah yang dipungut dan diberikan sesuai dengan ketentuan Agama. Subjek Zakat, Infaq dan Shadaqah adalah orang Islam atau Badan Milik Orang Islam.⁵⁰

Kemudian dalam Pasal 3 disebutkan bahwa pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah berazaskan Iman dan Taqwa, Keterbukaan dan Kepastian

48 Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah.

49 *Ibid*

50 *Ibid*

Hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Selanjutnya Pasal 4 diatur mengenai pengelolaan Zakat Infaq dan Shadaqah bertujuan untuk :⁵¹

- a. Meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat, Infaq dan shadaqah sesuai dengan tuntutan agama.
- b. Meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.
- c. Meningkatkan hasilguna dan dayaguna zakat, Infaq dan Shadaqah.

Dalam Pasal 5 disebutkan bahwa yang berhak menerima zakat adalah:⁵²

1. Faqir, yaitu seorang muslim yang tidak memiliki penghasilan dan pekerjaan sehingga ia tidak mampu memenuhi kebutuhan dharurnya.
2. Miskin, adalah seorang muslim dengan penghasilannya mampu memenuhi kebutuhan dharury (primer)nya, namun tidak mampu memenuhi kebutuhan hajiy (semi primer)nya.
3. Amil, yaitu siapa saja antara kaum muslimin yang ditunjuk oleh pihak yang berwenang untuk mengurus zakat dan tidak ditetapkan gaji khusus sebagai imbalan pekerjaannya. Apabila ditetapkan gaji khusus untuknya maka ia tidak berhak menerima bagian zakat seorang amil.
4. Muallaf Qulubuhum, seorang muslim yang dipandang perlu diberikan kekuatan financial untuk menumbuhkan keteguhan hati dan loyalitasnya terhadap Islam.
5. Riqab, yaitu seorang muslim yang berada dalam status perbudakan.
6. Gharim, yaitu seorang muslim yang harus segera membayar hutangnnya namun tidak memiliki kemampuan untuk membayarnya. Ia berhak menerima zakat apabila hutang itu bukan untuk maksiat atau telah terbukti taubatnnya.
7. Fi Sabilillah, yaitu muslim yang berjuang menegakan, mempertahankan dan mendakwahkan Islam. Fi Sabilillah bisa meliputi setiap amalan yang mensyi'arkan Islam dan mendekatkan diri kepada Allah dalam prioritas selanjutnya.
8. Ibn as-sabil, yaitu musafir yang kehabisan bekal dan biaya diperjalanan. Ibn al-sabil diberikan zakat apabila perjalanan yang dijalaninya bukan perjalanan maksiat.

Pasal 6 menentukan kriteria penerima zakat, yakni :⁵³

- a. Pembagian zakat berdasarkan pertimbangan kemashlahatan dalam batasan yang dimungkinkan dalam aturan syari'at.
- b. Pembagian zakat diprioritaskan menutupi kebutuhan dharury (primer) mustahiq yang tidak bisa ditunda.
- c. Apabila kebutuhan dharury yang tidak bisa ditunda dari para mustahiq telah terpenuhi, selanjutnya zakat diberikan kepada mustahiq dengan tujuan produktif untuk mengeluarkannya dari kemiskinan.

51 *Ibid*

52 *Ibid*

53 *Ibid*

- d. Zakat tidak diizinkan pembagiannya dari daerah sumber zakat ke daerah lain kecuali apabila daerah sumber telah mengalami surplus dan daerah tujuan pemindahan adalah minus atau untuk diberikan kepada mustahiq yang memiliki hubungan qirabah dengan muzakky, dengan tetap menjaga prioritas jenis kebutuhan mustahiq.

Pasal 7 Zakat, Infaq dan Shadaqah (ZIS) dikelola oleh Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). BAZ dibentuk dengan Keputusan Bupati yang terdiri dari unsur Pemerintah Daerah dan masyarakat yang susunan kepengurusannya diusulkan oleh Kepala Kantor Departemen Agama. LAZ dibentuk oleh masyarakat yang ditentukan, dibina dan dilindungi oleh Pemerintah Daerah. Susunan Organisasi dan tata cara pembentukan BAZ dan LAS diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.

Pasal 13 Setiap Pengelola Zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar zakat, infaq, shadaqah, hibah, wasiat, waris dan kafarat diancam dengan hukuman sebagaimana diatur dalam pasal 21 ayat (1) Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Tindak pidana sebagaimana dimaksud adalah merupakan pelanggaran.⁵⁴

2. Peraturan Daerah Kota Cimahi

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Zakat, yakni :⁵⁵

- a. Bahwa penunaian zakat merupakan kewajiban Umat Islam yang berfungsi membersihkan harta dan jiwa yang berdimensi sosial sangat luas;
- b. Bahwa pengelolaan zakat merupakan pengelolaan dana umat Islam yang harus dilaksanakan sesuai syariat, profesional, amanah, dan transparan sehingga dapat turut serta mewujudkan masyarakat Kota Cimahi yang sejahtera, adil dan makmur ;
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b di atas, perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kota Cimahi tentang Pengelolaan Zakat.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Zakat, yakni :⁵⁶

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).
2. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3885).

54 *Ibid*

55 Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Zakat

56 *Ibid*

3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3985).
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Cimahi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4116).
5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).
7. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 201, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438).
8. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578).
9. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).

Kemudian Pasal 2 memuat ketentuan tentang pengelolaan zakat untuk memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq, dan amil zakat. Selanjutnya pada Pasal 3 diatur mengenai pengelolaan zakat dengan tujuan untuk :⁵⁷

- a. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama.
- b. Meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.
- c. Meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat.
- d. Meningkatkan kesadaran umat Islam.

Pasal 4 Subyek zakat adalah orang Islam atau badan milik orang Islam. Jenis zakat terdiri atas zakat maal dan zakat fitrah. Obyek zakat fitrah adalah setiap orang Islam yang masih hidup sampai sebelum terbenamnya matahari di akhir Ramadhan atau yang lahir sebelum 1 Syawal. Obyek zakat maal meliputi : emas, perak, dan uang, perdagangan dan perusahaan, hasil

⁵⁷ *Ibid*

pertanian, hasil perkebunan, dan hasil perikanan, hasil pertambangan, hasil peternakan, hasil pendapatan dan jasa, rikaz.⁵⁸

Dalam Pasal 22 disebutkan bahwa pendayagunaan hasil zakat, yakni :

- a. Pendayagunaan hasil pengumpulan selain zakat fitrah dapat dilakukan untuk usaha yang produktif dilakukan berdasarkan persyaratan sebagai berikut:
 - 1) Apabila pendistribusian zakat sebagaimana dimaksud pasal 21 sudah terpenuhi secara prioritas dan ternyata masih terdapat kelebihan;
 - 2) Terdapat usaha-usaha yang nyata yang berpeluang menguntungkan;
 - 3) Mendapat persetujuan tertulis dari Dewan Pertimbangan BAZDA.
- b. Pendayagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan persyaratan sebagai berikut :
 - 1) Studi kelayakan.
 - 2) Menetapkan jenis usaha produktif.
 - 3) Bimbingan, pendampingan dan penyuluhan.
 - 4) Melakukan pemantauan, pengendalian dan pengawasan.
 - 5) Melakukan evaluasi.
 - 6) Pelaporan.

Pasal 27 Setiap pengelola zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar dalam pengelolaan dana-dana yang diterimanya diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.30.000.000,- (Tiga Puluh Juta Rupiah). Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatas merupakan tindak pelanggaran.⁵⁹

3. Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Zakat,yakni:⁶⁰

- a. Bahwa mengingat menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi seluruh ummat Islam yang telah nishab guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang kurang mampu, maka pengelolaannya perlu terus ditingkatkan agar pelaksanaan zakat lebih berhasil guna dan berdaya guna serta dapat dipertanggungjawabkan.
- b. Bahwa dalam rangka perlindungan, pembinaan, dan pelayanan terhadap Muzakki, Mustahiq dan Amil Zakat di Kabupaten Purwakarta diperlukan pengelolaan zakat yang diatur dalam peraturan daerah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Zakat, yakni :⁶¹

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah

58 *Ibid*

59 *Ibid*

60 Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Zakat

61 *Ibid*

- Undang-Undang Nomor 14 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Jawa Barat (LNRI Tahun 1968 Nomor 31 TLNRI Nomor 2851).
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (LNRI Tahun 1981 Nomor 76, TLNRI Nomor 3209).
 3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (LNRI Tahun 1999 Nomor 75, TLNRI Nomor 3851).
 4. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (LNRI Tahun 1999 Nomor 164, TLNRI Nomor 3885).
 5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan (LNRI Tahun 2000 Nomor 127, TLNRI Nomor 3985).
 6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2004 Nomor 125, TLNRI Nomor 4437), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 (LNRI Tahun 2005 Nomor 38, TLNRI Nomor 4493) yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 (LNRI Tahun 2005 Nomor 108, TLNI Nomor 4548).
 7. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (LNRI Tahun 2003 Nomor 47, TLNRI Nomor 4286).
 8. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah sebagai Daerah Otonom (LNRI Tahun 2000 Nomor 54, TLNRI Nomor 3952).
 9. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2005 tentang Tatacara Pembentukan Peraturan Daerah (LDKP Tahun 2005 Nomor 3).

Pasal 2 Pengelolaan Zakat dimaksudkan untuk memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada para Muzakki, Mustahiq dan Amil Zakat. Pasal 3 Pengelolaan Zakat bertujuan untuk :⁶²

- a. Meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan Zakat sesuai dengan tuntutan agama.
- b. Meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan berkeadilan sosial.
- c. Meningkatkan hasil guna dan daya guna Zakat.

Selanjutnya Pasal 4 Subjek dan Objek Pengelolaan Zakat, yakni :

- a. Subjek Zakat adalah orang Islam dan Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Usaha Milik Negara yang ada di Purwakarta dan Pendapatan Asli Daerah
 - b. Objek pengelolaan Zakat adalah Zakat yang diberikan oleh atau dipungut dari Muzakki sesuai dengan ketentuan Agama
- Selanjutnya Pasal 5 memuat ketentuan organisasi pengelolaan zakat, yakni:⁶³

62 *Ibid*

63 *Ibid*

- a. Pengelolaan Zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah.
- b. Pembentukan Badan Amil Zakat sebagaimana dimaksud ayat (1) di atas, dilaksanakan sebagai berikut :
 - 1) Untuk tingkat Kabupaten, oleh Bupati atas usulan Kepala Kantor Departemen Agama.
 - 2) Untuk tingkat Kecamatan, oleh Camat setempat atas usulan Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- c. BAZ pada tingkat Kabupaten dan Kecamatan memiliki hubungan kerja yang bersifat koordinatif, konsultatif dan informatif.
- d. Pengurus BAZ terdiri atas unsur masyarakat dan Pemerintah Daerah yang memenuhi persyaratan tertentu.

Pasal 20 Setiap pengelola Zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar harta Zakat, Infaq, Shadaqah, Hibah, Wasiat, dan Kafarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 11 dan Pasal 12 Peraturan Daerah ini diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 30.000.000,- (Tiga Puluh Juta Rupiah).Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas, merupakan pelanggaran. Setiap petugas Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat yang melakukan tindak pidana kejahatan dikenai sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁴

4. Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah, yakni :

- a. Bahwa zakat, infaq dan shadaqah merupakan sumber yang potensial untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, mengentaskan kemiskinan dan membangun kepentingan sosial dan keagamaan.
- b. Bahwa sebagai salah satu upaya penyempurnaan sistem pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah, agar lebih berhasil guna dan berdaya guna serta dapat dipertanggungjawabkan perlu terus ditingkatkan dengan melakukan pembinaan, bimbingan, pelayanan dan pengawasan terhadap pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah.⁶⁵

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah, yakni :⁶⁶

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950) sebagaimana telah diubah

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah.

⁶⁶ *Ibid*

- dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851).
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).
 3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3263) sebagaimana beberapa kali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4893).
 4. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3885).
 5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
 6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).
 7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).
 8. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846).
 9. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).
 10. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043).

11. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593).
12. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).
13. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang boleh Dikurangkan dari Penghasilan Bruto (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5142).
14. Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Ruang lingkup sebagaimana diatur dalam BAB II Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah, yakni bahwa azas dan tujuan, objek dan subjek, Muzakki, Munfiq, Mutashadiq dan Mustahiq, pembentukan dan pengorganisasian BAZ, pembentukan UPZ, LAZ, perencanaan, pengelolaan ZIS, pengumpulan, penyaluran dan pendayagunaan, pengawasan, peran serta masyarakat, sanksi administrasi, penyidikan dan ketentuan pidana.⁶⁷

Pasal 3 pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah *berazaskan* iman dan Taqwa, Keterbukaan dan Kepastian Hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 4 menyebutkan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah bertujuan untuk :⁶⁸

- a. Meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat, Infaq dan shadaqah sesuai dengan tuntutan agama.
- b. Meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.
- c. Meningkatkan hasilguna dan dayaguna zakat, infaq dan shadaqah.

Selanjutnya Pasal 5, menyebutkan bahwa objek pengelolaan adalah zakat, infaq dan shadaqah. Subjek pengelolaan adalah seorang muslim atau badan yang dimiliki oleh orang muslim. Pasal 6, menyatakan bahwa Muzakki, Munfiq dan Mutashadiq terdiri dari:⁶⁹

- a. Bupati, Wakil Bupati, para Anggota DPRD dan seluruh jajaran Pegawai Negeri Sipil yang beragama Islam dan nisab;

67 *Ibid*

68 *Ibid*

69 *Ibid*

- b. Badan Hukum yang berkedudukan di Kabupaten Sumedang, calon jamaah haji Kabupaten Sumedang dan penduduk beragama Islam yang mampu/nisab;
- c. Penduduk luar Kabupaten Sumedang, beragama Islam dan memiliki kekayaan yang berada di wilayah hukum Kabupaten Sumedang;
- d. Wali dari anak-anak atau orang gila, penduduk atau bukan penduduk Kabupaten Sumedang, pemilik harta kekayaan yang berada di wilayah Kabupaten Sumedang, beragama Islam, wajib mengeluarkan zakat atas nama pemilik.

Pasal 8, Pengelola zakat, infaq dan shadaqah adalah BAZ (Badan Amil Zakat). BAZ sebagaimana dimaksud adalah BAZ Kabupaten, BAZ Kecamatan. Pasal 32 sanksi administrasi diberikan apabila BAZ yang tidak melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diberikan sanksi administrasi oleh Bupati. Kemudian sanksi administrasi sebagaimana dimaksud dapat berupa, teguran/peringatan tertulis bagi BAZ dan LAZ atau peninjauan ulang pembentukan BAZ.⁷⁰

Pasal 34, memuat tentang ketentuan pidana dalam pengelolaan zakat, menyebutkan bahwa setiap pengelola zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar harta zakat, infaq, shadaqah, fidyah, hibah, wasiat, waris, kafarat, dan rikaz sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, Pasal 24 dan Pasal 26 ayat (5) yang mengakibatkan berkurang atau hilangnya harta zakat, infaq, shadaqah, fidyah, hibah, wasiat, waris, kafarat, dan rikaz dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) bulan dan/ atau denda paling banyak Rp 30.000.000,00 (Tiga Puluh Juta Rupiah).⁷¹

5. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq Dan Shadaqah, yakni : ⁷²

- a. Bahwa pembangunan Nasional adalah pembangunan manusia dan masyarakat Indonesia seutuhnya dengan tujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- b. Bahwa sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dimana infaq dan sadaqah juga tercakup didalamnya dan sesuai visi Kabupaten Bulukumba sebagai pusat pelayanan di bagian Selatan Sulawesi Selatan yang berbasis pada sumber daya lokal yang bemaafkan keagamaan, maka perlu menggali potensi yang ada;

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ *Ibid*

⁷² Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq Dan Shadaqah

- c. Bahwa salah satu potensi yang dapat di gunakan untuk pembangunan dan kemaslahatan masyarakat Bulukumba adalah dengan mengatur penerimaan Zakat, Infaq dan Sadaqah.
- d. Bahwa untuk memenuhi maksud huruf a, b, dan c diatas perlu diatur dalam Peraturan Daerah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq Dan Shadaqah, yakni :⁷³

1. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II di Sulawesi (lembaran Negara Nomor 74 Tahun 1959, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1822).
2. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209).
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 72 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848).
5. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851).
6. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3885).
7. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3833).
8. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022).
9. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.

Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa tujuan pengelolaan Zakat adalah meningkatnya kesadaran masyarakat dalam penunaian dan dalam pelavanje ibadah Zakat, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dan keadilan sosial serta meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat. Kemudian Pasal 3,

73 Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq Dan Shadaqah

menyebutkan bahwa sasaran pengelolaan Zakat adalah terciptanya sumber dana yang dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat terutama untuk mengentaskan masyarakat dan kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial.⁷⁴

Selanjutnya ruang lingkup kewenangan pengumpulan zakat oleh Badan Amil Zakat, yakni :⁷⁵

- a. Badan Amil Zakat Daerah Kabupaten mengumpulkan zakat dari muzakki pada instansi/ Lembaga pemerintah dan swasta, perusahaan-perusahaan dan dinas Daerah Kabupaten.
- b. Badan Amil Zakat kecamatan mengumpulkan zakat dari muzakki pada instansi lembaga pemerintah dan swasta, perusahaan-perusahaan kecil dan pedagang serta pengusaha di pasar.
- c. Unit pengumpul zakat di desa/Kelurahan mengumpulkan zakat termasuk zakat ilirah dan musakki.

Dalam pasal 16 disebutkan bahwa zakat profesi dikeluarkan atau disisihkan dari pendapatan seorang muslim yang bekerja atau berprofesi setelah dikeluarkan pajak. Serta Pasal 17 menyebutkan bahwa profesi sebagaimana dimaksud pada pasal 16 meliputi profesi sebagai:⁷⁶

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Pejabat Negara
- c. Pengusaha / pedagang muslim
- d. Petani dan profesi lainnya.

Selanjutnya pasal 18, menyebutkan bahwa :⁷⁷

- a. Besarnya zakat profesi yang dikeluarkan adalah 2,5% dari penghasilan pertahun setelah dikeluarkan tunjangan bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara.
- b. Besarnya zakat sebagaimana dimaksud ayat (1) bagi pengusaha dikenakan atau dikeluarkan kepada pengusaha atau pedagang, petani dan profesi lainnya setelah dikeluarkan pajak.
- c. Zakat profesi sebagaimana dimaksud ayat (1) dikeluarkan dan gaji.

Pasal 19, Selain zakat profesi masyarakat muslim sebagaimana dimaksud pasal 17 dapat mengeluarkan infaq dan shadaqah untuk kemaslahatan ummat, pasal 20, menentukan kriteria siapa saja bisa dipungut zakat profesi, yakni :⁷⁸

- a. Pegawai Negeri Sipil dan atau Pejabat Negara dapat mengeluarkan infaq dan shadaqah minimal sebagai berikut :
 - 1) Golongan I : Rp. 1.500,- / bulan
 - 2) Golongan II : Rp. 3.000,- / bulan

74 Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq Dan Shadaqah.

75 Pasal 15 Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 02 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infaq Dan Shadaqah.

76 *Ibid*

77 *Ibid*

78 *Ibid*

- 3) Golongan III : Rp. 4.000,- / bulan
 - 4) Golongan IV : Rp. 5.000,- / bulan
 - 5) Pejabat Negara : Rp. 7.000,- / bulan
- b. Pendapatan dan/atau penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara diluar gaji dapat dikenakan infaq.
 - c. Untuk masyarakat muslim selain ayat (1) di atas dapat mengeluarkan infaq dan shadaqah sebesar Rp. 1.500,-/bulan.
 - d. Bagi ummat muslim yang akan menunaikan ibadah haji dapat dikenakan infaq sebesar 1% (satu persen) dari jumlah biaya pembayaran Haji Indonesia.

Selanjutnya pasal 31 sanksi diberikan apabila, sebagai berikut :⁷⁹

- a. Setiap pengelola zakat profesi, infaq dan shadaqah yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar diancam dengan hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda sebanyak - banyaknya Rp.5.000.000 (Lima Juta Rupiah).
- b. Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) merupakan pelanggaran.
- c. Setiap petugas badan amil zakat yang melakukan tindak pidana kejahatan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6. Peraturan Daerah Kota Palopo

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Palopo Nomor 06 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Zakat, yakni:⁸⁰

- a. Bahwa dalam rangka pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah secara optimal sebagai potensi umat Islam yang dapat disumbangkan dalam pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, maka diperlukan adanya pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah secara transparan, profesional, dan akuntabel.
- b. Bahwa zakat, infaq dan shadaqah merupakan sumber dana yang potensial dalam upaya pemberdayaan masyarakat ekonomi lemah untuk mewujudkan taraf hidup yang lebih baik.
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a dan huruf b, dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Palopo Nomor 06 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Zakat, yakni:⁸¹

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ Peraturan Daerah Kota Palopo Nomor 06 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Zakat

⁸¹ *Ibid*

2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).
3. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3885).
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Mamasa dan Kota Palopo di Provinsi Sulawesi Selatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4186).
5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389)
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).
7. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438).
8. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 36, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 3258).
9. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 Tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1988 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3373).
10. Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Dalam pasal 2 diatur mengenai nama obyek dan subyek, yakni :⁸²

- a. Dengan nama pengelolaan Zakat diatur kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan Zakat termasuk didalamnya Infak dan Shadaqah.
- b. Obyek Zakat, Infak dan Shadaqah adalah zakat, Infak dan Shadaqah yang diberikan atau dikeluarkan umat Islam sesuai dengan ketentuan agama.

82 *Ibid*

- c. Subyek Zakat, Infak dan Shadaqah adalah orang-orang Islam yang mampu atau badan usaha milik orang Islam, yang berada dalam wilayah hukum Pemerintah Daerah Kota Palopo.

Pasal 3 Pengelolaan zakat, Infak dan shadaqah dimaksudkan untuk memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada Muzakki, Munfik, Mushaddiq, Mustahiq dan Amil zakat. Pasal 4 Pengelolaan zakat, Infak dan Shadaqah bertujuan:⁸³

- a. Meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan Zakat, Infak dan Shadaqah.
- b. Meningkatkan fungsi dan peran lembaga keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.
- c. Meningkatkan hasil guna dan daya guna Zakat, Infak dan shadaqah.

Pasal 5 Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah berasaskan keimanan dan Ketakwaan kepada Allah SWT keterbukaan dan kepastian hukum serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 6 Sasaran pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah adalah terciptanya sumber dana yang dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat terutama dalam rangka mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dan kesenjangan sosial. Pasal 17 Harta Yang dizakati adalah :⁸⁴

- a. Zakat terdiri atas zakat mal dan zakat fitrah
- b. Harta yang dizakati :
 - 1) Emas, perak dan uang.
 - 2) Hasil perdagangan dan perusahaan.
 - 3) Hasil pertanian, hasil perkebunan dan hasil perikanan.
 - 4) Hasil pertambangan.
 - 5) Hasil peternakan.
 - 6) Hasil pendapatan dan jasa.
 - 7) Rikaz.
- c. Perhitungan zakat harta menurut nisab, kadar dan waktunya ditetapkan berdasarkan ketentuan agama Islam.

Pasal 22 zakat pendapatan dikeluarkan atau disisihkan dari pendapatan/ penghasilan seorang muslim, sebelum dikeluarkan pajak, yang bekerja/ berprofesi sebagai :⁸⁵

- 1) Pegawai Negeri Sipil dan Swasta.
- 2) Pejabat Negara.
- 3) Pengusaha/pedagang.
- 4) Petani dan nelayan.
- 5) Dokter Praktek.
- 6) Pengacara dan
- 7) Profesi lainnya.

83 *Ibid*

84 *Ibid*

85 *Ibid*

Selanjutnya Pasal 23 memuat ketentuan besarnya zakat pendapatan :⁸⁶

- a. Besarnya Zakat Pendapatan yang dikeluarkan sebagaimana dimaksud Pasal 22 adalah 2,5% dari penghasilan pertahun bagi pegawai negeri sipil dan pejabat negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Besarnya zakat pendapatan selain yang dimaksud ayat (1) dikeluarkan berdasarkan ketentuan agama.
- c. Besarnya zakat sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) dikeluarkan sebelum dikenakan pajak.

Selanjutnya Pasal 24 Selain zakat pendapatan sebagaimana dimaksud pasal 22, seorang muslim dapat mengeluarkan, Infak dan Shadaqah untuk kemaslahatan umat. Kemudian Pasal 25 menyebutkan bahwa besarnya infak sebagai berikut :⁸⁷

- a. Besarnya Infaq bagi setiap Muslim sebagaimana dimaksud pasal 24 dapat ditetapkan dengan peraturan atau keputusan Walikota.
- b. Bagi umat Islam yang akan menunaikan Ibadah Haji dapat dikenakan Infaq Haji.
- c. Besarnya infaq haji sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Walikota atas Usul BAZ melalui Kantor Departemen Agama Kota Palopo.

Pasal 26 Pendayagunaan Zakat Infaq Dan Shadaqah, yakni :⁸⁸

- a. Hasil pengumpulan Zakat, Infaq dan atau Shadaqah didayagunakan untuk Mustahik sesuai ketentuan agama.
- b. Pendayagunaan hasil pengumpulan Zakat, Infaq dan atau Shadaqah sebagaimana dimaksud ayat (1) didasarkan pada skala prioritas kebutuhan mustahik dan dapat dimanfaatkan untuk usaha produktif untuk kemaslahatan umat.
- c. Persyaratan dan prosedur pendayagunaan hasil pengumpulan Zakat, Infaq dan atau Shadaqah sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Walikota.

Pasal 27 Hasil penerimaan Zakat, Infaq, Shadaqah, Hibah, Wasiat, Warisan dan Kafarat sebagaimana dimaksud pasal 19, didayagunakan untuk usaha produktif dan kemaslahatan umat. Pasal 31 Ketentuan Pidana, yakni:⁸⁹

Setiap pengelola Zakat, Infaq dan Shadaqah yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar zakat, infak dan shadaqah, Hibah, wasiat, Warisan dan kafarat sebagaimana dimaksud pasal 10, pasal 17 dan pasal 18 diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 30.000.000,- (Tiga Puluh Juta Rupiah).

Setiap petugas BAZ dan Pengurus LAZ yang lalai dan/atau melakukan tindak pidana kejahatan sebagaimana dimaksud ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁸⁶ *Ibid*

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ *Ibid*

Tindak pidana sebagai mana dimaksud ayat (2) di atas adalah pelanggaran.

7. Peraturan Daerah Kota Banjar

Landasan Filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah, yakni :⁹⁰

- a. Bahwa zakat, infaq dan shadaqah memuat potensi yang kuat untuk menanggulangi kemiskinan/kesenjangan sosial, memupuk rasa persaudaraan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- b. Bahwa penanggulangan masalah sosial sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 14 ayat (1) g, termasuk urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Banjar.
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan pada huruf a dan b diatas, perlu membentuk Peraturan Daerah Kota Banjar tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah.

Selanjutnya landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah, adalah:⁹¹

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209).
3. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3885).
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak penghasilan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3985).
5. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kota Banjar di Provinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4246).
6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389).
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-

⁹⁰ Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah

⁹¹ *Ibid*

Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548).

8. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).

Dalam pasal 2 disebutkan bahwa obyek dan subyek zakat, infaq dan shadaqah adalah :⁹²

- a. Obyek dalam Peraturan Daerah ini adalah zakat, infaq dan shadaqah.
- b. Subyek dalam Peraturan Daerah ini adalah orang Islam dan / atau Badan Hukum milik orang Islam.

Kemudian pasal 3 memuat asas dan tujuan :⁹³

- a. Azas Pelaksanaan Zakat, Infaq dan Shadaqah ialah iman dan taqwa.
- b. Azas Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah ialah :
 - 1) Kepastian hukum, ketentuan kewajiban untuk menunaikan zakat yang jelas melalui kodifikasi dan unifikasi hukum zakat.
 - 2) Kesadaran umum, dalam arti pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah mendorong serta menumbuhkan kesadaran bagi muzakki, munfiq dan mutashhadiq untuk beramal saleh di bidang amaliah.
 - 3) Manfaat, yaitu zakat, infaq dan shadaqah dikelola dengan target mencapai maslahat yang optimal.
 - 4) Kebersamaan dalam arti seluruh pihak yang terkait dengan pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah secara fungsional terjalin hubungan koordinatif, informatif dan konsultatif.
 - 5) Produktif rasional, dalam arti zakat, infaq dan shadaqah tidak sekedar disalurkan untuk dikonsumsi melainkan juga untuk modal usaha sepanjang yang rasional.
- c. Tujuan Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah adalah :
 - 1) Meningkatkan fungsi dan peranan pranata Islam dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan;
 - 2) Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat dalam menunaikan zakat, infaq dan shadaqah; dan
 - 3) Meningkatkan daya guna zakat, infaq dan shadaqah.

Selanjutnya pasal 4 menyebutkan bahwa pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah berada di wilayah Kota Banjar yang merupakan satu kesatuan wilayah Hukum, dengan pengertian Zakat, Infak dan Shadaqah yang dikumpulkan dari muzakki, munfiq dan mutashaddiq didayagunakan terutama untuk kepentingan mustahiq di wilayah Kota Banjar. Pasal 6 Mustahiq 8(delapan) ashaf terdiri dari fakir, miskin, amilin, mu'alaf, riqab, gharim, sabilillah, ibnu sabil. Kemudian pasal 7 menyebutkan bahwa :

⁹² *Ibid*

⁹³ *Ibid*

- a. Harta yang wajib dizakati adalah :
 - 1) Emas, perak dan uang.
 - 2) Perdagangan dan Perusahaan.
 - 3) Peternakan.
 - 4) Hasil pertanian, perkebunan dan perikanan.
 - 5) Hasil pertambangan.
 - 6) Hasil pendapatan dan jasa.
 - 7) Rikaz.
- b. Harta diluar ketentuan dalam ayat (1) yang oleh Badan Pertimbangan di kualifikasikan sebagai harta yang wajib dizakati sesuai hukum fiqih yang berlaku.

Dalam pasal 8 juga disebutkan bahwa harta yang dikenai zakat harus memenuhi syarat-syarat : milik penuh, bertambah, mencapai nishab, lebih dari kebutuhan rutin, bebas dari hutang dan telah mencapai masa 1 tahun/Haul. Ketentuan lebih lanjut mengenai nishab, kadar (prosentase), dan waktu pembayaran (haul) dijelaskan dan diperinci lebih lanjut dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini. Pembayaran zakat kekayaan sebagaimana dimaksud ayat (2) dapat dicicil pada setiap kali memperoleh keuntungan/pendapatan.⁹⁴

Selanjutnya pasal 24⁹⁵ memuat ketentuan pidana bahwa setiap pengelola zakat, infaq dan shadaqah yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar harta zakat, infaq, shadaqah, hibah, wasiat, waris, dan kafarat diancam dengan hukuman kurungan selama lamanya 3 (tiga) bulan dan / atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 30.000.000,-(tiga puluh juta rupiah). Tindak pidana yang dimaksud ayat (1) merupakan pelanggaran. Barang siapa melakukan tindak pidana kejahatan menunda, menyalahgunakan atau menggelapkan uang zakat, infak, shadaqah, hibah, wasiat, waris, dan kafarat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 25, Ketentuan Penyidik dan Penyidikan :⁹⁶

- a. Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintahan Daerah Kota Banjar berkoordinasi dengan penyidikan atas pelanggaran ketentuan dalam peraturan Daerah ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
- b. Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :
 - 1) Menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan terjadinya tindak pidana ;
 - 2) Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan ;
 - 3) Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka ;

94 *Ibid*

95 *Ibid*

96 *Ibid*

- 4) Melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut.
 - 5) Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana.
 - 6) Menyuruh berhenti dan atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung, memeriksa identitas orang dan atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud pada huruf e.
 - 7) Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana.
 - 8) Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
 - 9) Menghentikan penyidikan setelah mendapat petunjuk dari penyidik umum bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui penyidik umum memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya.
 - 10) Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidik tindak pidana menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- c. Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), memberitahukan kepada penuntut umum tentang dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikan melalui Penyidik POLRI sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana.⁹⁷

8. Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Barat

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Barat Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah, yakni :⁹⁸

- a. Bahwa kewajiban membayar zakat sebagai Rukun Islam yang ketiga merupakan Syariat Islam yang wajib ditunaikan oleh setiap orang dan badan usaha yang dimiliki oleh orang Islam yang berkecukupan dan mampu.
- b. Bahwa zakat disamping merupakan ibadah yang bernilai agama juga bernilai sosial yaitu merupakan sumber dana yang potensial dalam upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat/umat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial yang lebih baik.
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut pada huruf a dan b, maka dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

⁹⁷ *Ibid*

⁹⁸ *Ibid*

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Barat Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah, yakni :⁹⁹

- a. Undang-Undang Nomor 69 Tahun 1958 tentang pembentukan Daerah-daerah tingkat II dalam Wilayah Daerah-daerah tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1958 Nomor 122 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1655).
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 4437) Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).
- c. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967).
- d. Undang-undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967).
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 52550).
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).
- g. Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Barat Nomor 8 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintah Daerah kabupaten Lombok Barat (Lembaran Derah Kabupaten lombok Barat Nomor 8).

Pasal 2 Setiap penduduk yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh setiap orang Islam berkewajiban menunaikan zakat. Dan Pasal 3 Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada Muzakki, Mustahiq dan Amil Zakat. Pasal 4 terdiri atas :¹⁰⁰

- a. Zakat terdiri atas zakat mal, zakat fitrah dan zakat profesi.
- b. Harta yang dikenai zakat mal adalah:
 - 1) Emas, perak dan uang
 - 2) Hasil Perdagangan dan Perusahaan

⁹⁹ *Ibid*

¹⁰⁰ *Ibid*

- 3) Hasil pertanian, hasil perkebunan dan hasil perikanan
 - 4) Hasil Pertambangan
 - 5) Hasil Perternakan
 - 6) Hasil Pendapatan dan Jasa
 - 7) Rikaz
 - 8) Tizarah
- c. Perhitungan Zakat Mal, Zakat Fitrah dan Zakat Profesi menurut Nisab, kadar dan waktunya ditetapkan berdasarkan hukum agama.
- d. Tata cara pemungutan zakat Mal, Zakat Fitrah, Zakat Profesi, Infak dan Sedekah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati sesuai ketentuan Perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 5 Pengelolaan Zakat dilakukan berdasarkan syariat (Hukum) Islam yang teruang dalam Al Qur'an dan Al Hadits serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 6 Pengelolaan Zakat bertujuan.¹⁰¹

- a. Meningkatkan kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama.
- b. Meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam pengelolaan zakat sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.
- c. Meningkatkan fungsi dan pemanfaatan zakat untuk pemberdayaan ekonomi umat.

Pasal 14 pemanfaatan zakat, yakni :¹⁰²

- a. Hasil pengumpulan zakat dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan agama.
- b. Hasil pengumpulan infak dan sedekah dimanfaatkan untuk kegiatan:
 - 1) Pendidikan
 - 2) Kesehatan
 - 3) Fakir Miskin/Anak terlantar
 - 4) Sosial kemasyarakatan; dan/atau
 - 5) Ekonomi produktif

Pasal 17 Setiap pengelola zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar harta zakat, infak, sedekah, hibah, wasiat, waris dan kaffarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 dan pasal 11 ayat (3) diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 30.000.000,- (Tiga Puluuh Juta Rupiah).¹⁰³

9. Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pembayaran Zakat, yakni :¹⁰⁴

- a. Bahwa kewajiban membayar zakat sebagai Rukun Islam yang ketiga merupakan Syariat Islam yang wajib ditunaikan oleh setiap orang dan

101 *Ibid*

102 *Ibid*

103 *Ibid*

104 *Ibid*

badan usaha yang dimiliki oleh orang Islam yang berkecukupan dan mampu.

- b. Bahwa zakat disamping merupakan ibadah yang bernilai agama juga bernilai sosial yaitu merupakan sumber dana yang potensial dalam upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat/umat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial yang lebih baik.
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut pada huruf a dan b, maka dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pembayaran Zakat, yakni :¹⁰⁵

- a. Undang-Undang Nomor 69 Tahun 1958 tentang pembentukan Daerah-daerah tingkat II dalam Wilayah Daerah-daerah tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur (Lembaran Negara Republik Tahun 1958 Nomor 122 Tambahan Lembaran Negara Nomor 1655).
- b. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
- c. Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembar Negara Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembar Negara Nomor 3848).
- d. Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembar Negara Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembar Negara Nomor 3885).
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembar Negara Tahu 1988 Nomor 10, Tambahan Lembar Negara Nomor 3373).
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom (Lembar Negara Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembar Negara Nomor 3952).
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembar Negara Tahun 2001 Nomor 72, Tambahan Lembar Negara Nomor 4838).
- h. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden (Lembar Negara Tahun 1999 Nomor 70).
- i. Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- j. Keputusan Menti Agama Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

105 *Ibid*

Pasal 2 Setiap Penduduk Daerah yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh setiap orang Islam berkewajiban menunaikan zakat. Pasal 3 Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada Muzakki, Mustahiq dan Amil Zakat.¹⁰⁶

Pasal 4, yakni :¹⁰⁷

- a. Zakat terdiri atas zakat mal, zakat fitrah dan zakat profesi.
- b. Harta yang dikenai zakat mal adalah:
 - 1) Emas, perak dan uang
 - 2) Hasil Perdagangan dan Perusahaan
 - 3) Hasil pertanian, hasil perkebunan dan hasil perikanan
 - 4) Hasil Pertambangan
 - 5) Hasil Perternakan
 - 6) Hasil Pendapatan dan Jasa
 - 7) Rikaz
- c. Perhitungan Zakat Mal menurut Nisab, kadar dan waktunya ditetapkan berdasarkan hukum agama.

Pasal 5 Pengelolaan Zakat dilakukan berdasarkan syariat (Hukum) Islam yang teruang dalam Al Qur'an dan Al Hadits serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 6 Pengelolaan Zakat bertujuan.¹⁰⁸

- a. Meningkatkan kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan islam.
- b. Meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam pengelolaan zakat sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.
- c. Meningkatkan fungsi dan pemanfaatan zakat untuk pemberdayaan ekonomi umat.

Pasal 18 Hasil pengumpulan zakat dimanfaatkan untuk mustahiq sesuai dengan ketentuan agama. Pemanfaatan hasil pengumpulan zakat berdasarkan skala prioritas kebutuhan mustahiq, dan dapat dimanfaatkan untuk usaha produktif Persyaratan dan prosedur pemanfaatan hasil pengumpulan zakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dengan Keputusan Bupati.¹⁰⁹

Pasal 19 Hasil penerimaan infaq, shadaqoh, wasiat, warisan, dan kaffarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 dimanfaatkan untuk usaha produktif. Pasal 23 Setiap muzakki yang karena keengganan dan atau kelalaiannya tidak menunaikan zakat mal dihukum sebagai berikut:¹¹⁰

- a. Diberikan peringatan sebanyak 3 (tiga) kali.
- b. Apabila setelah teguran sebagaimana dimaksud pada huruf (a) tidak diindahkan maka namanya diumumkan dihadapan jamaah pada hari jum'at.

106 *Ibid*

107 *Ibid*

108 *Ibid*

109 *Ibid*

110 *Ibid*

Pasal 24, yakni :111

- a. Setiap pengelola zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar harta zakat, infak, sedekah, hibah, wasiat, waris dan kaffarat sebagaimana dimaksud dalam pasal (9) pasal 12 pasal 13 dan pasal 15 diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah).
- b. Setiap petugas Badan Amil Zakat dan Petugas Lembaga Amil Zakat yang melakukan tindak pidana kejahatan dikenai sanksi sesuai dengan peraturan pperundang-undangan yang berlaku.
- c. Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) merupakan pelanggaran.

D. PERDA SYARIAH TENTANG ANTI MAKSIAT DAN PELACURAN

Tabel Peraturan Daerah bernuansa Syariah berkaitan dengan Anti Maksiat, Pelacuran Perjudian, dan Penyakit Masyarakat.¹¹²

No	Provinsi	Kabupaten /Kota	Jenis Peraturan	Perda Tahun
1	Sumatera Barat	Padang Pariaman	Pencegahan, Penindakan dan Pemberantasan Maksiat	Perda 02 Tahun 2004
2	Jawa Barat	Garut	Anti perbuatan maksiat	Perda No 1 Tahun 2003
3	Kalimatantan Selatan	Banjar Baru	Larangan Pelacuran	Perda No 6 Tahun 2002
4	Banten	Serang	Penanggulangan Penyakit Masyarakat	Perda No 5 Tahun 2006

1. Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 02 Tahun 2004 Tentang Pencegahan, Penindakan Dan Pemberantasan Maksiat, yakni : 113

¹¹¹ *Ibid*

¹¹² Kementerian Dalam Negeri Negara Republik Indonesia

¹¹³ Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 02 Tahun 2004 Tentang Pencegahan, Penindakan Dan Pemberantasan Maksiat.

- a. Bahwa Kabupaten Padang Pariaman adalah daerah yang yang berbudaya islami dengan landasan kehidupan masyarakat yang berbasis filosofis adat basandi syara', syara' basan di kitabullah.
- b. Bahwa semakin meluas dan berkembangnya gejala perbuatan maksiat di tengah-tengah masyarakat yang mengakibatkan tidak saja merusak kehidupan sosial ekonomi, bahkan terlihat gejala-gejala kehancuran mental dan moral masyarakat khususnya generasi muda, yang pada saatnya akan merusak ketertiban dan keamanan.
- c. bahwa untuk kestabilan kehidupan sosial dalam mempertahankan filosofi sebagaimana yang dimaksud pada huruf a perlu diupayakan pencegahannya.
- d. bahwa untuk mewujudkan sebagaimana yang dimaksud pada point a, b dan c diatas, perlu ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 02 Tahun 2004 Tentang Pencegahan, Penindakan Dan Pemberantasan Maksiat, yakni :¹¹⁴

- a. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1946 tentang Hukum Pidana.
- b. Undang-Undang No.12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah.
- c. Undang-Undang Nomor 73 tahun 1958 tentang .menyatakan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana untuk seluruh Wilayah RI dan mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara tahun 1958 Nomor 12, TLN Nomor 1660).
- d. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara tahun 1981 Nomor 76. TLN Nomor 3209).
- e. Undang-Undang Nomor 23 tahun 1992 tentang Pokok-Pokok Kesehatan (Lembaran Negara tahun 1992 Nomor 100, TLN Nomor 3495).
- f. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1997 tentang Psikotropika (Lembaran Negara tahun 1997 Nomor 10 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3671).
- g. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1997 tentang Narkotika (Lembaran Negara tahun 1997 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3698).
- h. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- i. Undang-Undang No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) (Lembaran Negara tahun 1999 Nomor 75, TLN Nomor 385).

114 *Ibid*

- j. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara tahun 1988 Nomor 67).
- k. Keputusan Presiden No.44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden.
- l. Keputusan Menteri kehakiman RI Nomor 04, PW-07-03 tahun 1984 tentang Wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil.
- m. Keputusan Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 tahun 2001 tentang Bentuk-bentuk Produk Hukum Daerah.
- n. Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.
- o. Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pencegahan dan pemberantasan Maksiat (Lembaran Daerah Propinsi Sumatera Barat Tahun 2001 Nomor 36).

Selanjutnya pasal 2 menyebutkan bahwa ruang lingkup dan tujuan :¹¹⁵

- a. Ruang lingkup pencegahan, penindakan dan pemberantasan maksiat dalam Peraturan Daerah ini adalah segala bentuk kegiatan dan atau perbuatan yang berhubungan dengan maksiat.
- b. Kegiatan dan atau perbuatan yang berhubungan dengan maksiat sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah segala bentuk perzinaan dan tindakan yang mengarah pada perzinaan, pondok baremoh, perjudian, kupon putih, minuman keras, penyalahgunaan narkotika, psikotropika serta obat-obat terlarang dan segala bentuk obat-obat terlarang.

Dalam pasal 5116 disebutkan bahwa perbuatan asusila yakni setiap orang dilarang berkeliaran ditempat umum dengan tujuan melacurkan diri baik untuk mencari kepuasan maupun sebagai mata pencaharian. Dan setiap orang dilarang hidup bersama layaknya sebagai suami Kecil diluar Ikatan pernikahan. Serta setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang mengarah kepada pelacuran dan atau memberikan kesempatan untuk terjadinya pelacuran dengan berkedok usaha.

Pasal 6 kewajiban perorangan atau pribadi adalah setiap orang harus berperilaku, bertutur kata dan berpakaian sopan sesuai dengan ketentuan agama dan adat. Pasal 7 kewajiban pengusaha dan lembaga, yakni :¹¹⁷

- a. Tempat hiburan, rekreasi dan keramaian :
 - 1) Dilarang melakukan kegiatan yang berkaitan dengan perbuatan, mengedarkan serta mengekspose balk tertutup maupun terbuka baik berupa perjudian, pelacuran narkoba dan perbuatan maksiat lainnya, baik dalam bentuk individu maupun kelompok.

115 *Ibid*

116 *Ibid*

117 *Ibid*

- 2) Harus memberitahukan berupa papan pengumuman kepada pengunjung yang menginformasikan berupa larangan perbuatan judi, pelacuran, narkoba dan perbuatan maksiat lainnya.
 - 3) Perbuatan sebagaimana yang dimaksud huruf a dan huruf b ayat 1 pasal ini bila terjadi, pengusaha harus melaporkan kepada yang berwajib untuk ditindak lanjuti sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
- b. Hotel, penginapan, asrama dan sejenisnya :
- 1) Harus memenuhi persyaratan dan peraturan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
 - 2) Dilarang melakukan kegiatan yang berkaitan dengan perbuatan mengedarkan dan mengekspose perjudian, pelacuran, narkoba dan penyakit masyarakat lainnya, baik dalam bentuk Individu maupun kelompok.
 - 3) Kalau ternyata ada individu atau kelompok yang memaksakan kehendak untuk melaksanakan perbuatan seperti yang dimaksud poin a dan b di atas, pengusaha atau pemilik dan pengelola harus melaporkan kepada yang berwajib untuk ditindak lanjuti sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
- c. Rumah makan, restoran, kafe / warung kopi dan sejenisnya :
- 1) Memenuhi persyaratan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - 2) Menghentikan seluruh kegiatan Rumah makan, restoran, kafe/ warung kopi dan sejenis lainnya pada waktu siang hari selama bulan Ramadhan.
 - 3) Melarang kalau ada pengunjung melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan perbuatan judi, minuman keras, narkoba dan sejenis lainnya.
 - 4) Kalau ternyata ada individu atau kelompok yang memaksakan kehendak untuk melaksanakan perbuatan seperti yang dimaksud poin di atas, pengusaha/pemilik harus melaporkan kepada yang berwajib untuk ditindak lanjuti sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
- d. Salon kecantikan, Panti pijat dan sejenisnya :
- 1) Memenuhi persyaratan dan perundang-undangan yang berlaku.
 - 2) Dilarang melakukan kegiatan yang berkaitan dengan perbuatan mengedarkan perjudi, pelacuran, narkoba dan penyakit masyarakat lainnya.
 - 3) Kalau ternyata ada individu atau kelompok yang memaksakan kehendak untuk perbuatan seperti yang dimaksud poin a dan b di atas, pengusaha atau pemilik dan pengelola harus melaporkan kepada yang berwajib untuk ditindak lanjuti sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Pasal 15 jenis dan bentuk hukuman yang dapat diberlakukan terhadap pelanggaran yang diatur Peraturan Daerah ini adalah:¹¹⁸

- a. Sangsi Kurungan
- b. Sangsi Denda
- c. Sangsi Kerja Sosial / Pemenuhan Kewajiban Adat

Pasal 16 Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana yang diatur BAB III dan BAB IV Peraturan Daerah ini dipidana sesuai dengan ketentuan perundang-Undangan yang berlaku. Untuk pelanggaran terhadap ketentuan pada Bab III bila pidana denda tersebut pada ayat (1) pasal ini tidak dapat dijalankan maka kepada terpidana dikenakan kerja sosial selama 100 (seratus) jam yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Nagari.¹¹⁹

Pasal 17 terhadap Pejabat Negara, sipil, TNI/Polri yang melanggar aturan ini serta berkewajiban menjalankan Peraturan Daerah ini dapat dikenakan sanksi sesuai dengan aturan disiplin yang berlaku bagi pejabat tersebut. Pasal 18, Untuk memberl efek jera terhadap pelaku pelanggaran, upaya penegakkan Perda ini dapat dilakukan dengan Peradilan cepat sesuai dengan peraturan per undang-undangan yang berlaku.¹²⁰

2. Peraturan Daerah Kabupaten Garut

Landasan filosofis dan sosiologis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat, yakni :¹²¹

- a. Bahwa dalam rangka mewujudkan kesejahteraan, ketertiban dan ketentraman masyarakat guna mendukung visi Kabupaten Garut serta terselenggaranya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab di Kabupaten Garut, maka perlu adanya upaya pembangunan kehidupan sosial masyarakat yang bersih dari segala bentuk kemaksiatan.
- b. Bahwa Kabupaten Garut adalah suatu daerah yang menjunjung tinggi nilai-nilai keagamaan dan norma-norma kesopanan serta perilaku dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga perbuatan maksiat bertentangan dengan nilai-nilai dan norma-norma yang diyakini oleh masyarakat Kabupaten Garut perlu dihilangkan.
- c. bahwa untuk maksud tersebut huruf a dan b di atas, perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat, yakni :¹²²

- a. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Berita Negara Tahun 1950).

118 *Ibid*

119 *Ibid*

120 *Ibid*

121 Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat

122 *Ibid*

- b. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok-pokok Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3039).
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495).
- e. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
- f. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548).
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593).
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).
- i. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.
- j. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 15/M-DAG/PER/3/2006 tentang Pengawasan dan Pengendalian Import, Pengedaran, Penjualan, dan Perizinan Minuman Beralkohol.
- k. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 5 Tahun 2002 tentang Kewenangan Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Tahun 2002 Nomor 13).

Pasal 2 memuat tentang maksud dan tujuan dibentuknya Peraturan Daerah ini, yakni :¹²³

¹²³ *Ibid*

- a. Maksud Peraturan Daerah ini adalah sebagai landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam rangka membangun kehidupan masyarakat yang terbebas dari segala bentuk kemaksiatan.
- b. Tujuan Peraturan Daerah ini adalah meningkatkan ketertiban, keamanan, serta menciptakan kehidupan masyarakat yang selaras, serasi, seimbang sesuai dengan nilai-nilai etika, moral dan agama yang diyakini oleh masyarakat di Daerah, sehingga terwujud kesalehan sosial guna mencapai visi dan misi Daerah.

Kemudian dalam Pasal 3 diatur tentang ruang lingkup Peraturan daerah ini, yakni :¹²⁴

- a. Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi perbuatan kemaksiatan yang terdiri dari larangan pelacuran, larangan pelanggaran kesusilaan, dan larangan minuman beralkohol.
- b. Pembatasan ruang lingkup pengaturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada :
 - a. Pelacuran merupakan bentuk perzinahan yang mampu merusak sendi-sendi moral masyarakat, ketahanan keluarga dan berdampak pada kesehatan serta keturunan.
 - b. Pelanggaran kesusilaan merupakan tindakan pelanggaran norma-norma serta nilai-nilai luhur yang hidup di masyarakat; dan
 - c. Minuman beralkohol merupakan sumber munculnya gangguan ketertiban dan keamanan di masyarakat serta berdampak pada kesehatan bagi penggunanya.

Pasal 4 Tindak Pelanggaran Kemaksiatan di dalamnya berkenaan dengan Larangan Pelacuran dan Kesusilaan, yakni :¹²⁵

- a. Setiap orang dilarang menyediakan diri baik sendiri maupun bersama-sama secara terbuka maupun tersembunyi melakukan tindakan pelacuran.
- b. Setiap orang dilarang mendirikan, mengusahakan, dan/atau menyediakan pelacuran sebagai mata pencaharian.
- c. Setiap orang dilarang menyuruh orang lain dan/atau orang yang di bawah kekuasaannya atau perwaliannya, baik dengan paksaan maupun tanpa paksaan untuk menjadi pelacur.
- d. Setiap orang dilarang mempermudah dan menyembunyikan terjadinya pelacuran dan/atau membiarkan penggunaan fasilitasnya untuk praktik pelacuran.

Dalam pasal 5¹²⁶ disebutkan bahwa setiap orang yang perilaku dan tindakannya patut diduga sebagai pelaku pelacuran dilarang berada di lapangan, taman kota, rumah penginapan, hotel, losmen, pasar swalayan, warung, salon atau tempat-tempat lain. Setiap orang dilarang membujuk baik dengan perkataan, isyarat, atau dengan cara lain yang mengakibatkan

124 *Ibid*

125 *Ibid*

126 *Ibid*

terjadinya praktik pelacuran. Pasal 6 Setiap orang dilarang tinggal bersama tanpa terikat hubungan perkawinan yang sah sebagai suami-istri.

Pasal 7 Larangan Minuman Beralkohol, Setiap orang dilarang :¹²⁷

- a. Menyimpan dan/atau menyajikan minuman beralkohol.
- b. Mengonsumsi atau menyalahgunakan minuman beralkohol, baik untuk diri sendiri maupun orang lain.
- c. Mabuk yang disebabkan minuman beralkohol.
- d. Meracik, meramu atau perbuatan lain yang menghasilkan minuman beralkohol baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk diperjualbelikan; dan
- e. Menjual minuman beralkohol kepada masyarakat di Daerah yang belum memenuhi batas usia sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini.

Selanjutnya pasal 8¹²⁸ memuat ketentuan yakni setiap orang di Daerah dilarang memproduksi minuman beralkohol secara tradisional. Setiap orang di Daerah dilarang menyediakan, mengedarkan dan/atau menjual minuman beralkohol dan/atau minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan tanpa memiliki izin atau pada tempat-tempat yang dilarang.

Pasal 9 Bupati wajib melaksanakan upaya-upaya pencegahan pelanggaran larangan-larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 8 melalui :¹²⁹

- a. Operasi penertiban di lapangan, taman kota, rumah penginapan, hotel, losmen, pasar swalayan, warung, salon atau tempat-tempat lain yang patut diduga dijadikan lokasi pelacuran.
- b. Pengawasan terhadap rumah-rumah yang dijadikan usaha kontrakan, indekost, atau sejenisnya.
- c. Pengawasan terhadap peredaran minuman beralkohol.
- d. Operasi penertiban terhadap perdagangan minuman beralkohol yang tidak memiliki izin atau pada tempat-tempat yang dilarang.
- e. Sosialisasi ketentuan Peraturan Daerah ini kepada seluruh lapisan masyarakat.

Pelaksanaan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Tim Terpadu yang terdiri dari Satuan Kerja Perangkat Daerah serta instansi lain di Daerah yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diketuai oleh pejabat yang ditunjuk serta bertanggung jawab kepada Bupati dan melaporkan pelaksanaan tugasnya secara berkala.

Pasal 10 pembatasan dan pengendalian peredaran minuman beralkohol, minuman beralkohol dikelompokkan dalam golongan sebagai berikut :¹³⁰

127 *Ibid*

128 *Ibid*

129 *Ibid*

130 *Ibid*

- a. Minuman beralkohol golongan A yaitu minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) 1% (satu per seratus) sampai dengan 5% (lima per seratus).
- b. Minuman beralkohol golongan B yaitu minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) 5% (lima per seratus) sampai dengan 20% (duapuluh per seratus); dan
- c. Minuman beralkohol golongan C yaitu minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) 20% (duapuluh per seratus) sampai dengan 55% (limapuluh lima per seratus).

Selanjutnya Pasal 19 masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam membantu upaya penegakan Peraturan Daerah ini melalui kegiatan melaporkan kepada instansi yang berwenang apabila ia mengetahui langsung atau menduga kuat sedang berlangsungnya praktik pelacuran dan pelanggaran kesusilaan. Memberikan informasi adanya penyalahgunaan, penyimpanan, penggunaan minuman beralkohol kepada instansi yang berwenang. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kasus yang terjadi yang berhubungan dengan peredaran dan perdagangan minuman beralkohol.¹³¹

Pasal 20 penyidik setelah menerima laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a wajib menindaklanjutinya serta memberikan perlindungan kepada pelapor.

Kemudian dalam Pasal 21 memuat tentang yang bertanggungjawab atas Pembinaan, yakni :¹³²

- a. Bupati bertanggung jawab dalam pembinaan terhadap :
 - 1) Setiap orang yang melakukan atau terlibat praktik pelacuran dan pelanggaran kesusilaan; dan
 - 2) Setiap orang yang memiliki izin usaha penjualan minuman beralkohol dan/atau minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan.
- b. Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait.

Pasal 22 memuat tentang ketentuan pidana, yakni :¹³³

- a. Setiap orang yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- b. Selain ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap korporasi yang mempermudah dan menyembunyikan terjadinya pelacuran dan/atau membiarkan penggunaan fasilitasnya untuk praktik pelacuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (4) dikenakan pembebanan biaya paksaan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

131 *Ibid*

132 *Ibid*

133 *Ibid*

Selanjutnya Pasal 23 menjelaskan bahwa :¹³⁴

- a. Setiap orang yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a sampai dengan huruf d diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- b. Setiap orang yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf e diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- c. Selain ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terhadap korporasi dikenakan pembebanan biaya paksaan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Pasal 24¹³⁵ menjelaskan bahwa setiap orang yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Setiap orang yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Selain ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) terhadap pelanggar dikenakan pembebanan biaya paksaan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Pasal 25 Tindak pidana pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini dianggap dilakukan oleh korporasi apabila dilakukan oleh orang-orang yang bertindak untuk dan/atau atas nama korporasi, atau untuk kepentingan korporasi, baik berdasarkan hubungan kerja maupun hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama. Dalam hal tindak pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini dilakukan oleh korporasi, maka penyidikan, penuntutan, dan pemidanaan dilakukan terhadap korporasi dan/atau pengurusnya.¹³⁶

Pasal 26 sanksi administratif, yakni :¹³⁷

- a. Selain pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2), Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 24, terhadap korporasi dijatuhkan sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha.
- b. Pencabutan izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk didasarkan pada keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pasal 27¹³⁸ yakni Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (3) dan Pasal 18 ayat (3) dikenakan sanksi

¹³⁴ *Ibid*

¹³⁵ *Ibid*

¹³⁶ *Ibid*

¹³⁷ *Ibid*

¹³⁸ *Ibid*

penutupan sementara kegiatan usaha paling lama 6 (enam) bulan dengan terlebih dahulu diberikan sanksi administratif berupa peringatan tertulis paling banyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu 1 (satu) bulan. Pemberian izin kembali bagi korporasi yang dijatuhi sanksi penutupan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan apabila pengurus korporasi telah mengindahkan peringatan dan membuat perjanjian tertulis untuk melakukan perbaikan serta melaksanakan kewajibannya yang ditujukan kepada Bupati melalui pejabat yang ditunjuk. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi korporasi yang tidak mengindahkan peringatan tertulis, maka terhadap korporasi tersebut dikenakan sanksi pencabutan izin usaha.

Pasal 28¹³⁹ Penutupan sementara kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki tugas di bidang perizinan usaha, bersama Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki tugas di bidang keamanan dan ketertiban. Dan guna menjamin kelancaran pelaksanaan penutupan sementara kegiatan usaha dan pencabutan izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melibatkan unsur gabungan yang terdiri dari unsur TNI dan unsur Kepolisian Negara Republik Indonesia.

3. Peraturan Daerah Kota Banjarbaru

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 06 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Pelacuran, yakni :¹⁴⁰

- a. Bahwa dalam mewujudkan Kota Banjarbaru yang tetap indah, damai, aman dan Nyaman (IDAMAN), maka perlu disertai dengan upaya pemberantasan pelacuran (prostitusi).
- b. Bahwa adanya pelacuran dan tempat-tempat pelacuran tersebut sangat bertentangan dan tidak sesuai dengan nilai-nilai moral serta keadaan masyarakat Kota Banjarbaru yang dikenal sebagai masyarakat agamis.
- c. Bahwa adanya pelacuran dan tempat-tempat pelacuran tersebut dapat menimbulkan dampak kerawanan sosial dan tindakan kejahatan lainnya serta sangat berpengaruh negatif terhadap tatanan kehidupan masyarakat Kota Banjarbaru.
- d. Bahwa untuk maksud tersebut huruf a, b dan c konsideran di atas, dipandang perlu untuk mengatur dan menetapkannya dengan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Banjar Baru Nomor 06 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Pelacuran, yakni :¹⁴¹

- a. Undang-Undang Nomor 73 tahun 1958 tentang Menyatakan berlakunya Undang-Undang nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana untuk seluruh Wilayah Republik Indonesia dan

139 *Ibid*

140 Peraturan Daerah Kota Banjar Baru Nomor 06 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Pelacuran

141 *Ibid*

- mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 1958 nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1660).
- b. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.
 - c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209).
 - d. Undang-Undang Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3495)
 - e. Undang-Undang Nomor 9 tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Banjarbaru (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3822).
 - f. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Banjarbaru (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
 - g. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3258).
 - h. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonomi (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952).
 - i. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 70).
 - j. Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 08 Tahun 2001 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Banjarbaru (Lembaran Daerah Tahun 2001 Nomor 40).

Pasal 2 berisi tentang Larangan bagi orang atau badan yang dengan sengaja memanggil atau mendatangkan seseorang atau beberapa orang untuk maksud melakukan pelacuran baik dengan pembayaran maupun imbalan sesuatu. Orang atau badan yang sengaja dengan dan atau tidak membawa orang lain untuk mendatangi atau mempergunakan rumah, bangunan atau tempat lainnya untuk melakukan kegiatan pelacuran.¹⁴²

Selanjutnya Pasal 3 mengatakan :¹⁴³

- a. Setiap orang atau Badan Hukum dilarang.
 - 1) Menyediakan rumah atau tempat untuk kegiatan perbuatan pelacuran.
 - 2) Menjadi pelacur atau melacur.
 - 3) Mendatangkan pelacur dari luar daerah.

¹⁴² *Ibid*

¹⁴³ *Ibid*

- 4) Melindungi atau menjadi pelindung kegiatan pelacuran didaerah.
- b. Bila perusahaan atau Badan Hukum disediakan untuk dijadikan tempat kegiatan pelacuran dapat menyebabkan usaha atau perusahaannya tersebut ditutup dan atau dicabut Surat Izin Tempat Usahanya.

Pasal 4¹⁴⁴ di dalam Daerah tidak diperbolehkan adanya tempat-tempat Pelacuran. Dan setiap orang yang mengetahui, melihat, mendengar tentang adanya tempat-tempat sebagaimana tersebut ayat (1) pasal ini berhak melaporkan kepada pihak yang berwenang.

Pasal 5 Kepala Daerah berwenang memerintahkan penutupan terhadap tempat yang dipergunakan untuk praktek pelacuran atau menampung pelacur. Perintah penutupan sebagaimana dimaksud pasal ini dilakukan dengan keputusan kepala Daerah dengan disertai pengumuman untuk diketahui masyarakat.¹⁴⁵ Pasal 6 memuat ketentuan sebagai berikut:¹⁴⁶

- a. Untuk melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pasal 5 Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk menugaskan petugas untuk menempelkan surat perintah Penutupan tersebut pada Rumah, Bangunan atau Pekarangannya sedemikian rupa sehingga terlihat oleh umum.
- b. Penanggung jawab tempat, rumah atau bangunan dimaksud ayat (1) pasal ini membantu mengamankan keberadaan salinan Surat Perintah Penutupan yang telah dipasang.
- c. Apabila karena sesuatu hal yang disebabkan diluar unsur kesengajaan penanggung jawab tempat yang bersangkutan, terjadi kerusakan sehingga tidak lagi mudah dibaca, dan atau tidak lagi berada ditempat semula maka penanggung jawab tempat/ tersebut harus :
- 1) Bagi penanggung jawab tempat atau rumah tersebut yang berada didaerah, maka dalam waktu satu kali dua puluh empat jam (1 x 24jam) kecuali hari minggu atau hari libur nasional harus sudah memberitahukan hal itu kepada Kepala daerah atau Pejabat yang ditunjuk dengan keterangan-keterangan yang disertai alasan-alasan secukupnya.
 - 2) Penagguang jawab tempat atau rumah tersebut yang berada diluar Daerah maka dalam waktu tiga kali dua puluh empat jam (3 x 24 jam) kecuali hari minggu atau hari libur nasional harus sudah memberitahukan hal itu kepada Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk dengan keterangan-keterangan yang disertai alasan secukupnya.
 - 3) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud ayat (3) pasal ini setelah diterima oleh Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk maka dengan segera diusahakan lagi pemasangan salinan baru Surat Perintah Penutupan tersebut.

144 *Ibid*

145 *Ibid*

146 *Ibid*

Pasal 7 setiap orang dilarang mengunjungi tempat-tempat pelacuran atau yang menampung pelacur yang penutupannya telah diperintahkan dan diumumkan sebagaimana dimaksud pasal 5 dan 6 Peraturan Daerah ini. Dan melarang pemilik atau penanggung jawab tempat-tempat pelacuran yang telah ditutup sebagaimana dimaksud Psaal 5 dan 6 Peraturan Daerah ini untuk menerima pengunjung sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini.¹⁴⁷

Pasal 8 Orang yang dapat mengunjungi tempat-tempat pelacuran yang telah ditutup sebagaimana dimaksud pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah ini adalah :¹⁴⁸

- a. Orang yang telah bertempat tinggal ditempat.
- b. Keluarga dari pemilik tempat itu.
- c. Orang-orang yang terpaksa mengunjungi karena adanya kepentingan yang mendesak dan tidak bertentangan dengan kesusilaan.
- d. Orang-orang yang bekerja atau ada hubungan kerja dengan penghuni.
- e. Orang yang karena menjalankan tugas kedinasan atau tugas kemasyarakatan.

Pasal 9 memuat ketentuan tentang partisipasi masyarakat, yakni setiap warga masyarakat ditiap Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) Wajib berpartisipasi aktif dalam upaya Pemberantasan Pelacuran diwilayah masing-masing. Partisipasi aktif masyarakat dimaksud ayat (1) pasal ini dilakukan dalam hal kegiatan pengawasan. Ketua Rukun Tetangga setelah menerima laporan dari warga masyarakat tentang adanya pelacuran, berhak meneruskan laporan tersebut kepada Lurah, Camat atau Pejabat yang berwenang.¹⁴⁹

Pasal 10 jika terbukti tempat-tempat yang telah ditutup sebagaimana dimaksud pasal 5 Peraturan Daerah ini tidak lagi dipergunakan untuk menampung pelacur sebagaimana dikehendaki menurut pasal 4 Peraturan Daerah ini, Kepala Daerah mencabut Keputusan Penutupan dengan Keputusan Kepala Daerah. Pasal 11 pengawasan terhadap Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Kepala Daerah dan pejabat yang berwenang.¹⁵⁰

Pasal 12 setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, 3, 6 ayat (2) dan (3), dan Pasal 7 Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi Pidana kurungan paling lama 3 (Tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000 (Lima Juta Rupiah). Tindak Pidana dimaksud ayat (1) Pasal ini adalah Pelanggaran. Denda sebagaimana dimaksud ayat (1) Peraturan Daerah ini disetorkan ke Kas Daerah. Pelanggaran pidana berkaitan dengan pelacuran yang tidak diatur dalam Peraturan Daerah ini akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan Kitab Undang-Undang hukum Pidana yang berlaku.¹⁵¹

147 *Ibid*

148 *Ibid*

149 *Ibid*

150 *Ibid*

151 *Ibid*

4. Peraturan Daerah Kabupaten Serang

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Serang Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat, yakni¹⁵²

- a. Bahwa dalam rangka mencegah semakin meluasnya perbuatan yang dapat merusak moral generasi muda dan untuk melindungi masyarakat dari berbagai ancaman gangguan kesehatan dan keresahan sosial sejalan dengan visi dan misi Kabupaten Serang yang berwawasan global dan islami, maka perlu dilakukan upaya-upaya penanggulangan penyakit masyarakat di Kabupaten Serang.
- b. Bahwa dengan semakin meluas dan berkembangnya perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai ajaran agama dan norma susila yang pada gilirannya dapat menciptakan kerawanan ketertiban dan keamanan dalam masyarakat.
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b perlu diatur dengan Peraturan Daerah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Serang Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat, yakni¹⁵³

- a. Undang-undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan mengubah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1660).
- b. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209).
- c. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3495).
- d. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 182 , Tambahan Lembaran Negara Nomor 4010).
- e. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389).
- f. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

152 Peraturan Daerah Kabupaten Serang Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat

153 *Ibid*

- g. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 87).

Pasal 2 menyebutkan bahwa penanggulangan penyakit masyarakat di Kabupaten Serang dimaksudkan untuk menanggulangi, mengawasi dan memberikan pembinaan dalam rangka mencegah meluasnya perbuatan yang bertentangan serta melanggar norma susila dan norma-norma agama.¹⁵⁴ Selanjutnya dalam Pasal 3 disebutkan bahwa penanggulangan penyakit masyarakat di Kabupaten Serang bertujuan:¹⁵⁵

- a. Mencegah meluasnya perbuatan yang dapat merusak moral generasi muda.
- b. Melindungi masyarakat dari segala kemungkinan yang dapat menimbulkan gangguan kesehatan dan gejala sosial lainnya.
- c. Menciptakan kondisi masyarakat yang tertib dari kerawanan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat.
- d. Mendukung penegakan hukum yang optimal terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kegiatan dan/atau perbuatan yang dikategorikan penyakit masyarakat.¹⁵⁶

Kemudian Pasal 4 disebutkan bahwa Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam Peraturan Daerah ini yang disebut penyakit masyarakat meliputi, minuman keras dan pelacuran dan perzinaan. Dan pasal 5 menyatakan bahwa minuman keras adalah : Setiap orang atau kelompok dilarang mengkonsumsi minuman keras yang mengandung kadar alkohol. Setiap orang, kelompok dan atau badan dilarang meracik, memproduksi, menyimpan/ menjual / memperdagangkan / menyalurkan dan memberikan minuman keras sebagaimana dimaksud ayat (1). Dilarang mengedarkan minuman keras yang mengandung metanol lebih dari 0,1% (satu persepuluh persen) dihitung terhadap kadar etanol $\text{C}_2\text{H}_5\text{OH}$. Perbuatan yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikecualikan bagi hotel berbintang. Pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terlebih dahulu wajib mendapatkan ijin.¹⁵⁷

Pasal 6 pelacuran dan perzinaan, yakni setiap orang atau kelompok dilarang melakukan pelacuran dan perbuatan zina yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat sebagaimana di atur dalam Peraturan Daerah ini. Setiap orang atau kelompok dilarang membantu, melindungi menyediakan tempat yang mengakibatkan terjadinya pelacuran dan perbuatan zina.¹⁵⁸

Dalam Pasal 10 menyebutkan bahwa peran serta masyarakat sangat diperlukan dalam pemberatasan pelacuran, yakni :¹⁵⁹

154 *Ibid*

155 *Ibid*

156 *Ibid*

157 *Ibid*

158 *Ibid*

159 *Ibid*

- a. Setiap orang atau kelompok berkewajiban mencegah terjadinya perbuatan penyakit masyarakat.
- b. Peran serta masyarakat dalam upaya penanggulangan penyakit masyarakat adalah perbuatan baik aktif maupun pasif guna terwujudnya kehidupan yang aman, tentram dan adil.
- c. Masyarakat wajib melaporkan kepada pihak yang berwenang apabila melihat perbuatan yang diduga sebagai penyakit masyarakat.
- d. Apabila pelaku atau siapapun yang terlibat baik pasif maupun aktif dalam terjadinya perbuatan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat tertangkap tangan, wajib diserahkan kepada pejabat berwenang.
- e. Pejabat yang berwenang wajib memberikan jaminan keamanan dan perlindungan kepada pelapor sebagaimana dimaksud ayat (3) dan ayat (4).
- f. Masyarakat dapat menyatakan keberatan dan pernyataan tidak puas atas kelalaian atau keterlambatan pejabat yang berwenang dalam memberikan jaminan dan perlindungan kepada pelapor.

Pasal 11 menyebutkan bahwa Setiap orang atau kelompok berkewajiban melakukan tindakan penanggulangan dalam bentuk pencegahan terhadap perbuatan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat berupa peringatan kepada setiap orang atau kelompok agar tidak melakukan tindakan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat. Mencegah dijadikannya tempat-tempat tertentu untuk melakukan kegiatan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat. Melaporkan kepada pejabat yang berwenang atau kepada perangkat desa/kelurahan, Rukun Warga (RW) dan/atau Rukun Tetangga (RT) apabila diduga telah dan akan terjadi perbuatan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat.¹⁶⁰

Pasal 17 memuat mengenai ketentuan pidana bagi melanggar peraturan daerah ini, yakni setiap orang atau kelompok yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini diancam Pidana Kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan dan / atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000, (lima puluh juta rupiah), dan /atau sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan yang berlaku. Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.¹⁶¹

160 *Ibid*

161 *Ibid*

E. PERDA SYARIAH TENTANG JUMAT KHUSUK

Tabel Peraturan Daerah bernuansa Syariah berkaitan dengan Jum'at Khusyu. 162

No	Provinsi	Kabupaten/Kota	Jenis Perat	PerdaTahun
1	Nusa Tenggara Barat	Bima	Jum'at Khusyu'	Perda No 4 Tahun 2013

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 4 Tahun 2013 tentang Jum'at Khusyu', yakni :¹⁶³

- a. Bahwa shalat jum'at merupakan ibadah wajib bagi setiap muslim laki-laki yang harus dilaksanakan dalam suasana yang aman, tenang, dan khusyu'.
- b. Bahwa untuk menciptakan suasana dan menumbuhkan rasa saling pengertian, hormat menghormati dan sikap toleransi sesama umat beragama maupun antar umat beragama, diperlukan pengaturan tertentu selama pelaksanaan shalat jum'at berlangsung.
- c. Bahwa mengingat hal tersebut di atas, maka Peraturan Daerah tentang Jum'at Khusyu' dan Penghormatan Hari Jum'at di bentuk.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 4 Tahun 2013 tentang Jum'at Khusyu', yakni :

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 69 Tahun 1958 tentang pembentukan Daerah-daerah tingkat II dalam Wilayah Daerah-daerah tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur (Lembaran Negara Republik Tahun 1958 Nomor 122 Tambahan Lembaran Negara Nomor 1655).
- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 4437) Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).
- d. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 177, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4925).
- e. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas) Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5034).

162 Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia

163 Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 4 Tahun 2013 tentang Jum'at Khusyu'

- f. Undang-Undang Nomor 212 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 52344).
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).
- h. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintah Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk –Pemeluknya.
- i. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MDN-MAG/1979 tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia.
- j. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri : Nomor : 9 Tahun 2006 dan Nomor : 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama.
- k. Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 2 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintah Daerah kabupaten Bima (Peraturan Daerah Kabupaten Bima Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 25).

Pasal 2 Peraturan Daerah ini disusun dengan maksud untuk memberikan landasan hukum pelaksanaan Jum'at Khusyu'. Pasal 3 Peraturan Daerah ini bertujuan untuk :¹⁶⁴

- a. Menciptakan ketenangan dan suasana bathin yang khusyu' bagi umat Islam yang melakukan ibadah Shalat Jum'at;
- b. Menumbuhkan rasa saling pengetian, saling menghargai, dan sikap toleransi baik sesama umat beragama maupun antar umat beragama; dan
- c. Terwujudnya masyarakat yang beriman dan bertaqwa, serta taat dan patuh dalam menjalankan kewajibannya sebagai umat Islam.

Pasal 4 Pelaksanaan Jum'at Khusyu' berlaku untuk seluruh warga masyarakat di wilayah Kabupaten Bima. Pasal 5 Waktu pelaksanaan Jum'at Khusyu' dimulai sejak pukul 11.45 WIT sampai berakhirnya pelaksanaan Shalat Jum'at. Kemudian di dalam Pasal 6 menyebutkan waktu pelaksanaan Peraturan Daerah ini, yakni :¹⁶⁵

164 *Ibid*

165 *Ibid*

- a. Pada waktu dimulainya pelaksanaan Jum'at Khusyu' sebagaimana dimaksud dalam pasal 5, masyarakat wajib menghentikan segala aktivitas yang dapat mengganggu kehusyu'an ibadah Shalat Jum'at.
- b. Aktivitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:
 - 1) Kegiatan usaha baik perorangan maupun kelompok
 - 2) Pabrik
 - 3) Kantor dan Sekolah
 - 4) Lalu lintas orang
 - 5) Lalu lintas kendaraan; dan aktivitas lainnya yang mengundang keramaian, dan menimbulkan suara/ bunyi-bunyian yang dapat mengganggu kehusyu'an Sahalat Jum'at.

Selanjutnya pada Pasal 7¹⁶⁶ disebutkan bahwa : Pemilik kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (2) huruf b, wajib menutup sementara tempat usahanya dan memberi kesempatan kepada karyawan yang beragama Islam untuk melaksanakan Sshalat Jum'at. Pimpinan kantor dan kepala sekolah sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (2) huruf c, wajib melakukan pengaturan jam kerja khusus pada hari Jum'at menyesuaikan dengan waktu pelaksanaan Jum'at khusyu' sebagaimana dimaksud dalam pasal 5. Lalu lintas orang yang dihentikan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (2) huruf d berlaku di semua tempat di Daerah, kecuali bagi orang yang hendak menunaikan ibadah Shalat jum'at. Pengguna kendaraan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (2) huruf e, wajib menghentikan kendaraannya pada saat akan melewati masjid pada waktu pelaksanaan Jum'at Khusyu' sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 dikecualikan bagi : Kendaraan pemadam kebakaran yang sedang melaksanakan tugas, Ambulance atau kenfaraan lain yang mengangkut orang sakit; dan Kendaraan untuk memberikan pertolongan pada kecelakaan.

Masyarakat yang menggunakan kendaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), sebelum melintasi tanda Jum'at Khusyu' harus terlebih dahulu memberitahukan kepada petugas. Petugas setelah mendapat pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) mengecek kebenaran informasi yang diberitahukan. Dalam hal informasi sesuai dengan pemberitahuan, petugas sarus membuka tanda Jum'at Khusyu'.

Pasal 8 menyebutkan bahwa :¹⁶⁷

- a. Pada saat dimulainya pelaksanaan Jum'at Khusyu' sebagaimana dimaksud dalam pasal 5, dilakukan pemasangan tanda dimulainya pelaksanaan Jum'at Khusyu'.
- b. Pemasangan tanda dimuainya pelaksanaan Jum'at Khusyu' sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam radius maksimam 50 (lima puluh) meter dari lokasi Masjid tempat pelaksanaan Jum'at Khusyu'.

¹⁶⁶ *Ibid*

¹⁶⁷ *Ibid*

- c. Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis dan bentuk tanda dimulainya pelaksanaan Jum'at Khusyu' sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

Pasal 9 Setiap orang yang beragama Islam khususnya yang laki-laki dan telah memenuhi syarat sesuai ketentuan agama Islam, wajib melaksanakan Shalat Jum'at.

Pasal 10 berisa ketentuan mengenai sanksi akan diberikan pada pelanggaran aturan dalam peraturan daerah ini, yakni :

- a. Pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 Peraturan Daerah ini akan dikenakan sanksi administratif dan sanksi sosial.
- b. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupaa
 - 1) Teguran lisan
 - 2) Teguran tertulis
 - 3) Pembinaan khusus
 - 4) Pencabutan sementara izin usaha; dan/atau
 - 5) Pencabutan izin usaha

Pasal 11 sanksi administratif, yakni :

- a. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (2) dikenakan kepada:
 - 1) Pimpinan perusahaan yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) huruf a dan huruf b.
 - 2) Pimpinan kantor dan sekolah yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) huruf c.
 - 3) Pemilik kendaraan yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) huruf e.
- b. Tatacara dan penggunaan jenis sanksi sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (2) ditetapkan berdasarkan tingkat pelanggaran.¹⁶⁸

168 *Ibid*

E. PERDA SYARIAH TENTANG MINUMAN KERAS

**Tabel Peraturan Daerah bernuansa Syariah berkaitan dengan
Minuman Keras. 169**

No	Provinsi	Kabupaten/ Kota	Jenis Peraturan	Perda No& Tahun
1	Sumatera Barat	Kabupaten Pasaman	Larangan Minuman Beralkohol	Perda No 2 Tahun 2009
2	Jawa Barat	Bandung	Pelarangan pengawasan dan pengendalian distribusi minuman beralkohol	Perda No 11 Tahun 2010
3	Jawa Timur	Pasuruan	Pengawasan, pengendalian dan penertiban terhadap peredaran dan penjualan minuman beralkohol	Perda No 9 Tahun 2009
4	Sulawesi Selatan	Sinjai	Pengawasan dan Pengendalian Produksi, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol	Perda No 4/2009
5	Kalimantan Selatan	Banjar Baru	Larangan Minuman Beralkohol	Perda No 5 Tahun 2006
6	Nusa Tenggara Barat	Bima	Larangan produksi, penjualan, pengedaran dan konsumsi Minuman beralkohol	Perda No 5 Tahun 2013

1. Peraturan Daerah Kota Bandung

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Pelarangan, Pengawasan, dan Pengendalian Minuman Beralkohol, yakni :¹⁷⁰

- a. Bahwa minuman beralkohol merupakan produk yang sangat terkait dengan efek kesehatan dan dapat mempengaruhi perilaku penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga dalam pengedaran dan perdagangannya perlu dilakukan pelarangan, pengawasan dan pengendalian,
- b. Bahwa peredaran minuman beralkohol yang tidak terkendali dapat menimbulkan penyakit masyarakat sehingga tidak terjaminnya keamanan, ketentraman dan ketertiban serta kelestarian lingkungan di Kota Bandung.

¹⁶⁹ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia

¹⁷⁰ Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Pelarangan, Pengawasan, dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu membentuk Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Pelarangan, Pengawasan, dan Pengendalian Minuman Beralkohol.¹⁷¹

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Pelarangan, Pengawasan, dan Pengendalian Minuman Beralkohol, yakni :¹⁷²

- a. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 dan 17 Tahun 1950 (Republik Indonesia dahulu) tentang Pembentukan Kota-kota Besar dan Kota-kota Kecil di Jawa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 551).
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).
- c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3214).
- d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495).
- e. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3613), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4755).
- f. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
- g. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).

171 *Ibid*

172 *Ibid*

- h. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-Barang dalam Pengawasan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2473) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-Barang dalam Pengawasan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 nomor 68. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3638).
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593).
- j. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Kota Bandung Tahun 2008 Nomor 08).

Selanjutnya dalam Pasal 2 memuat tentang maksud dan tujuan dibentuknya Peraturan Daerah ini, yakni :¹⁷³

- a. Maksud Peraturan Daerah ini adalah sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan pelarangan, pengawasan dan pengendalian atas perdagangan minuman beralkohol guna melindungi kepentingan umum dan menjaga ketenteraman, ketertiban dan kelestarian lingkungan di Kota Bandung.
- b. Tujuan Peraturan Daerah ini adalah untuk membatasi perdagangan minuman beralkohol di Daerah dan memudahkan koordinasi antar instansi terkait dalam rangka pelarangan, pengawasan, pengendalian, dan penanganan terhadap pelanggaran perdagangan dan/atau pengedaran minuman beralkohol, serta menjamin kepastian hukum.

Kemudian di Pasal 3 ditentukan klasifikasi dan golongan minuman beralkohol, yakni :¹⁷⁴

- a. Minuman Beralkohol Golongan A adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) 1% (satu persen) sampai dengan 5% (lima persen).
- b. Minuman Beralkohol Golongan B adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) di atas 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen).
- c. Minuman Beralkohol Golongan C adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) di atas 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).

Lebih lanjut dalam Pasal 4 ditentukan bahwa minuman beralkohol golongan A, B dan C sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, termasuk dalam

173 *Ibid*

174 *Ibid*

kelompok minuman keras yang pengedaran dan penjualannya ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan.

Kemudian dalam Pasal 5 ditentukan penjualan langsung minuman beralkohol harus memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah, yakni :¹⁷⁵

- a. Penjualan langsung Minuman Beralkohol golongan A, B, dan C hanya diizinkan dijual secara eceran untuk diminum langsung di tempat usaha tertentu.
- b. Tempat usaha tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu :
 - 1) Hotel Berbintang 3 (tiga), Hotel Berbintang 4 (empat) dan Hotel Berbintang 5 (lima).
 - 2) Restoran dengan Tanda Talam Kencana dan Talam Selaka.
 - 3) Pub karaoke, Kelab Malam, Diskotik; dan
 - 4) *Duty Free Shop*.
- c. Penjualan Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, diizinkan untuk di minum di bar hotel dengan ketentuan kemasan tidak lebih besar dari 187 ml (seratus delapan puluh tujuh mililiter) per kemasan.
- d. Penjualan Minuman Beralkohol pada tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), hanya diperbolehkan untuk mereka dan yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun yang dibuktikan dengan Kartu Identitas atau Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Pasal 6 juga menentukan bahwa *Duty Free Shop* dilarang menjual minuman beralkohol, kecuali hanya menjual secara eceran kepada, Anggota Korps Diplomatik, Tenaga Ahli Warga Negara Asing yang bekerja di Lembaga International, Warga Negara Asing lainnya. Kemudian penjualan secara eceran kepada dengan memperhatikan Pasal 5 ayat (4). pembeli sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus dibuktikan dengan Kartu Identitas Pembeli. Serta penjualan minuman beralkohol secara eceran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh *Duty Free Shop* di luar terminal keberangkatan dan/atau kedatangan dari Bandara, hanya untuk di konsumsi oleh pembeli yang bersangkutan.¹⁷⁶

Pasal 17 memuat larangan, yakni setiap orang atau badan hukum dilarang memproduksi minuman beralkohol golongan A, Golongan B dan Golongan C. Setiap orang dilarang menyimpan, mengedarkan dan membawa minuman beralkohol golongan A, golongan B dan golongan C. Setiap badan usaha dilarang menyimpan, mengedarkan dan membawa minuman beralkohol golongan A, golongan B dan golongan C tanpa izin dari pejabat yang berwenang.¹⁷⁷

Pasal 18 Setiap badan usaha, dilarang :¹⁷⁸

¹⁷⁵ *Ibid*

¹⁷⁶ *Ibid*

¹⁷⁷ *Ibid*

¹⁷⁸ *Ibid*

- a. Mengedarkan, memberikan, membagikan secara cuma-cuma semua klasifikasi dan golongan minuman beralkohol.
- b. Menjual minuman beralkohol kepada orang yang usianya di bawah umur 21 tahun dan/atau anak usia sekolah.
- c. Setiap tempat penjualan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2), dilarang :
 - 1) Menjual minuman beralkohol golongan A, B dan golongan C selain hanya untuk dikonsumsi di tempat; dan.
 - 2) Menjual kepada orang di luar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1).
- d. Setiap badan usaha yang berbadan hukum yang telah mendapat ITPMB, dilarang dengan cara dan alasan apapun menghindari pengawasan dan pemeriksaan sebagaimana diatur dalam Peraturan.

Pasal 19 Pengawasan dan pengendalian dilakukan terhadap:

- a. Duty Free Shop yang menjual minuman beralkohol hanya untuk memenuhi kebutuhan orang sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) di Bandar udara.
- b. Penjualan langsung untuk diminum khusus di Hotel Berbintang 3 (tiga) Hotel Berbintang 4 (empat) , dan Hotel Berbintang 5 (lima), serta Restoran dengan tanda Talam Kencana dan Talam Selaka.
- c. Pengecer/penjual langsung untuk diminum di pub, karaoke, klab malam, dan diskotik.

Kemudian Pasal 20 diatur pengawasan dalam rangka pengendalian penjualan minuman beralkohol, yakni :¹⁷⁹

- a. Pengawasan dalam rangka pengendalian peredaran dan penjualan minuman beralkohol dilakukan secara berkala, terpadu, dan terkoordinasi oleh walikota.
- b. Pelaksanaan pengawasan sebagaimana ayat (1) dilakukan oleh badan pengawas yang keanggotaannya terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, unsur masyarakat, pemerintah daerah, dan unsur bea cukai.
- c. Badan pengawas sebagaimana dimaksud ayat (2) dibentuk dan ditetapkan oleh walikota dengan tugas pokok paling kurang meliputi perencanaan kegiatan pengawasan, pelaksanaan, pengendalian, tindakan persuasif, monitoring, evaluasi dan pelaporan.
- d. Masa tugas badan pengawas sebagaimana dimaksud ayat (5) adalah 2 (dua) tahun.
- e. Pengawasan dan pengendalian terhadap pengedaran minuman beralkohol sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan terhadap perizinan, distributor dan sub distributor yang melakukan kegiatan pengedaran semua klasifikasi dan golongan minuman beralkohol.
- f. Penjual langsung dan pengecer dalam kemasan yang melakukan kegiatan usaha penjualan semua klasifikasi dan golongan minuman beralkohol.

179 *Ibid*

- g. Wilayah dan lokasi peredaran.
- h. Mekanisme peredaran.
- i. Gudang tempat penyimpanan.
- j. Kelayakan usaha.
- k. Volume penjualan
- l. Labeling bea cukai.

Selanjutnya dalam Pasal 21 Peraturan Daerah ditentukan bahwa yang berwenang untuk melakukan pembinaan adalah :¹⁸⁰

- a. Pemerintah Daerah bersama-sama tokoh agama dan tokoh masyarakat berkewajiban untuk melakukan pengarahannya, pembinaan dan bimbingan kepada masyarakat tentang bahaya minuman beralkohol bagi kesehatan dan dampaknya.
- b. Pelaksanaan pengarahannya, pembinaan dan bimbingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan aparat Kepolisian yang membidangnya.
- c. Dalam rangka pengendalian peredaran dan penjualan minuman beralkohol di daerah, Walikota dapat melakukan penertiban.
- d. Dalam melakukan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Walikota dapat meminta bantuan aparat Kepolisian serta Instansi terkait lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Pengarahannya, pembinaan dan bimbingan kepada masyarakat tentang bahaya minuman beralkohol bagi kesehatan dan dampaknya dilakukan sekurang-kurangnya 2 (dua) kali dalam satu tahun.

Pasal 27 memuat tentang Ketentuan Pidana, yakni :181

- a. Badan usaha yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 8 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 18 huruf a, diancam dengan sanksi pidana sebagai berikut :
 - 1) Pelanggar terhadap minuman beralkohol golongan A dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 30.000.000,00 (Tiga puluh juta rupiah) dan pencabutan ITPMB.
 - 2) Pelanggar terhadap minuman beralkohol golongan B dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 40.000.000,00 (Empat puluh juta rupiah) dan pencabutan ITPMB.
 - 3) Pelanggar terhadap minuman beralkohol golongan C dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (Lima puluh juta rupiah) dan pencabutan ITPMB.
- b. Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

Pasal 28 Setiap orang yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) dikenakan pidana kurungan paling

180 *Ibid*

181 *Ibid*

lama 3 bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.¹⁸²

2. Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Pengawasan, Pengendalian dan Penertiban Terhadap Peredaran Dan Penjualan Minuman Beralkohol, yakni :¹⁸³

- a. Bahwa penggunaan minuman beralkohol dapat menimbulkan gangguan kesehatan, mengancam dan membahayakan keselamatan nyawa manusia serta dapat menimbulkan gangguan ketertiban dan keamanan umum.
- b. Bahwa penggunaan minuman beralkohol dapat menimbulkan kerugian ekonomi baik bagi penggunanya maupun masyarakat.
- c. Bahwa untuk melindungi masyarakat terhadap bahaya penggunaan minuman beralkohol maka perlu dilakukan Pengawasan, Pengendalian dan Penertiban Terhadap Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Pasuruan dengan menetapkan dalam Peraturan Daerah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Pengawasan, Pengendalian dan Penertiban Terhadap Peredaran Dan Penjualan Minuman Beralkohol, yakni :¹⁸⁴

- a. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950).
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang dalam Pengawasan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2469).
- c. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Nomor 53 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389).
- d. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4737).
- f. Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

¹⁸² *Ibid*

¹⁸³ Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Pengawasan, Pengendalian dan Penertiban Terhadap Peredaran Dan Penjualan Minuman Beralkohol.

¹⁸⁴ *Ibid*

- g. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 59/Menkes/Per/II/1982 tentang Larangan Pengedaran, Produksi dan Mengimpor Minuman Keras Yang Tidak Terdaftar pada Departemen Kesehatan.
- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah.
- i. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Dalam Pasal 2, diatur mengenai maksud dan tujuan dibentuknya Peraturan Daerah ini, yakni pengawasan, pengendalian dan penertiban peredaran dan penjualan minuman beralkohol dimaksudkan untuk mengantisipasi gangguan sosial maupun gangguan ketertiban umum yang diakibatkan minuman beralkohol.¹⁸⁵ Serta dalam Pasal 3 menyetujui mengenai pengawasan, pengendalian dan penertiban peredaran dan penjualan minuman beralkohol bertujuan untuk :

- a. Mengawasi, mengendalikan dan menertibkan peredaran dan penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Pasuruan.
- b. Mencegah terjadinya penyakit sosial yang diakibatkan penyalahgunaan minuman beralkohol.

Kemudian dalam Pasal 4 ditentukan mengenai penggolongan minuman beralkohol, yakni :¹⁸⁶

- a. Minuman beralkohol Golongan A adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) 1 % (satu perseratus) sampai 5 %, (lima perseratus).
- b. Minuman beralkohol Golongan B adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) 5 % (lima perseratus) sampai 20 %, (dua puluh perseratus).
- c. Minuman beralkohol Golongan C adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) 20 % (dua puluh perseratus) sampai 55 % (lima puluh lima perseratus).

Pasal 5 Setiap orang atau badan hukum yang mengedarkan dan menjual minuman beralkohol golongan B dan golongan C di wilayah Kabupaten Pasuruan, selain hotel, bar dan restoran harus mendapat ijin dari Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 6 menentukan bahwa tempat penjualan minuman beralkohol adalah :

- a. Tempat penjualan minuman beralkohol golongan A adalah sebagai berikut :
 - 1) Hotel melati dan hotel berbintang serta diskotik, bar, karaoke, restoran, dan kafe yang menyatu dengan kawasan hotel tersebut.
 - 2) Restoran dengan tanda talem kaca dan selaka.

¹⁸⁵ *Ibid*

¹⁸⁶ *Ibid*

- b. Penjualan minuman beralkohol golongan A selain di tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapat ijin dari Kepala Daerah.
- c. Ijin penjualan minuman beralkohol yang telah dimiliki orang atau badan hukum dapat dicabut oleh Kepala Daerah dengan pertimbangan mengganggu ketentraman dan ketertiban umum.
- d. Tata cara dan ketentuan pemberian ijin serta pencabutan ijin sebagaimana dimaksud ayat (2) dan (3), diatur dalam Peraturan Kepala Daerah.

Pasal 7 menyebutkan bahwa setiap orang atau badan dilarang mengeccer atau menjual langsung untuk diminum minuman beralkohol golongan A, B dan C di tempat yang berdekatan dengan tempat ibadah, sekolah, tempat pendidikan lainnya, kantor, rumah sakit dan pemukiman. Kemudian Pasal 8 mengatakan bahwa setiap orang atau badan dilarang mengedarkan dan/ atau menjual minuman beralkohol yang tidak termasuk minuman beralkohol golongan A, B atau C. serta Pasal 9 menyebutkan bahwa setiap orang dilarang menggunakan minuman beralkohol golongan A, B, atau C di tempat-tempat umum seperti jalan raya, pasar, gedung pemerintah, tempat ibadah, sekolah, tempat pendidikan, kantor, rumah sakit dan tempat umum lainnya.¹⁸⁷

Selanjutnya Pasal 10 menyebutkan bahwa setiap orang yang menggunakan minuman beralkohol golongan A, B, atau C sehingga dapat mengganggu ketertiban umum dilarang melakukan aktifitas di tempat-tempat sebagaimana tersebut dalam Pasal 9. Pasal 11 Pada Bulan Puasa atau Bulan Suci Ramadhan, Kepala Daerah melarang peredaran, perdagangan, penyimpanan, produksi, pengoplosan, penggunaan dan/ atau peminuman minuman beralkohol.¹⁸⁸

Dalam Pasal 12 menyebutkan bahwa setiap produk minuman beralkohol harus mempunyai label minuman beralkohol dengan pesyaratan sebagai berikut:¹⁸⁹

- a. Setiap kemasan atau botol minuman beralkohol golongan A, B, atau C wajib dilengkapi label sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Label sebagaimana dimaksud ayat (1) wajib menggunakan Bahasa Indonesia, Angka Arab, Huruf Latin, dan sekurang-kurangnya memuat keterangan mengenai, Nama produk, Kadar alkohol.
- c. Daftar bahan yang digunakan.
- d. Berat bersih atau isi bersih.
- e. Nama dan alamat perusahaan industri yang memproduksi atau yang mengimpor minuman beralkohol.
- f. Tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa.
- g. Pencantuman tulisan "minuman beralkohol" dan

¹⁸⁷ *Ibid*

¹⁸⁸ *Ibid*

¹⁸⁹ *Ibid*

- h. Tulisan peringatan "dibawah umur 21 tahun atau wanita hamil dilarang minum".

Pasal 13 Pemerintah Daerah menyelenggarakan pembinaan dan pengawasan atas pengedaran, penjualan dan/ atau penggunaan minuman beralkohol dengan cara :¹⁹⁰

- a. Menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai pengedaran, penjualan dan/ atau penggunaan minuman beralkohol.
- b. Melaksanakan pengawasan sesuai dengan kewenangan untuk terpenuhinya ketentraman dan ketertiban kehidupan masyarakat.

Pasal 14 Pembinaan dan pengawasan atas pengedaran, penjualan, dan/ atau penggunaan minuman beralkohol sebagaimana dimaksud Pasal 13, dilaksanakan terhadap pengedar dan/ atau penjual minuman beralkohol, serta masyarakat.

Selanjutnya Pasal 15 menyebutkan bahwa pengawasan mempunyai anggota yang terdiri atas yakni :

- a. Dalam rangka melakukan pengawasan terhadap peredaran dan penjualan minuman beralkohol golongan A, B, dan C sebagaimana dimaksud Pasal 4 dibentuk Komisi Pengawasan yang keanggotaannya terdiri dari unsur instansi terkait.
- b. Keanggotaan Komisi Pengawasan paling sedikit berjumlah 7 (tujuh) orang dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.
- c. Komisi Pengawasan sebagaimana dimaksud ayat (1) bertugas melakukan pemantauan terhadap peredaran dan penjualan minuman beralkohol golongan A, B, dan C secara periodik dan berkala sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.

Pasal 16 penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah ini dilaksanakan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus sesuai perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud ayat (1) dilaksanakan di terminal dan apabila dilaksanakan di jalan, Penyidik Pegawai Negeri Sipil wajib berkoordinasi dengan dan harus didampingi Petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹⁹¹

Selanjutnya Pasal 17 memuat ketentuan pidana, yakni pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5, Pasal 6 ayat (2) Pasal 7, 8, 9, 10, 11 dan Pasal 12 ayat (2) diancam dengan Pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), adalah pidana pelanggaran.¹⁹²

190 *Ibid*

191 *Ibid*

192 *Ibid*

3. Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai

Landasan filosofis dan landasan sosiologis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pengawasan dan Pengendalian Produksi, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan Dan Konsumsi Minuman Beralkohol, yakni :¹⁹³

- a. Bahwa dengan semakin meluasnya peredaran minuman beralkohol yang cenderung mengganggu ketenteraman dan ketertiban masyarakat dan untuk melindungi masyarakat dari bahaya penggunaan minuman beralkohol serta untuk menciptakan suasana yang aman dan tertib guna meningkatkan pembangunan daerah Kabupaten Sinjai, maka diperlukan pengaturan tentang pengawasan dan pengendalian produksi, peredaran, penyimpanan, penjualan dan konsumsi minuman beralkohol.
- b. Bahwa kegiatan produksi, peredaran dan penjualan serta meminum minuman beralkohol cenderung menimbulkan dampak negatif yaitu mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat, sehingga diperlukan pengaturan dalam bentuk Peraturan Daerah untuk menjadi landasan melakukan pengawasan dan pengendaliannya.
- c. Bahwa pengaturan tentang larangan produksi, peredaran, penyimpanan, penjualan dan konsumsi minuman beralkohol, belum ada pengaturannya secara khusus untuk dijadikan dasar hukum dalam pengawasan dan penertibannya.
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c, maka perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Produksi, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pengawasan dan Pengendalian Produksi, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan Dan Konsumsi Minuman Beralkohol, yakni :¹⁹⁴

- a. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah-daerah Tingkat II di Sulawesi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1822).
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-barang Dalam Pengawasan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).

¹⁹³ Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pengawasan dan Pengendalian Produksi, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan Dan Konsumsi Minuman Beralkohol.

¹⁹⁴ *Ibid*

- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495).
- e. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
- f. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1988 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3373).

Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa maksud dan tujuan dibentuknya Peraturan Daerah ini, sebagaimana dimaksud, yakni :¹⁹⁵

- a. Maksud pembentukan Peraturan Daerah ini adalah agar minuman beralkohol tidak dibuat, tidak diedarkan, tidak disimpan, tidak dijual dan tidak dikonsumsi di Kabupaten Sinjai karena menimbulkan dampak negative yakni rusaknya kesehatan warga, mendorong terjadinya kriminalitas dan penyakit sosial lainnya yang bermuara pada rusaknya ahlak dan moral warga, menurunkan produktivitas ekonomi serta timbulnya kerawanan sosial, ketertiban dan keamanan ditengah masyarakat.
- b. Tujuan diadakanya Peraturan Daerah ini adalah untuk :
 - 1) Memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan aparat penegak hukum atas pengawasan dan pengendalian produksi, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol dan minuman yang memabukkan lainnya.
 - 2) Mendorong prilaku masyarakat agar hidup sehat.
 - 3) Menekan angka kriminalitas dengan mengurangi faktor penyebab timbulnya kriminalitas untuk menciptakan lingkungan masyarakat yang aman, tertib dan tenteram.

Selanjutnya Pasal 3 Larangan Produksi, Peredaran, Penyimpanan, Penjualan dan Konsumsi Minuman Beralkohol, yakni :¹⁹⁶

- a. Setiap orang atau badan usaha dilarang memproduksi, mengedarkan, memasukkan, menyalurkan dan menjual (importir, distributor, sub

¹⁹⁵ *Ibid*

¹⁹⁶ *Ibid*

distributor, pengecer) minuman beralkohol di wilayah Kabupaten Sinjai.

b. Setiap orang dilarang:

- 1) Mengonsumsi minuman beralkohol golongan A, B, C, D dan minuman beralkohol tradisional serta minuman dengan fermentasi/campuran/racikan lainnya.
- 2) Memasuki wilayah Kabupaten Sinjai yang berada dalam kondisi dipengaruhi minuman beralkohol dan/atau tindakannya berdampak hukum terhadap ketertiban dan keamanan di wilayah Kabupaten Sinjai.
- 3) Membawa minuman beralkohol dalam bentuk kemasan apapun memasuki atau melintasi wilayah Kabupaten Sinjai.
- 4) Memproduksi atau mengoplos minuman beralkohol dari bahan kimia tumbuh-tumbuhan, dan sejenis di wilayah Kabupaten Sinjai.

Pasal 4 Penggolongan/Karakteristik Minuman Beralkohol, yakni minuman dengan Kadar Alkohol/ethanol (C₂H₅OH) 1% (satu persen) sampai dengan 5% (lima persen) adalah Golongan A. Minuman dengan Kadar Alkohol/ethanol (C₂H₅OH) lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen) adalah Golongan B. Minuman dengan Kadar Alkohol/ethanol (C₂H₅OH) lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen) adalah Golongan C. Minuman yang dapat memabukkan yang kadar alkoholnya tidak atau belum terdeteksi adalah Golongan D, termasuk ballo, tuak, saguer, sopi dan yang sejenis. Minuman dengan racikan/campuran apapun (obat, air kelapa dan jenis kimiawi lainnya) yang dapat memabukkan.¹⁹⁷

Pasal 5 Larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dikecualikan pada tempat-tempat sebagai berikut: Hotel Bintang 3, Bintang 4 dan Bintang 5. Restoran dengan tanda Talam Kencana dan Talam Selaka; dan Bar termasuk Pub dan Kelab Malam. Larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2), dikecualikan untuk kepentingan obat-obatan dan sejenisnya yang mengandung rempah rempah-rempah khusus untuk tujuan kesehatan atau pengobatan, dan tidak memabukkan.¹⁹⁸

Dalam Pasal 6 juga disebutkan bahwa untuk kepentingan obat-obatan dengan tujuan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) terlebih dahulu harus dilengkapi. Surat Keterangan hasil analisa dan diagnose serta resep dari dokter dan/atau Tenaga Ahli lainnya yang memiliki komitmen keahlian ekonomi dan integritas moral yang dapat dipertanggungjawabkan. Surat Rekomendasi dari Dinas Kesehatan Daerah; dan Surat Rekomendasi dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Sinjai. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.¹⁹⁹

¹⁹⁷ *Ibid*

¹⁹⁸ *Ibid*

¹⁹⁹ *Ibid*

Pasal 11 setiap pengusaha, pemasok, pengedar, penyimpan, penjual (Inportir, distributor, sub distributor dan pengecer) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dikenakan sanksi sebagai berikut:²⁰⁰

- a. Pembeli diancam dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan dan/atau denda paling banyak Rp.10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).
- b. Pengedar diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp.20.000.000,- (dua puluh juta rupiah).
- c. Penyimpan diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (empat) bulan dan/atau denda paling banyak Rp.30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah).
- d. Pemasok diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (lima) bulan dan/atau denda paling banyak Rp.40.000.000,- (empat puluh juta rupiah).
- e. Pengusaha diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

4. Peraturan Daerah Kota Banjarbaru

Landasan filosofis dan landasan sosiologis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 05 Tahun 2006 Tentanglarangan Minuman Beralkohol, yakni :²⁰¹

- a. Bahwa penggunaan Minuman Beralkohol bertentangan dan tidak sesuai dengan kehidupan bermasyarakat di Kota Banjarbaru yang Agamis, dapat menimbulkan gangguan kesehatan, berdampak negatif terhadap ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- b. Bahwa dengan semakin meluasnya peredaran minuman beralkohol di Kota Banjarbaru maka, perlu diatur ketentuan larangan dan pengawasannya.
- c. Bahwa untuk maksud tersebut pada huruf a dan b di atas konsideran ini, perlu diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 05 Tahun 2006 Tentanglarangan Minuman Beralkohol, yakni :²⁰²

- a. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1957 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1820).
- b. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Banjarbaru (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3822).

²⁰⁰ *Ibid*

²⁰¹ Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 05 Tahun 2006 Tentanglarangan Minuman Beralkohol

²⁰² *Ibid*

- c. Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4369).
- d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).
- e. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden.

Selanjutnya Pasal 2 Peraturan Daerah ini, memuat ketentuan tentang larangan, yakni :²⁰³

- a. Dilarang memiliki, menjual dan membeli minuman beralkohol / Minuman keras dan atau minuman yang memabukan didalam Kota Banjarbaru.
- b. Setiap orang atau Badan (Perusahaan) dilarang memproduksi, memasok, mengedar, mendatangkan, menyimpan minuman beralkohol /Minuman keras dan atau yang memabukan dalam Wilayah Kota Banjarbaru.
- c. Setiap orang dilarang :
 - 1) Mengonsumsi / meminum minuman keras atau beralkohol/ etanol mengandung dan atau minuman yang memabukan didalam Wilayah Kota Banjarbaru.
 - 2) Menyuruh atau memaksa orang meminum minuman yang meminum keras beralkohol dan atau minuman yang memabukan.
 - 3) Menyediakan minuman keras beralkohol dan atau minuman yang memabukan dengan cuma-cuma atau sebagai hadiah/parsel.
 - 4) Dilarang membawa minuman beralkohol dan atau minuman yang memabukan kedalam Daerah/Wilayah Kota Banjarbaru tanpa seizin dan surat keterangan sah secara Hukum tentang kepemilikan dan tujuan barang tersebut.

Kemudian Pasal 3 memuat ketentuan, yakni :²⁰⁴

- a. Penjualan Minuman Beralkohol /Minuman keras dapat diberikan dan penyediaan terbatas kepada Hotel berbintang untuk keperluan turis asing sebagai pelayanan wisata.
- b. Penjualan Minuman keras hanya untuk diminum ditempat Hotel berbintang yang telah disediakan.
- c. Izin dimaksud ayat (1) berlaku selama 1 tahun dan dapat diperpanjang kembali.

203 *Ibid*
204 *Ibid*

- d. Izin dimaksud ayat (1) diberikan kepada Hotel berbintang berdasarkan penilaian dan rekomendasi dari Polresta dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Banjarbaru.
- e. Permohonan rekomendasi disertai dengan materai serta membayar uang legas.
- f. Untuk memperoleh Rekomendasi dimaksud ayat (4) disertai dengan :
 - 1) Pernyataan bermaterai tidak menyediakan, mengedarkan, menjual untuk umum, menyimpan melebihi batas rekomendasi.
 - 2) Bersedia untuk diperiksa sewaktu-waktu oleh petugas.
- g. Jumlah maksimal penyediaan terbatas minuman keras beralkohol sesuai Izin dimaksud ayat (1) adalah maksimal 2 lusin Golongan A. Pasal 8, memuat proses penyidikan, yakni :²⁰⁵
- a. Selain Pejabat Penyidikan Umum yang bertugas menyidik tindak pidana . penyidikan atas tindak pidana sebagaimana dimaksud pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah ini, dapat dilakukan oleh penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah yang pengangkatannya ditetapkan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
- b. Dalam melaksanakan tugasnya, Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini, berwenang :
 - 1) Menerima laporan dan atau pengaduan seseorang tentang adanya tindak pidana.
 - 2) Melakukan tindakan pertama pada saat itu ditempat kejadian, serta melakukan pemeriksaan.
 - 3) Menyuruh berhenti seorang tersangka dari kegiatan dan menerima tanda pengenal diri tersangka.
 - 4) Melakukan penyitaan benda dan atau surat.
 - 5) Mengambil sidik jari dan memotret seorang tersangka.
 - 6) Memanggil seseorang, untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
 - 7) Mendatangkan seorang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.
 - 8) Menghentikan penyidikan setelah mendapatkan petunjuk dari petunjuk umum bahwa tidak terdapat bukti yang cukup untuk peristiwa dimaksud dan lagi hal tersebut bukanlah merupakan tindak pidana, selanjutnya Penyidik memberitahukan hal tersebut kepada Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya.
 - 9) Mengadakan tindakan lain menurut Hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
- c. Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil membuat Berita Acara setiap tindakan tentang :
 - 1) Pemeriksaan tersangka.
 - 2) Penggeledahan.

²⁰⁵ *Ibid*

- 3) Melakukan penyitaan atas benda dan surat.
- 4) Memeriksa surat.
- 5) Memeriksa saksi.
- 6) Melakukan pemeriksaan ditempat kejadian dan mengirimkannya kepada Kejaksaan Negeri melalui Penyidik Polisi Negara Republik Indonesia.

5. Peraturan Daerah Kabupaten Bima

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Larangan Produksi, Penjualan, Pengedaran, dan Konsumsi Minuman Beralkohol, yakni :²⁰⁶

- a. Bahwa minuman beralkohol pada hakekatnya membahayakan kesehatan jasmani dan rohani, mengancam masa depan kehidupan bangsa, dapat mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat, serta menjadi salah satu faktor penyebab tindak kekerasan dan kriminalitas maupun tindakan yang tidak terpuji lainnya.
- b. Bahwa untuk melindungi masyarakat dari bahaya yang ditimbulkan akibat minuman beralkohol, dipandang perlu untuk melarang semua aktivitas produksi, penjualan, pengedaran, dan konsumsi minuman beralkohol.
- c. Bahwa Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2003 tentang Larangan Peredaran, Penjualan, Konsumsi Serta Produksi Minuman Beralkohol sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sosial kemasyarakatan sehingga perlu diganti.
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Larangan Produksi, Penjualan, Pengedaran, dan Konsumsi Minuman Beralkohol.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Larangan Produksi, Penjualan, Pengedaran, dan Konsumsi Minuman Beralkohol, yakni :²⁰⁷

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).

²⁰⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Larangan Produksi, Penjualan, Pengedaran, dan Konsumsi Minuman Beralkohol

²⁰⁷ *Ibid*

- c. 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).
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).
- e. Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 2 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bima (Lembaran Daerah Kabupaten Bima Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Bima Nomor 25).

Pasal 2, memuat maksud dan tujuan dibentuknya Peraturan Daerah ini, yakni :²⁰⁸

- a. Peraturan Daerah ini disusun dengan maksud sebagai pedoman larangan produksi, penjualan, pengedaran, dan konsumsi minuman beralkohol guna melindungi kepentingan umum, menjaga keamanan dan ketertiban.
- b. Peraturan Daerah ini bertujuan untuk :
 - 1) Memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan aparat penegak hukum atas larangan produksi, penjualan, pengedaran, dan konsumsi minuman beralkohol.
 - 2) Mendorong perilaku masyarakat agar hidup sehat; dan
 - 3) Menekan angka kriminalitas dengan mengurangi faktor penyebab timbulnya kriminalitas untuk menciptakan lingkungan masyarakat yang aman, tertib, dan tenteram.

Dalam Pasal 3, disebutkan bahwa Golongan Minuman Beralkohol diklasifikasikan dalam golongan sebagai berikut :²⁰⁹

- a. Minuman beralkohol golongan A adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) di atas 0% (nol persen) sampai dengan 5% (lima persen).
- b. Minuman beralkohol golongan B adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) di atas 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen).
- c. Minuman beralkohol golongan C adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C₂H₅OH) di atas 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).

Pasal 4, memuat larangan, yakni :²¹⁰

- a. Setiap orang atau badan hukum dilarang melakukan:
 - 1) Produksi.

208 *Ibid*

209 *Ibid*

210 *Ibid*

- 2) Penjualan.
 - 3) Pengedaran; dan
 - 4) Konsumsi minuman beralkohol.
- b. Setiap orang dilarang membawa minuman beralkohol dalam bentuk kemasan apapun melintasi dan/atau memasuki wilayah Kabupaten Bima.
- c. Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan ayat (2) dikecualikan bagi anggota korps diplomatik dan konsulat asing.

Pasal 6, peran serta masyarakat dalam membantu pencegahan dan penanggulangan minuman beralkohol, meliputi :²¹¹

- a. Masyarakat berperan serta dalam membantu upaya pencegahan dan penanggulangan produksi, penjualan, pengedaran, dan konsumsi minuman beralkohol.
- b. Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memberikan informasi adanya produksi, penjualan, pengedaran, dan konsumsi minuman beralkohol kepada instansi yang berwenang.
- c. Pemerintah Daerah memberikan penghargaan kepada masyarakat yang berperan serta dalam pencegahan dan penanggulangan produksi, penjualan, pengedaran, dan konsumsi minuman beralkohol.
- d. Tata cara pemberian penghargaan kepada masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

Pasal 7, memuat pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah Daerah dan instansi terkait, meliputi :

- a. Pemerintah Daerah dan instansi terkait lainnya melakukan pembinaan kepada masyarakat tentang bahaya minuman beralkohol bagi kesehatan dan dampaknya.
- b. Dalam rangka efektifitas pengawasan pencegahan dan penanggulangan produksi, penjualan, pengedaran dan konsumsi minuman beralkohol Pemerintah Daerah membentuk Tim Pengawas.
- c. Tim Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Bupati.
- d. Tata Cara Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Selanjutnya Pasal 8, memuat perihal tentang penyidikan terhadap pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol, meliputi :²¹²

- a. Penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah ini dilaksanakan oleh PPNS di lingkungan SKPD yang diberi wewenang khusus untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol.
- b. Dalam melaksanakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PPNS berwenang :

211 *Ibid*
212 *Ibid*

- 1) Menerima, mencari, mengumpulkan, dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas.
- 2) Meneliti, mencari, dan mengumpulkan keterangan mengenai orang atau badan usaha tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana.
- 3) Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan usaha sehubungan dengan tindak pidana.
- 4) Memeriksa buku-buku, atau catatan-catatan, dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana.
- 5) Melakukan pengeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut.
- 6) Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana;
- 7) Menyuruh berhenti atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud pada huruf e.
- 8) Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana.
- 9) Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
- 10) Menghentikan penyidikan; dan
- 11) Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- 12) PPNS dalam melaksanakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 9, PPNS yang melaksanakan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) menghentikan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf j dalam hal tidak terdapat cukup bukti, atau peristiwa tersebut bukan merupakan pelanggaran, atau penyidikan dihentikan karena peristiwanya telah kadaluwarsa, atau tersangka meninggal dunia.²¹³

Pasal 10, memuat ketentuan pidana bagi siapa saja yang melanggar ketentuan Peraturan Daerah ini, yakni :²¹⁴

- a. Barang siapa yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (Lima puluh juta rupiah).

213 *Ibid*

214 *Ibid*

- b. Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

6. Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 02 Tahun 2009 tentang Larangan Minuman Beralkohol, yakni :

- a. Bahwa dengan semakin meningkatnya peredaran dan penggunaan minuman beralkohol yang dikhawatirkan dapat merusak sendi-sendi kehidupan di tengah-tengah masyarakat, dipandang perlu menetapkan aturan terhadap pencegahan dan penindakan produksi, peredaran dan penggunaan minuman beralkohol.
- b. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana yang dimaksud huruf a, perlu menetapkan Peraturan Daerah Tentang Larangan Minuman Beralkohol.²¹⁵

Landasan filosofis dan landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 02 Tahun 2009 tentang Larangan Minuman Beralkohol, yakni :

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Profinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 25) Jo, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 153, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4348).
- b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesianomor 4437) Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Ppemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).
- e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pengawasan Dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

²¹⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 02 Tahun 2009 tentang Larangan Minuman Beralkohol.

- f. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 15/MDAG.PER/3/2006 Tentang Pengawasan Dan Pengendalian Impor, Pengedaran dan Penjualan, dan Perizinan Minuman Beralkohol.
- g. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 11 Tahun 2001 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Maksiat (Lembar Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2001 Nomor 39).

Dalam Pasal 2 Maksud Berpakaian Muslim bagi Siswa, Mahasiswa dan Karyawan adalah untuk menggambarkan keimanan seseorang dan bertaqwa kepada Allah Subhanahu wata'ala serta taat mengamalkan Agama Islam sekaligus melestarikan pakaian adat. Pasal 3 Tujuan berpakaian Muslim dan Muslimah adalah :²¹⁶

- a. Membentuk sikap dan perilaku sebagai seorang Muslim dan Muslimah yang baik dan berakhlak mulia.
- b. Membiasakan diri berpakaian Muslim dan Muslimah dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam kehidupan berkeluarga maupun dihadapan masyarakat umum.
- c. Menciptakan masyarakat yang mencintai budaya Islam dan budaya Minangkabau.
- d. Melestarikan fungsi adat sesuai dengan pituah "syara'mangato adat mamakai".

Pasal 4 Fungsi berpakaian Muslim dan Muslimah adalah untuk menjaga kehormatan dan harga diri, sebagai identitas Muslim dan Muslimah, serta untuk menghindari kemungkinan terjadinya ancaman dan gangguan dari pihak lain. Pasal 5 Setiap siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) Mahasiswa, dan Karyawan wajib berpakaian muslim dan muslimah, sedangkan bagi warga masyarakat umum adalah bersifat himbauan.²¹⁷

Selanjutnya dalam Pasal 6, disebutkan bahwa :²¹⁸

- a. Berpakaian Muslim dan Muslimah sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 dilaksanakan pada :
 - 1) Kantor-kantor Pemerintah dan Swasta.
 - 2) Sekolah Negeri dan Swasta, mulai dari Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLIP), Sekolah lanjutan Tingkat atas (SLTA) sampai Perguruan Tinggi.
 - 3) Lembaga-lembaga pendidikan Sekolah dan Luar Sekolah.
 - 4) Acara-acara Resmi.
- b. Bagi masyarakat umum dihimbau berpakaian muslim dan muslimah dalam kehidupan sehari-hari termasuk pada acara hiburan umum.

Kemudian Pasal 7²¹⁹

216 *Ibid*

217 *Ibid*

218 *Ibid*

219 *Ibid*

- a. Ketentuan mengenai pakaian Muslim dan Muslimah bagi karyawan/ti pada Kantor Pemerintah dan Swasta sebagaimana tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a adalah sebagai berikut:
 - 1) Karyawan, memakai celana panjang, memakai baju lengan panjang / pendek.
 - 2) Karyawati, memakai baju lengan panjang yang menutupi pinggul, memakai rok atau celana panjang yang menutupi sampai mata kaki, memakai kerudung yang menutupi rambut, telinga, leher, tengkuk dan dada.
- b. Pakaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tembus pandang, dan tidak memperlihatkan lekuk-lekuk tubuh (tidak ketat).
- c. Ketentuan mengenai model pakaian Muslim dan Muslimah diatur lebih lanjut oleh Kepala Daerah.

Pasal 8 Ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa dan Mahasiswa sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf b adalah sebagai berikut : Laki-Laki, (Memakai celana panjang, Memakai baju lengan panjang/pendek). Perempuan (Memakai baju lengan panjang yang menutupi pinggul dan dada yang dalamnya sampai lutut, memakai rok atau celana panjang yang menutupi sampai mata kaki, memakai kerudung yang menutupi rambut, telinga leher dan tengkuk serta dada. Pakaian sebagai mana dimaksud tidak tembus pandang dan tidak memperlihatkan lekuk-lekuk tubuh (tidak ketat). Ketentuan mengenai model pakaian lebih lanjut oleh Kepala Daerah.²²⁰

Pasal 9 Ketentuan Memakai pakaian Muslim dan Muslimah pada lembaga pendidikan Sekolah dan Luar Sekolah sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf c, menyesuaikan dengan ketentuan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 7 Peraturan Daerah ini. Pasal 10 Ketentuan memakai pakaian Muslim dan Muslimah pada Acara Resmi sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf d, menyesuaikan dengan jenis acara dan ketentuan adat yang berlaku setempat.²²¹

Pasal 11 Setiap pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi sebagai berikut:²²²

- a. Bagi karyawan/Karyawati, Dosen, dan Guru dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan Disiplin Pegawai.
- b. Bagi siswa dan mahasiswa dikenakan sanksi secara bertingkat sebagai berikut:
 - 1) Ditegur secara lisan;
 - 2) Ditegur secara tertulis;
 - 3) Diberitahukan kepada orang tua;
 - 4) Tidak dibolehkan mengikuti pelajaran di sekolah;
 - 5) Dikeluarkan dari sekolah.

220 *Ibid*

221 *Ibid*

222 *Ibid*

G. PERDA SYARIAH TENTANG NORMA SOSIAL DAN HARI PARIWISATA HALAL

Tabel Peraturan Daerah bernuansa Syariah berkaitan dengan Pembangunan Tata Nilai Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Kemasyarakatan dan Moralitas.²²³

No	Provinsi	Kabupaten/ Kota	Jenis Peraturan	Perda& Tahun
1	Jawa Barat	Tasikmalaya	Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan Yang Berlandaskan Pada Ajaran Agama Islam dan Norma-norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya	Perda No 12 Tahun 2009

1. Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pembangunan Tata Nilai Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Kemasyarakatan dan Moralitas, yakni :²²⁴

- a. Bahwa masyarakat Kota Tasikmalaya adalah masyarakat religius yang sebagian besar beragama Islam senantiasa menjunjung tinggi harkat, martabat dan kemuliaan ajaran agama yang berfungsi sebagai tuntunan dalam menjalankan kehidupan pribadi maupun dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sehingga Pemerintah Daerah perlu mendorong setiap upaya masyarakat untuk senantiasa menyeru dan mengajak kepada kebaikan dan mencegah perbuatan yang salah sehingga terwujud suasana kehidupan kemasyarakatan yang harmonis, rukun, damai, aman, tertib dan tenteram.
- b. Bahwa pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional pada hakikatnya bertujuan untuk meningkatkan harkat, martabat dan kesejahteraan sosial masyarakat, lahir maupun batin, maka perlu diciptakan suatu tatanan dan iklim kehidupan masyarakat yang sesuai dengan nilai-nilai ajaran agama dan norma -norma sosial yang tumbuh dan berkembang, dengan tetap menjunjung tinggi toleransi antar umat beragama.
- c. Bahwa untuk mencegah pengaruh dampak negatif globalisasi yang dapat menimbulkan kerugian dan merusak tatanan kehidupan serta akhlak masyarakat Kota Tasikmalaya yang selama ini menjunjung tinggi nilai-nilai ajaran agama dan norma-norma sosial perlu dilakukan upaya-upaya pencegahan dan tindakan menyeluruh yang terencana,

²²³ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia

²²⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pembangunan Tata Nilai Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Kemasyarakatan dan Moralitas

terpadu, sistematis dan berkelanjutan yang dilakukan bersama-sama oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat.

- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan yang Berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pembangunan Tata Nilai Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Kemasyarakatan dan Moralitas, yakni :²²⁵

- a. Undang-Undang Nomor 1 Pnps Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2726).
- b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437), sebagaimana telah dua kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593).
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).

Pasal 3 maksud dan tujuan dibentuknya Peraturan Daerah ini, adalah:²²⁶

- a. Pembentukan Peraturan Daerah ini dimaksudkan 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.

225 *Ibid*

226 *Ibid*

- b. Tujuan dibentuknya Peraturan Daerah ini adalah untuk :
- 1) Menciptakan kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap pentingnya nilai-nilai ajaran agama Islam dan norma-norma sosial sebagai pedoman hidup, baik bagi kehidupan pribadi maupun dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
 - 2) Membangun pemahaman masyarakat terhadap akibat dari perilaku dan perbuatan yang menyimpang dan/atau bertentangan dengan ajaran agama Islam dan norma-norma sosial serta aturan hukum, baik bagi kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat maupun bangsa dan negara.
 - 3) Membentuk kepribadian bagi setiap masyarakat muslim dengan akhlaqul karimah yang bersumber pada ajaran Al-Qur'an dan As-Sunnah.
 - 4) Membentuk kepribadian setiap orang yang bukan beragama Islam untuk menghormati dan mengharagai norma-norma ajaran agama Islam yang dianut oleh sebagian besar masyarakat Kota Tasikmalaya serta norma-norma sosial dan peraturan hukum yang berlaku di Indonesia.
 - 5) Menciptakan peningkatan keimanan dan ketaqwaan bagi umat Islam kepada Allah Subhanahu Wa Ta'ala.
 - 6) Menciptakan suasana kehidupan masyarakat dan lingkungan yang harmonis, rukun, damai, aman, tertib dan tenteram.

Pasal 4 Prinsip-prinsip dasar dalam pembangunan tata nilai kehidupan kemasyarakatan, yakni :²²⁷

- a. Pembangunan tata nilai kehidupan kemasyarakatan yang berlandaskan pada ajaran agama Islam dan norma-norma sosial, dilaksanankan secara terencana, terpadu, sistematis dan berkelanjutan melalui suatu cara dan metoda yang bersifat persuasif-edukatif dan berdasarkan pada peraturan hukum yang berlaku.
- b. Pemerintah Daerah dan masyarakat mempunyai kewajiban yang sama dalam menciptakan, membangun, membina, memelihara dan menjaga tata nilai kehidupan kemasyarakatan yang berlandaskan kepada ajaran agama Islam dan norma-norma sosial.
- c. Setiap orang yang berdomisili tetap maupun tidak tetap, wajib menghormati dan turut menjaga tata nilai kehidupan masyarakat yang berlandaskan kepada ajaran agama Islam dan norma-norma sosial.

Pasal 5 Implementasi Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan, yakni :²²⁸

- a. Setiap muslim agar senantiasa menjunjung kemuliaan ajaran Agama Islam yang bersumber pada Al-Qur'an dan Assunnah sebagai tuntunan dan pedoman hidup, baik dalam menjalankan kehidupan pribadi maupun dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

²²⁷ *Ibid*

²²⁸ *Ibid*

- b. Agar kemuliaan ajaran Agama Islam yang bersifat "Rahmatan Lil Alamin " sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka setiap muslim agar senantiasa melaksanakan "amar ma'r uf nahil munkar" dalam kehidupannya sehari-hari.
- c. Setiap muslim wajib mencegah dan menghindari perbuatan-perbuatan dan tindakan-tindakan tercela yang dapat menimbulkan kerugian dan keruntuhan akhlaq, moral dan sosial.
- d. Tindakan tercela sebagaimana dimaksud pada ayat (3), antara lain adalah sebagai berikut :
 - 1) Tindak pidana korupsi dan penyalahgunaan jabatan/kekuasaan.
 - 2) Perzinahan dan pelacuran, baik yang dilakukan oleh orang yang berbeda jenis kelamin maupun oleh orang yang berjenis kelamin sama (homoseksual/lesbian).
 - 3) Perjudian dalam berbagai bentuk dan jenisnya.
 - 4) Penggunaan minuman dan/atau makanan yang mengandung alkohol dan/atau ethanol dan/atau bahan lain yang dapat memabukkan dan/atau menimbulkan kecanduan/ ketergantungan bagi orang yang mengkonsumsinya.
 - 5) Penggunaan narkotika, zat-zat adiktif dan obat-obatan terlarang.
 - 6) Praktik aborsi.
 - 7) Penggunaan sarana atau alat, termasuk pertunjukan, hiburan/ wisata dan reklame yang bersifat pornografi.
 - 8) Praktik riba dan ijon.
 - 9) Perdukunan yang mengarah kepada perbuatan syirik.
 - 10) Eksploitasi terhadap anak di bawah umur dan kaum perempuan.
 - 11) Premanisme.
 - 12) Penyebaran paham/aliran sesat.

Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa Pemeliharaan Aqidah bagi setiap muslim, yakni :²²⁹

- a. Setiap muslim wajib menjaga dan memelihara aqidah Islamiyah yang diyakininya yang sesuai dengan Al -Qur'an dan Assunah dari pengaruh paham/aliran sesat.
- b. Setiap muslim agar memantapkan keyakinannya sehingga tidak keluar dari aqidah Islamiyah yang diakibatkan oleh pengaruh dan paham/ aliran tertentu yang bertentangan dengan ajaran agama Islam.
- c. Pemerintah Daerah berkewajiban mendorong agar setiap muslim dapat melaksanakan aqidah Islamiyah sesuai dengan Al-Qur'an dan Assunah.
- d. Pemerintah Daerah, pesantren-pesantren dan lembaga-lembaga keagamaan Islam yang diberi kewenangan oleh Undang- Undang untuk melakukan kegiatan pendidikan dan da'wah Islamiyah, melakukan pembinaan dan pembimbingan terhadap setiap muslim yang disangka atau patut diduga tidak melaksanakan dan/atau telah menyimpangkan

229 *Ibid*

aqidah Islamiyah dalam kehidupannya dan/atau kehidupan orang yang berada di bawah perwalian dan/atau tanggung jawabnya.

- e. Tata cara, metoda dan prosedur pembinaan dan pembimbingan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur lebih lanjut oleh Walikota.

Selanjutnya Pasal 7 diatur tentang bagaimana cara setiap orang dalam pengamalan ibadah menurut agamanya masing-masing, yakni :²³⁰

- a. Setiap orang berhak untuk beribadah menurut agamanya masing-masing.
- b. Pelaksanaan ibadah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ajaran agama/yang dianut oleh pemeluknya dengan menghormati norma-norma sosial di lingkungannya.
- c. Setiap orang wajib menjaga kerukunan hidup diantara para pemeluk agama dan dengan sikap saling menghargai dan menghormati.
- d. Setiap orang yang melakukan kegiatan usaha, wajib memberikan kesempatan dan tidak boleh menghalang-halangi karyawan/pegawai dan/atau konsumennya untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agamanya masing-masing.
- e. Setiap orang yang melakukan kegiatan usaha, wajib memberikan kesempatan dan menghormati serta tidak boleh menghalang-halangi karyawan/pegawainya yang beragama Islam untuk melaksanakan ibadah puasa pada Bulan Ramadhan dan ibadah sunnah yang mengiringinya, ibadah haji dan umroh dan ibadah wajib lainnya.
- f. Setiap orang dilarang mengganggu orang-seorang lainnya yang tengah melakukan kegiatan ibadah dan/atau menghalang-halangi orang-seorang yang akan melakukan kegiatan ibadah, baik dalam satu agama maupun dalam agama yang berbeda.
- g. Setiap tempat peribadatan harus digunakan sesuai dengan fungsi dan peruntukannya.
- h. Setiap badan/lembaga pemerintah maupun swasta wajib menyediakan sarana peribadatan secara layak dan sepatutnya sesuai dengan kebutuhan dan jumlah orang yang ada dalam lingkungan badan/ lembaga yang bersangkutan.
- i. Pemerintah Daerah sesuai dengan kemampuannya membantu pengembangan sarana/prasarana peribadatan.

Kemudian dalam Pasal 12 memuat tentang Tugas dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah, seperti :²³¹

- a. Untuk mewujudkan tata nilai kehidupan kemasyarakatan yang berlandaskan kepada ajaran agama Islam dan norma-norma sosial, maka Pemerintah Daerah, lembaga-lembaga yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang dan badan-badan peradilan umum maupun peradilan agama di wilayah hukum Kota Tasikmalaya harus secara sungguh-sungguh, adil, jujur dan bertanggung jawab melaksanakan

230 *Ibid*

231 *Ibid*

kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang dalam melakukan penegakan hukum.

- b. Dalam rangka pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah memfasilitasi pelaksanaan, pengawasan dan pembinaannya.

Pasal 13 Peran serta Masyarakat dalam melaksanakan ketentuan dalam Peraturan Daerah ini, adalah sebagai berikut :

- a. Dalam melaksanakan pembangunan tata nilai kehidupan kemasyarakatan yang berlandaskan kepada ajaran agama Islam dan norma-norma sosial kemasyarakatan, Pemerintah Daerah melibatkan seluruh jajaran Organisasi Perangkat Daerah sampai pada tingkat Kelurahan, RW dan RT serta seluruh lapisan masyarakat.
- b. Pemerintah Daerah membentuk atau memfasilitasi pembentukan Badan Konsultasi/Koordinasi yang unsur-unsurnya terdiri dari Pemerintah Daerah, Kepolisian Daerah, Kejaksaan Negeri, MUI, tokoh-tokoh masyarakat, para alim ulama, pimpinan organisasi keagamaan dan perwakilan organisasi sosial kemasyarakatan.
- c. Teknis pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut oleh Walikota.

Pasal 14 Pengawasan dan Pembinaan, meliputi yakni :²³²

- a. Pemerintah Daerah melakukan pembinaan khusus berupa rehabilitasi sosial dan akhlaq kepada setiap orang yang secara terus-menerus dan/atau berulang-ulang telah melakukan perbuatan-perbuatan dan/atau tindakan-tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) tanpa dapat lagi dicegah dan/atau dibina secara persuasif-edukatif.
- b. Untuk efektifitas pelaksanaan pembinaan khusus, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah mendirikan Panti Rehabilitasi Sosial.
- c. Lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan, lembaga-lembaga pendidikan formal dan non formal serta pesantren-pesantren dapat pula berperan dalam melakukan pembinaan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang ketentuannya diatur dengan Walikota.

Pasal 15 Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (4) dipidana dengan pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²³³

2. Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat

Landasan filosofis dibentuknya Peraturan Daerah dibentuknya Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal :

232 *Ibid*

233 *Ibid*

- a. bahwa pariwisata merupakan salah satu aspek pembangunan di bidang ekonomi yang mampu mempercepat perkembangan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat.
- b. bahwa pemangku kepentingan industri pariwisata, baik Pemerintah, Majelis Ulama Indonesia, swasta dan seluruh elemen masyarakat, bekerjasama untuk mengembangkan usaha Pariwisata Halal;
- c. bahwa Nusa Tenggara Barat sebagai salah satu destinasi wisata di Indonesia, maka setiap pemangku kepentingan industri pariwisata harus menyiapkan fasilitas dan sarana pariwisata yang memenuhi Pariwisata Halal;
- d. bahwa usaha Pariwisata Halal merupakan konsep yang mengintegrasikan nilai-nilai syariah ke dalam kegiatan pariwisata dengan menyediakan fasilitas dan pelayanan yang sesuai dengan ketentuan syariah
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pariwisata Halal.

Landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah dibentuknya Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal :

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang- Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1694);
- c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966);
- d. Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589);
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5262);
- f. Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Usaha Hotel Syari'ah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 74);

- g. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2008 Nomor 32) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2009-2029 (Lembaran Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2014 Nomor 1);
- h. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2013 Nomor 7);

Pasal 2 Maksud pengaturan Pariwisata Halal dalam Peraturan Daerah ini adalah untuk memberikan keamanan dan kenyamanan pelayanan kepada wisatawan agar dapat menikmati kunjungan wisata dengan aman, halal dan juga dapat memperoleh kemudahan bagi wisatawan dan pengelola dalam kegiatan kepariwisataan. Pasal 3 Tujuan pengaturan Pariwisata Halal adalah sebagai pedoman bagi pengelola pariwisata dalam memberikan pelayanan Pariwisata Halal kepada wisatawan. Pasal 4 Penyelenggaraan Pariwisata Halal berdasarkan asas:

- a. transparansi;
- b. akuntabilitas;
- c. keadilan; dan
- d. partisipatif;

Pasal 5 Ruang lingkup pengaturan Pariwisata Halal dalam Peraturan Daerah ini meliputi : destinasi, pemasaran dan promosi, industry, kelembagaan, pembinaan dan pengawasan; dan pembiayaan. Pasal 6, menyebutkan :

- (1) Destinasi Pariwisata Halal meliputi atraksi wisata alam dan wisata budaya.
- (2) Pengelola Destinasi pariwisata halal harus membangun fasilitas umum untuk mendukung kenyamanan aktivitas kepariwisataan halal.
- (3) Fasilitas umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas :
 - a. Tempat dan perlengkapan ibadah wisatawan Muslim; dan
 - b. fasilitas bersuci yang memenuhi standar syari'ah;

Pasal 7 menyebutkan:

- (1) Pemberdayaan masyarakat melalui pariwisata halal meliputi:
 - a. penguatan kesadaran masyarakat;
 - b. peningkatan kapasitas dan peran masyarakat dalam pengelolaan usaha; dan
 - c. peningkatan pendapatan masyarakat.
- (2) Penguatan kesadaran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan dalam bentuk sosialisasi tentang penyelenggaraan pariwisata halal.
- (3) Peningkatan kapasitas dan peran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

- a. meningkatkan pemahaman, dukungan dan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pengelolaan pariwisata halal;
 - b. meningkatkan motivasi dan kemampuan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata halal; dan
 - c. melibatkan masyarakat dalam perumusan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan kepariwisataan halal.
- (4) Peningkatan pendapatan masyarakat melalui usaha pariwisata halal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi :
- a. menciptakan kesempatan berusaha dalam aktivitas kepariwisataan halal; atau
 - b. memberikan insentif

Pasal 8 menyebutkan :

- (1) Kebijakan pengembangan investasi pariwisata halal meliputi :
 - a. Pemberian insentif investasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - b. peningkatan kemudahan investasi; dan
 - c. peningkatan promosi.
- (2) Peningkatan insentif investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, meliputi:
 - a. meningkatkan pemberian keringanan pajak secara gradual untuk investasi penanaman modal asing di sektor pariwisata halal; dan
 - b. meningkatkan perbaikan jasa pelayanan pajak untuk investasi penanaman modal asing di sektor pariwisata halal.
- (3) Peningkatan kemudahan investasi pariwisata halal sebagaimana dimaksud pada huruf b, meliputi :
 - a. mengembangkan debirokratisasi investasi di bidang pariwisata; dan
 - b. mengembangkan deregulasi peraturan yang menghambat perizinan.
- (4) Peningkatan promosi investasi di bidang pariwisata halal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, meliputi:
 - a. menyediakan informasi peluang investasi di kawasan pariwisata;
 - b. meningkatkan promosi investasi bidang pariwisata di dalam negeri dan luar negeri; dan
 - c. meningkatkan sinergi promosi penanaman modal pariwisata dengan sektor terkait.

Pasal 9 menyebutkan :

- (1) Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota melaksanakan pemasaran dan promosi penyelenggaraan pariwisata halal.
- (2) Strategi yang dilakukan dalam pemasaran dan promosi Pariwisata Halal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk kegiatan:
 - a. pemetaan dan analisis peluang pasar dan perintisan pemasaran ke pasar potensial;

- b. pengembangan dan pemantapan citra Daerah sebagai destinasi pariwisata halal;
- c. pengembangan citra kepariwisataan Daerah sebagai destinasi pariwisata halal yang aman, nyaman dan berdaya saing;
- d. peningkatan peran media komunikasi pemasaran dalam memasarkan dan mempromosikan pariwisata halal; dan
- e. pengembangan kemitraan pemasaran yang terpadu, sinergis, berkesinambungan dan berkelanjutan.

Pasal 10 Pelaksanaan pemasaran dan promosi pariwisata halal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dapat melibatkan BPPD, DSN-MUI, ASITA, FKD, PHRI. dan HPI. Pasal 11, menyebutkan:

- (1) Industri pariwisata konvensional adalah usaha-usaha wisata yang menjual jasa dan produk kepariwisataan yang tidak berpatokan pada prinsip-prinsip syari'ah.
- (2) Industri pariwisata konvensional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyediakan:
 - a. arah kiblat di kamar hotel;
 - b. informasi masjid terdekat;
 - c. tempat ibadah bagi wisatawan dan karyawan muslim;
 - d. keterangan tentang produk halal/tidak halal;
 - e. tempat berwudhu yang terpisah antara laki-laki dan perempuan;
 - f. sarana pendukung untuk melaksanakan sholat; dan
 - g. tempat urinoir yang terpisah antara laki-laki dan perempuan dan memudahkan untuk bersuci.

Pasal 12 menyatakan Industri pariwisata halal adalah usaha-usaha wisata yang menjual jasa dan produk kepariwisataan yang berpatokan pada prinsip-prinsip syari'ah sebagaimana yang ditetapkan oleh DSN-MUI, Pasal 13

- (1) Industri Pariwisata Halal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 terdiri atas:
 - a. akomodasi;
 - b. biro perjalanan;
 - c. restoran; dan
 - d. SPA;
- (2) Pengelolaan industri pariwisata halal mengikuti ketentuan yang ditetapkan oleh DSN-MUI.

Pasal 14, menyatakan :

- (1) Dalam Pariwisata Halal harus memiliki akomodasi sesuai standar syariah.
- (2) Standar syari'ah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah memperoleh sertifikasi dari DSN-MUI.
- (3) Standar syari'ah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi aspek :
 - a. produk;

- b. pelayanan; dan
 - c. pengelolaan.
- (4) Dalam hal standar syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum terpenuhi, maka akomodasi paling sedikit memenuhi hal-hal sebagai berikut:
- a. tersedia fasilitas yang layak untuk bersuci;
 - b. tersedia fasilitas yang memudahkan untuk beribadah;
 - c. tersedia makanan dan minuman halal;
 - d. fasilitas dan suasana yang aman, nyaman dan kondusif untuk keluarga dan bisnis; dan
 - e. terjaga kebersihan sanitasi dan lingkungan.

Pasal 17 ayat (1), dan Pasal 18 dikenakan sanksi administrasi. Sanksi Administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa : teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, dan/atau denda administrative. Tata cara pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.

BAB IV

KONSEP PEMBENTUKAN PERDA SYARIAH DALAM KERANGKA SISTEM HUKUM NASIONAL

A. MEKANISME PEMBENTUKAN PERDA MENURUT UNDANG-UNDANG

Mekanisme pembentukan Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, di dasarnya pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, sebagai berikut :

Pasal 69 menyebutkan Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maksudnya pasal ini adalah bahwa kepala daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD, dengan mekanisme tersebut maka kekuasaan dalam pembentukan undang-undang berada pada kedua lembaga negara tersebut, ini sejalan

Pasal 70 menyebutkan Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 71 menyebutkan:

1. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar.
2. Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp5.000.000,00 (Lima Juta Rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk Daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 72 menyebutkan :

1. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan keputusan Kepala Daerah.
2. Keputusan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 73 menyebutkan :

1. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah.
2. Ketentuan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Pasal 74 menyebutkan:

1. Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Dengan Peraturan Daerah dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah.

1. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni :

Pasal 26, menyebutkan Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur, atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, atau Kota.

Pasal 27, menyebutkan Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 28, menyebutkan:

1. Rancangan Peraturan Daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 29, menyebutkan:

1. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan surat pengantar Gubernur atau Bupati/Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Gubernur atau Bupati/Walikota.
2. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Gubernur atau Bupati/Walikota.

Pasal 30, menyebutkan:

1. Penyebarluasan rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan oleh sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Penyebarluasan rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

Pasal 31, menyebutkan apabila dalam satu masa sidang, Gubernur atau Bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah, mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Pasal 40, menyebutkan:

1. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur atau Bupati/Walikota.
2. Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
3. Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 41, menyebutkan:

1. Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota.
2. Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali rancangan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 42 menyebutkan:

1. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.
2. Penyampaian rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 43, menyebutkan:

1. Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota.
2. Dalam hal rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, maka rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.
3. Dalam hal sahnya rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
4. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam Lembaran Daerah.

Pasal 45, menyebutkan agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

1. Lembaran Negara Republik Indonesia.
2. Berita Negara Republik Indonesia.
3. Lembaran Daerah atau
4. Berita Daerah.

2. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004

Mekanisme pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, tahapan pembentukan Peraturan Daerah.

Pasal 139 menyebutkan:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Peraturan Daerah.
2. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Peraturan Daerah berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Pasal 140 yakni :

1. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota.
2. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

3. Tata cara mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 141 menyebutkan:

1. Rancangan Peraturan Daerah disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Pasal 142 menyebutkan:

1. Penyebarluasan rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.
2. Penyebarluasan rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Pasal 143 yakni :

1. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.
2. Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
3. Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Pasal 144 menyebutkan:

1. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah.
2. Penyampaian rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
3. Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
4. Dalam hal rancangan Peraturan Daerah tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.
5. Dalam hal sahnya rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah," dengan mencantumkan tanggal sahnya.

6. Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam lembaran daerah.

Pasal 145 menyebutkan:

1. Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan an oleh Pemerintah.
3. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden en paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
4. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan s e l a n j u t n y a DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud.
5. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
6. Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
7. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku.

Pasa1 146 menyebutkan:

1. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan peraturan Kepala Daerah dan atau keputusan Kepala Daerah.
2. Peraturan Kepala Daerah dan atau keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah, dan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi.

Pasal 147 yakni :

1. Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah.

2. Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah, dilakukan oleh Sekretaris Daerah.

Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

3. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:
 1. Rapat dengar pendapat umum
 2. Kunjungan kerja
 3. Sosialisasi
 4. Seminar, lokakarya, dan diskusi
3. Masyarakat adalah orang perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tulisan, maka setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pasal 32, menyebutkan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Pasal 35, dalam penyusunan Prolegda Provinsi, merupakan penyusunan daftar rancangan Peraturan Daerah Provinsi didasarkan atas :

1. Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Rencana pembangunan daerah.
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
4. Aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 39 menyebutkan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda. Pasal 40 memuat ketentuan mengenai perencanaan penyusunan, Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlaku secara *mutatis mutadis* terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

4. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Pasal 239, menyebutkan:

- a. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam program pembentukan Peraturan Daerah.

- b. Program pembentukan Peraturan Daerah disusun oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah.
- c. Program pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan dengan keputusan DPRD
- d. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Peraturan Daerah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.
- e. Dalam program pembentukan Peraturan Daerah dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas : Akibat putusan Mahkamah Agung, APBD
- f. Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat di atas, dalam program pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai : Penataan Kecamatan, Penataan Desa
- g. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah diluar program pembentukan Peraturan Daerah karena alasan :
 - 1. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam.
 - 2. Menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain.
 - 3. Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Peraturan Daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah.
 - 4. Akibat dari pembatalan oleh Menteri untuk Peraturan Daerah Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
 - 5. Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan.

Pasal 240, menyebutkan:

- a. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah dilakukan berdasarkan program pembentukan Peraturan Daerah.
- b. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD dan Kepala Daerah.
- c. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan

Pasal 241, menyebutkan :

- a. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- b. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat pembicaraan.
- c. Pembahasan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 242, menyebutkan:

- a. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.
- b. Penyampaian rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- c. Gubernur wajib menyampaikan rancangan Peraturan Daerah Provinsi kepada Menteri paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Peraturan Daerah Provinsi dari pimpinan DPRD Provinsi untuk mendapatkan nomor register Peraturan Daerah.
- d. Bupati/Wali Kota wajib menyampaikan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dari pimpinan DPRD Kabupaten/Kota untuk mendapatkan nomor register Peraturan Daerah.
- e. Menteri memberikan nomor register rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan nomor register rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan Peraturan Daerah diterima.
- f. Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat nomor register, ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Peraturan Daerah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.
- g. Dalam hal Kepala Daerah tidak menandatangani rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat nomor register, maka rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.
- h. Pengesahan yang berbunyi, harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam lembaran Negara.

Pasal 244, menyebutkan:

- a. Peraturan Daerah diundangkan dalam lembaran daerah.
- b. Pengundangan Peraturan Daerah dalam lembaran daerah dilakukan oleh sekretaris Daerah.
- c. Peraturan Daerah mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan.

5. **Ketetapan MPR Nomor 3 Tahun 2000**

Pasal 2 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

3. Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).
5. Peraturan Pemerintah.
6. Keputusan Presiden.
7. Peraturan Daerah

6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Pasal 7 ayat (1), menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Peraturan Pemerintah.
4. Peraturan Presiden.
5. Peraturan Daerah

7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Pasal 7 ayat (1) menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, terdiri dari:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- (3) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- (4) Peraturan Pemerintah
- (5) Peraturan Presiden
- (6) Peraturan Daerah Provinsi
- (7) Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

B. PEMBENTUKAN PERDA SYARIAH DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, menegaskan Indonesia ialah Negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*). Artinya bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh Negara dan warga negara, harus didasarkan atas hukum dan diselesaikan menurut hukum. Dengan demikian, hukum menjadi panglima untuk mengatur kehidupan masyarakat.

Sebagai sebuah Negara, tentu Negara Indonesia mempunyai cara dan tujuan dalam melaksanakan cita-cita hukumnya. Adapun tujuan adalah pembangunan hukum yang berpijak pada sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan dan cita-cita Negara atau bangsa. Abdul Hakim Garuda Nusantara mengatakan:¹

Bahwa bagaimanapun hukum di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat bangsa, yakni tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mengakhiri

1 Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta, Yayasan LBH Indonesia, 1988), hlm. 20

tatanan sosial yang tidak adil dan menindas hak-hak asasi manusia, sehingga arah kebijakan hukum harus berorientasi pada cita-cita Negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Tujuan bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Tertuang di dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 yakni melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Memajukan kesejahteraan umum. Mencerdaskan kehidupan bangsa. Ikut melaksanakan kemerdekaan, Peraturan Daerahmaian abadi, dan keadilan sosial.

Tujuan negara tersebut harus diraih oleh Negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada dasar Negara yakni Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila dapat juga menjadi pemandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang.

Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama, sila Kemanusiaan yang adil dan beradab, menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang non diskriminatif, sila Persatuan Indonesia, menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primodialnya masing-masing, sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan dibawah kekuasaan rakyat (demokratis), dan sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, menjadi landasan politik hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.

Negara hukum yang dimaksud bangsa Indonesia adalah Negara hukum Pancasila, sebagaimana juga dikemukakan oleh Oemar Senoadji:²

Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum. Salah satu ciri pokok Negara hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama di Negara hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di bumi Indonesia.

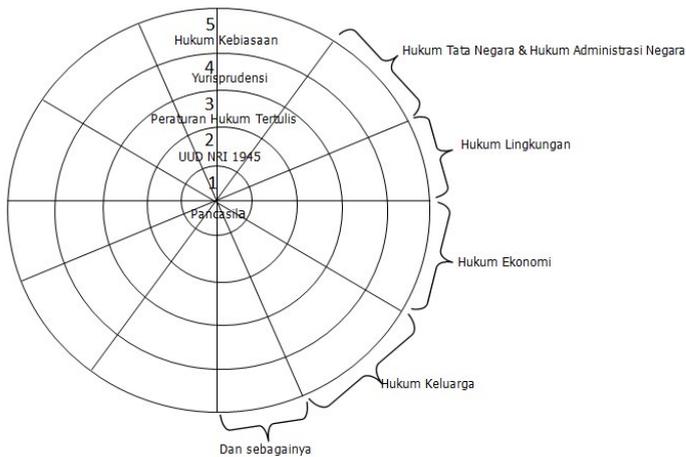
Penulis sependapat dengan pendapat Oemar Senoadji bahwa Negara hukum Pancasila harus dapat menjamin adanya kebebasan beragama tanpa adanya diskriminasi terhadap agama mana pun yang hidup dan berkembang di bumi Nusantara. Oleh karena itu, perlakuan diskriminasi oleh agama yang mayoritas terhadap agama minoritas sangat bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila yang dianut atau diyakini oleh masyarakat Indonesia.

2 Oemar Senoadji, *Peradilan Bebas Negara Hukum* (Jakarta, Erlangga, 1980) hlm. 20

Kebebasan beragama juga dimaksudkan untuk menjaga dan melindungi keberlangsungan kehidupan masyarakat Indonesia yang religius di masa yang akan datang.

Berdasarkan cita-cita masyarakat yang ingin dicapai yang dikristalisasikan di dalam tujuan Negara, dasar Negara, dan cita hukum di atas, maka yang diperlukan adalah suatu sistem hukum nasional yang dapat dijadikan wadah atau pijakan dan kerangka kerja hukum nasional atau sistem hukum Indonesia. Sistem hukum adalah kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang satu dengan yang lain saling bergantung untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi lain yang adalah bahwa sistem adalah keseluruhan yang terdiri dari banyak bagian atau komponen yang terjalin dalam hubungan antara komponen yang satu dengan yang lain secara teratur. Sedangkan hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara.

Sebelum kita membahas lebih jauh tentang sistem hukum, kiranya dapat peneliti kemukakan sistem hukum nasional Indonesia menurut Sunaryati Hartono, digambarkan dalam lingkaran sistemik di bawah ini:³



Keterangan :

Ius costituendum menjadi semakin lengkap dan terus dapat bertambah dengan bidang-bidang hukum yang baru, yang semuanya bersumber pada Pancasila dan UUD NRI 1945, dan terdiri dari Perundang-Undangan, Yurisprudensi dan Hukum Kebiasaan.

Berdasarkan pandangan sistemik di atas, maka dalam sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 setiap bidang hukum yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional itu wajib

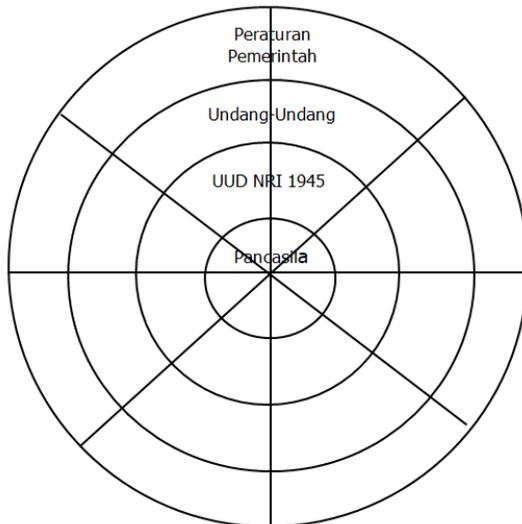
3 Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung, Alumni, 1991) hlm. 63-64

bersumber pada Pancasila pada titik tengah lingkaran yang membentuk sistem hukum nasional kita. Lingkaran yang berikut adalah UUD NRI 1945 yang menjadi landasan setiap bidang hukum dalam sistem hukum nasional itu, disusul oleh lingkaran ketiga yang terdiri dari peraturan-peraturan hukum tertulis. Lingkaran keempat menandakan yurisprudensi dan lingkaran yang paling luar adalah hukum kebiasaan. Dengan demikian setiap bidang (atau sektor dari lingkaran) hukum nasional harus bersumber pada Pancasila, berlandaskan UUD NRI 1945 dan terdiri dari sejumlah peraturan perundang-undangan, yurisprudensi maupun hukum kebiasaan di bidang yang bersangkutan.

Gambaran sistem hukum nasional di atas, dapat peneliti jelaskan bahwa pembentukan sistem hukum apa saja di Negara Republik Indonesia harus berdasarkan atau berpusat pada Pancasila sebagai *Ground norm* sebagaimana yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dengan Teori Hierarki Norma. Pancasila juga harus dijadikan sumber utama bagi pembentukan sistem hukum nasional yang berlaku secara umum, oleh karena Pancasila sudah disepakati dan disetujui oleh seluruh masyarakat Indonesia untuk dijadikan landasan ideologi bangsa Indonesia, serta menjadi sumber dari segala hukum yang berlaku. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai norma kedua yang mendasari segala pembentukan sistem hukum nasional Indonesia, karena fungsi UUD NRI 1945 sebagai penjelasan lebih lanjut dari prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan sebagai norma dasar bagi pembentukan hukum yang berada di bawah UUD NRI 1945.

Peraturan-peraturan hukum tertulis dimaknai adalah seluruh peraturan tertulis yang berlaku di Indonesia (*Ius Constitutum*), artinya pembentukan sistem hukum nasional Indonesia, juga harus melihat peraturan-peraturan tertulis yang berlaku sebagai dasar terbentuknya sistem hukum, konsep ini menurut peneliti agar dalam pembentukan sistem hukum nasional tidak saling bertentangan atau *conflict norm*, sehingga akan mengganggu jalannya proses penegakan hukum itu sendiri. Yurisprudensi, artinya bahwa yurisprudensi dipandang sebagai sumber hukum yang bisa dijadikan dasar bagi pembentukan sistem hukum nasional, seperti yang kita ketahui bersama bahwa yurisprudensi adalah keputusan hakim, serta lingkaran terakhir hukum kebiasaan, artinya pembentukan sistem hukum nasional Indonesia, juga harus mendasarkan diri pada hukum kebiasaan yang berlaku di Indonesia, disebabkan karena hukum yang berlaku pada saat ini sebagian besar terbentuk dari kebiasaan masyarakat Indonesia, yang sudah berjalan secara turun-temurun serta dipertahankan sampai saat ini.

Berikut peneliti juga akan gambarkan pembentukan Peraturan Daerah dalam sistem hukum nasional ke dalam lingkaran di bawah ini:



Keterangan :

1. Lingkaran Pertama Pancasila
2. Lingkaran Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
3. Lingkaran Ketiga Undang-Undang
4. Lingkaran Keempat Peraturan Pemerintah

Berdasarkan gambar sistemik di atas, peneliti berpendapat bahwa pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia, harus mengacu pada :

Pertama Pancasila, artinya seluruh pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia harus berdasarkan atau dilandasi oleh Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum yang berlaku di negara Indonesia. Penegakan ini dilakukan agar setiap pemangku kepentingan dalam hal ini pembentukan Peraturan Daerah diharuskan/diwajibkan menjadikan Pancasila sebagai norma dasar/utama dalam setiap proses pembentukan Peraturan Daerah. Artinya pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia adalah suatu rangkaian utuh dalam pembentukan Peraturan Daerah yang tidak terputus, bermula dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, pengundangan, hingga penerapan/evaluasi Peraturan Daerah. Rangkaian awal hingga akhir ialah mengintegrasikan nilai-nilai Pancasila dalam pembentukannya. Demikian hal dengan materi muatan Peraturan Daerah harus mengintegrasikan nilai-nilai Pancasila dalam setiap isi/materi muatan Peraturan Daerah.

Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Artinya seluruh pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia harus berdasarkan kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, terutama di bagian dasar mengingat atau landasan yuridis. Penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di bagian ini, bukan tanpa

alasan karena salah satu fungsi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia, maka seluruh pembentukan Undang-Undang dibawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 harus mengacu dan mendasarkan diri pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, apabila pembentukan norma hukum di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, maka norma hukum tersebut harus dibatalkan.

Ketiga Undang-Undang. Artinya peraturan perundangan yang tertinggi di Indonesia dan merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Oleh karena itu, maka seluruh pembentukan norma hukum di bawah UU harus mengacu atau mendasarkan diri pada ketentuan UU. Undang-Undang juga berfungsi, yaitu: 1. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang tegas-tegas menyebutnya. 2. Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. 3. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya. 4. Pengaturan di bidang materi konstitusi.⁴

Keempat Peraturan Pemerintah, artinya peraturan yang mendapatkan delegasi dari Undang-Undang, fungsi Peraturan Pemerintah adalah menyelenggarakan: 1. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya. 2. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Undang-Undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.⁵

Hans Kelsen mengemukakan teori hierarki norma hukum. Ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grund norm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu "ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat" sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.⁶

Adolf Merkl muridnya Hans Kelsen mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*).

4 Maria Farida Indrati.S. *Op.Cit*, hlm 216

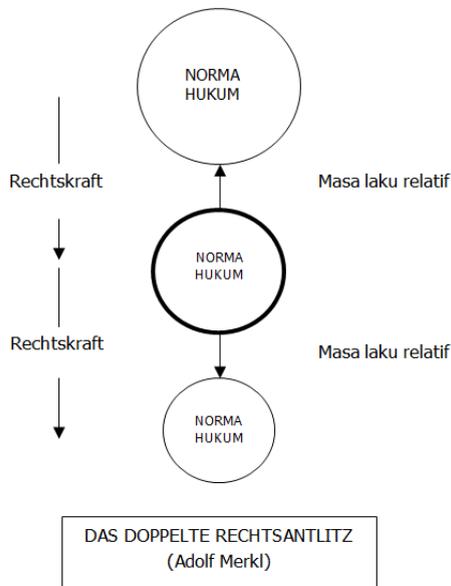
5 *Ibid*.

6 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York, Russel & Russel, 1945), hlm. 35. Lihat juga dalam Maria Farida Indrati S. *Op. Cit*. hlm 41

Ia mengatakan suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskraft*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya norma hukum itu bergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁷

Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantung nya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah akan menjadi rusak lah sistem norma yang berada di bawahnya.

Bagan sistem norma:⁸



Sementara itu, Benyamin Akzin mengemukakan teori struktur norma dan struktur lembaga, dalam bukunya berjudul '*Law, State and Internasional Legal Order*'. ia mengatakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Apabila dilihat pada struktur norma (*norm structure*), hukum publik itu berada di atas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*institutional structure*) maka lembaga-lembaga negara (*public authorities*) terletak di atas masyarakat (*population*).

7 Adolf Merkl, dalam Maria Farida Indrati S. hlm. 42

8 Adolf Merkl, dikutip oleh Maria Farida Indrati. S. hlm. 42

Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga supra struktur, sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infra struktur.

Oleh karena norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, maka sebenarnya dalam pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Norma-norma dalam hukum privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak/keinginan masyarakat oleh karena hukum privat ini dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi yang bersifat Peraturan Daerah, sehingga masyarakat dapat merakan sendiri apakah norma hukum yang terdapat dalam perjanjian atau transaksi tersebut sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat atau tidak.⁹

Sementara itu, sejak Negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, serta ditetapkannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai konstitusi, terbentuklah pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Apabila dibandingkan dengan teori jenjang norma (*stufentheori*) Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theori vom stufentordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky, maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.¹⁰

Di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi, dan kemudian secara berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, serta hukum dasar tidak tertulis atau disebut juga dengan Konvensi Ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara/aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang (*formell Gesetz*) serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung & AutonomeSatzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan pelaksanaan serta peraturan

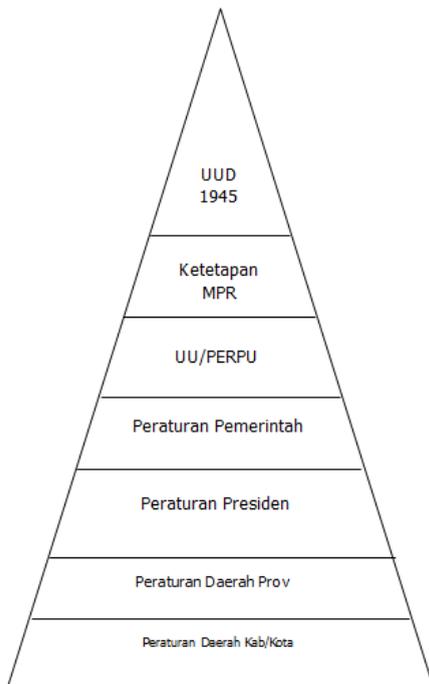
9 Benyamin Akzin, dikutip oleh Maria Farida Indrati S. hlm. 43-44

10 *Ibid.*

otonom lainnya, seperti Peraturan Presiden sampai Peraturan Daerah, dan sebagainya.¹¹

Pada prinsipnya, peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, memang di konstruksi secara berjenjang dengan segala konsekuensi hukumnya. Setidaknya, hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bagan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan:¹²



Kekuatan hukum Peraturan Perundangan-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksudkan di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara.

Penerimaan teori norma hukum berjenjang di Indonesia didasarkan pada penerimaan asas *lex superior derogat legi inferior* dalam sistem hukum dan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hierarki perundang-undangan yang dianut dalam sistem hukum dan perundang-undangan di Indonesia didasarkan atas asas bahwa suatu ketentuan perundang-undangan

¹¹ *Ibid*

¹² Pasal 7 ayat (1,2) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tidak boleh bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa hierarki perundang-undangan didasarkan pada asas *lex superior derogat legi inferior* sangat penting untuk kepastian hukum.¹³

Keselarasan peraturan perundang-undangan perlu mendapat perhatian dalam praktiknya sering timbul pertentangan antar satu peraturan perundang-undangan dengan lainnya. menurut Hans Kelsen, tidak ada jaminan absolut bahwa dalam sebuah kesatuan tatanan hukum tidak ada pertentangan antara aturan norma hukum satu sama lainnya. Hal tersebut dapat terjadi karena organ hukum yang berwenang membuat norma hukum atau (*wetgever*) menciptakan norma-norma yang saling bertentangan sehingga terjadi konflik antar norma hukum dari berbagai tingkatan.¹⁴

Dalam perspektif demikian, pendapat Bagir Manan sangat relevan untuk menerjemahkan konsekuensi hukum dari adanya sistem hierarkitas peraturan perundang-undangan di Indonesia yakni:

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari yang umum.¹⁵

Konstruksi sistem peraturan perundang-undangan diatur secara hierarki atau berjenjang. Hal ini menunjukkan kekuatan keberlakuan atau daya ikat secara hukum dari tiap-tiap produk hukum yang bersangkutan. Kaidah norma hukum yang lebih tinggi harus menjadi landasan yuridis bagi kaidah norma hukum yang lebih rendah statusnya. Karena itu, produk hukum yang lebih rendah tingkatannya, isinya tidak boleh menyimpang apalagi kontras dengan kaidah hukum yang kedudukannya lebih tinggi. Penegakan supremasi hukum akan dapat berjalan dengan baik jika, sistem

13 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung, Alumni, 2002) hlm. 63. Lihat juga dalam King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya* (Yogyakarta, Thafa Media, 2017)hlm. 19

14 Hans Kelsen, dalam King Faisal Sulaiman, *Ibid*

15 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan kedua (Yogyakarta, FH UII Pres, 2004) hlm 133.

hierarki peraturan perundang-undangan seperti tercermin dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi rujukan bagi pembuat kebijakan (*decision maker*) maupun setiap penegak hukum di Indonesia. Setiap hierarki peraturan perundang-undangan ini mempunyai implikasi hukum yang berbeda akan tetapi bersifat resiprokal. Implikasi hukum yang dimaksud termasuk pula problem kewenangan menguji (hak uji materiil) yang diperankan oleh Mahkamah Agung terhadap produk hukum peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Dalam kaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah, kewenangan diberikan kepada lembaga-lembaga negara seperti Pemerintah Daerah, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota, kewenangan itu didapatkan melalui kewenangan atribusi, yakni pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan.

Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Sementara itu, kewenangan delegasi, ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.

Dari hasil uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, adalah merupakan amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal itu ditegaskan dalam Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah : menyebutkan bahwa tahapan pembentukan peraturan daerah melalui perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan. Serta Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah merupakan bagian dari sistem hukum nasional Indonesia, karena sistem hukum nasional Indonesia terdiri dari : sistem hukum adat, sistem hukum Islam di dalamnya termasuk (Peraturan Daerah Berbasis Syariah), sistem hukum barat, dan sistem hukum internasional.

C. KONSEP PERDA SYARIAH DALAM CITA HUKUM PANCASILA

Rudolf Stammler mengartikan cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Sedangkan *Gustav Radbruch*, mengatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya.¹⁶

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya

16 Esmi Warassih P, *Fungsi Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundangan yang Demokratis*, (Arena Hukum, Majalah Hukum FH Unibraw No 15 Tahun 4, November 2001) hlm 354-361

nilai-nilai yang terkandung cita hukum kedalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tidak adanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Cita hukum bangsa Indonesia yakni Pancasila telah dijelaskan dalam UUD RI 1945, yakni tepatnya dalam penjelasan umum tentang UUD RI 1945 angka III yang menerangkan bahwa :

Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan serta di dalam pasal-pasalnya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar Negara, baik hukum tertulis (UUD) maupun hukum tidak tertulis. Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini dalam pasal-pasalnya.¹⁷

Dalam seminar “Temu Kenal Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional” yang diselenggarakan oleh BPHN, Tanggal 22-24 Mei 1995 disebutkan bahwa cita hukum (*rechtsidee*) mempunyai arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri. Berkaitan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasilgunaan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum.¹⁸

Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan yang diproyeksikan pada proses pengkaidahan perilaku warga masyarakat yang mewujudkan tiga unsur di atas. Dalam dinamika kehidupan masyarakat, cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, penerapan hukum) dan perilaku hukum.¹⁹

Dirumuskan dan dipahaminya cita akan memudahkan penjabarannya ke dalam berbagai perangkat aturan kewenangan dan aturan perilaku dan memudahkan terjaganya konsistensi dalam penyelenggaraan hukum. Dengan demikian, seyogianya tata hukum itu merupakan sebuah eksemplar ramifikasi cita hukum ke dalam berbagai kaidah hukum yang tersusun dalam sebuah sistem.²⁰

Bahwa cita hukum bangsa Indonesia berakar dalam Pancasila yang oleh bapak pendiri Negara Republik Indonesia ditetapkan sebagai landasan

17 Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila* (Yogyakarta, Yuma Pressindo, 2015) hlm 67

18 Bernard Arief Sidarta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum* (Bandung, Mandar Maju, 2009) hlm. 181-182

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

kefilsafatan dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi Negara sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Pancasila juga adalah pandangan hidup bangsa Indonesia tentang hubungan antara Manusia dan Tuhan, hubungan manusia dengan sesama manusia, serta hubungan manusia dengan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta. Pandangan hidup itu, seperti dikatakan oleh Benjamin N. Cardozo "a stream of tendency, whether you choose to call it philosophy or not, witch giver us coherence and direction to thought and action."²¹ Dengan kata lain, Pancasila adalah jawaban bangsa Indonesia terhadap pertanyaan "Was its der Mensch, und was ist seine Stellung im Sein? Merupakan inti keseluruhan pemikiran kefilsafatan Max Scheler. Jawaban itu secara formal dicantumkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilsafatan bernegara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar NRI 1945. Dengan demikian, cita hukum Pancasila harus mencerminkan tujuan bernegara dan seperangkat nilai dasar yang tercantum baik dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh serta Penjelasan Undang-Undang Dasar NRI 1945, dan berbagai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terkait.²²

Pandangan hidup Pancasila bertolak dari keyakinan bahwa alam semesta dengan segala isinya, termasuk manusia sebagai suatu keseluruhan terjalin secara harmonis, diciptakan oleh Tuhan. Kehadiran manusia di dunia dikodratkan dalam kebersamaan dengan sesamanya, namun tiap manusia memiliki kepribadian yang unik yang membedakan yang satu dari yang lain. Keseluruhan pribadi dengan keunikannya masing-masing mewujudkan satu kesatuan, yakni kemanusiaan. Jadi "kesatuan dalam perbedaan serta perbedaan dalam kesatuan".²³

Pandangan hidup yang dirumuskan dalam lima sila Pancasila yang menjadi nilai fundamental dan sekaligus menjadi lima asas operasional dalam menjalani kehidupan, termasuk dalam penyelenggaraan kegiatan Negara dan pengembangan hukum (pembentukan hukum, penemuan dan penerapan hukum). Keseluruhan nilai-nilai dalam sistem nilai Pancasila itu dipersatukan oleh Prinsip "kesatuan dalam perbedaan dan perbedaan dalam kesatuan" yang dirumuskan dalam ungkapan "Bhinneka Tunggal Ika". Dalam ungkapan tersebut terkandung pengakuan serta penghormatan terhadap martabat manusia, kekhasan kelompok-kelompok etnis kedaerahan yang ada dan keyakinan keagamaan dalam kesatuan berbangsa dan bernegara.²⁴

Koesnoe juga mengatakan bahwa:²⁵ Cita hukum (*rechtsidee*) adalah ide dari budaya yang bersangkutan tentang bagaimana yang dinamakan hukum. Dengan demikian cita hukum (*rechtsidee*) merupakan ukuran

21 *Ibid.*

22 *Ibid*

23 *Ibid*

24 *Ibid*

25 Koesnoe, sebagaimana dikutip oleh Teguh Prasetyo. *Op. Cit.* 67

pokok dari apa yang dapat dianggap sebagai hukum dalam masyarakat yang bersangkutan. Cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi ukuran itu berisi ramuan nilai-nilai yang asalnya dari berbagai kategori nilai dan kekuasaan, yang dalam meramu tersebut tunduk kepada cita budaya dan tuntutan alam sekeliling, berarti bahwa isi dan wujud cita hukum (*rechtsidee*) tunduk kepada filsafat yang mendasari cita rasa dalam meramu tersebut. Sehingga cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila dapat dipahami sebagai bangunan berfikir yang mengarahkan hukum kepada cita-cita yang dicita-citakan oleh masyarakat Indonesia.

A. Hamid. S. Attamimi²⁶ juga mengatakan bahwa Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) akan melakukan dua fungsinya yakni konstitutif dan regulatif terhadap sistem norma hukum Indonesia secara konsisten dan terus menerus. Pancasila sebagai cita hukum merupakan pencerminan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia berintikan :

- a) Ketuhanan Yang Maha Esa
- b) Penghormatan atas martabat manusia
- c) Wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara
- d) Persamaan dan kelayakan
- e) Keadilan sosial
- f) Moral dan budi pekerti yang luhur
- g) Partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan publik

Selain hal tersebut di atas, Pancasila sebagai cita hukum juga mengandung asas-asas sebagaimana dikemukakan oleh Notonagoro²⁷ yakni:

- a) Asas Ketuhanan Yang Maha Esa
- b) Asas kemanusiaan yang adil dan beradab
- c) Asas persatuan Indonesia
- d) Asas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan
- e) Asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sementara itu, Solly Lubis mengemukakan ada tiga belas asas yang terkandung dalam cita hukum Pancasila, yakni:²⁸

- a) Asas Ketuhanan Yang Maha Esa
- b) Asas kemanusiaan
- c) Asas kekeluargaan
- d) Asas usaha bersama
- e) Asas kerukunan
- f) Asas keadilan sosial
- g) Asas manfaat
- h) Asas kepentingan nasional
- i) Asas persatuan dan kesatuan

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid*

²⁸ *Ibid*

- j) Asas keserasian
- k) Asas Keselarasan
- l) Asas keseimbangan
- m) Asas kemandirian

Sebagai suatu sistem filsafat, sila-sila Pancasila merupakan jalinan sila-sila yang menyatu dan utuh menyeluruh. Masing-masing sila saling membatasi dan memperkaya makna dari masing-masing sila tersebut dan kemudian memaparkannya sebagai satu keterkaitan, interkoneksi, dan satu keutuhan. Dengan demikian, tidaklah dibenarkan memandang manusia Indonesia dari masing-masing sila secara parsial.²⁹

Sehubungan dengan kefilisafatan Pancasila, Soediman Kartohadiprodo, menyampaikan pandangannya yakni:³⁰ Untuk mengetahui dengan sebaiknya apa sesungguhnya yang dinamakan filsafat Pancasila, kita harus mencoba menemukan isinya. Sebagai filsafat, maka isi Pancasila itu adalah suatu pemikiran yang bulat. Kalau ingin mengetahui apa menjadi isi Pancasila, kita harus dapat menemukan pemikiran bulat itu. Isi bulat ini tidak dapat kita temukan hanya dengan memberikan isi kepada masing-masing sila saja, tetapi isi yang kita berikan kepada masing-masing sila itu harus mempunyai hubungan yang masuk akal (*logis verband*) antara satu dan lainnya, sehingga dengan demikian lalu menjadi pemikiran yang bulat. Pemikiran bulat belum lagi merupakan isi bulat filsafat Pancasila kalau belum memenuhi syarat khusus, yaitu merupakan “isi jiwa bangsa Indonesia”. Oleh karena itu, isi yang kita temukan harus dicek dengan “isi jiwa bangsa Indonesia.

Berdasarkan atas pemikiran itu, maka kita sampai pada isi bulat filsafat Pancasila sebagai berikut : Bangsa Indonesia percaya adanya Tuhan dan Tuhan ini adalah pencipta Alam Semesta dan seluruh isinya, termasuk manusia (Sila I Ketuhanan Yang Maha Esa). Manusia diciptakan oleh Tuhan sebagai satu umat. (Sila II Perikemanusiaan). Dalam satu kesatuan umat manusia terdapat di dalamnya perbedaan-perbedaan, disebabkan karena iklim, keadaan tanah, tempat kehidupannya, dan lain sebagainya. Maka terdapat perbedaan jiwa kelompok manusia pada yang satu di dunia ini dari bagian yang lain, sehingga menimbulkan adanya bangsa-bangsa (Sila III Kebangsaan). Umat manusia dan kebangsaan ini, menurut Ir. Sukarno “lahirnya Pancasila”, adalah dalam keadaan “internasionalisme tidak dapat hidup subur kalau tidak berakar dalam nasionalisme. Nasionalisme tidak dapat hidup subur kalau tidak hidup dalam taman sarinya Internasionalisme” yang menunjukkan jiwa kekeluargaan. Manusia diciptakan Tuhan untuk mencari jalan supaya dapat hidup bahagia. (Sila V Kebahagiaan). Hidup bahagia harus dicapai, dengan tidak jegal-jegalan apalagi bunuh membunuh, melainkan dengan jalan musyawarah atau mufakat (Sila IV Musyawarah Mufakat).

²⁹ *Ibid*

³⁰ Soediman Kartohadiprodo, sebagaimana dikutip oleh Yopi Gunawan dkk, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila* (Bandung, PT Refika Aditama, 2015) hlm 84

D. KONSEP PERDA SYARIAH DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH

Pembentukan hukum (legislasi) berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Ditinjau secara kebahasaan maupun dalam khasanah ilmu hukum, legislasi mengandung makna dikotomis, yang berarti (a) proses pembentukan hukum (perundang-undangan). (b) produk hukum (perundang-undangan).³¹

Elizabeth A. Martin and Jonathan Law, mengartikan *legislation* sebagai: (a) *The whole or any part of a country's written law*, (b) *The process of making written law*.³² Demikian juga halnya dengan John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan *legislation* sebagai (a) Perundang-undangan, (b) pembuatan undang-undang.³³ Satjipto Rahardjo³⁴ menyamakan legislasi (*wetgeving, legislation*) sebagai pembuatan undang-undang. Sedangkan Bryan A Garner³⁵ mengartikan legislasi sebagai *lawmaking*.

Jeremy Bentham dan Jhon L. Austin mengaitkan istilah *legislation* sebagai *any form of law-making*. Dan S.J. Fockema Andreae menyatakan bahwa *legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung* bisa berarti : (a) proses pembentukan peraturan-peraturan Negara dan, (b) perundang-undangan sebagai hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.³⁶

M. Solly Lubis, mengatakan bahwa yang dimaksud dengan Perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan Negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.³⁷

Pasal 1 angka 1 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan batasan pengertian tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni sebagai proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dengan perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Berdasarkan batasan pengertian ini dapat dikatakan bahwa kebijakan formulasi peraturan perundang-undangan adalah salah satu bagian saja dari pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, Anis Ibrahim mengatakan :³⁸

Bahwa pembentukan hukum adalah sebagai proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Pembentukan hukum ini dimulai dengan

31 Lihat Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi* (Malang, In-Trans Publishing, 2008) hlm 87

32 Elizabeth A. Martin and Jonathan Law, *A Dictionary of Law, Sixth Edition*. (New York, Oxford University Press, 2006) p. 311

33 John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia* (Jakarta, Gramedia, 1995) hlm 353

34 Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, perkembangan, metode, dan pilihan masalah* (Surakarta, Muhammadiyah University Press, 2002), hlm 123

35 Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary*, (West Group, St. Paul, Minn, 1999), p. 910

36 Dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*

37 M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan* (Bandung, Mandar Maju, 1995) hlm. 1

38 Anis Ibrahim, *Op. Cit.* hlm 89-90

tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.

Keberadaan hukum (Peraturan Perundang-undangan) adalah untuk kehidupan bersama manusia. Oleh karena itu hukum itu berfungsi untuk melayani dan sekaligus mengatur kehidupan bersama manusia (masyarakat). Dalam kaitan dengan fungsionalitas hukum dalam kehidupan masyarakat, Satjipto Rahardjo menyatakan :

Bahwa dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Secara garis besar proses itu terdiri atas pembentukan hukum (legislasi/*law making process*) dan penegakan hukum (*law enforcement*). Pembentukan hukum merupakan awal dari seluruh proses pengaturan masyarakat tersebut. Ia merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia merupakan pemisah antara “dunia sosial dan dunia hukum”.³⁹

Berdasarkan pandangan di atas dapat diketengahkan bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan proses yang relatif sangat penting sebagaimana pentingnya melihat proses implementasi dan *enforcement* dari hukum itu sendiri. Sebab, proses-proses yang terjadi dalam pembentukan hukum bagaimanapun juga akan ikut mempengaruhi implementasi dan penegakan hukumnya. Kekeliruan dalam proses pembentukan hukum bisa berakibat fatal, sebab dari proses pembentukan hukum yang keliru tersebut bisa melahirkan produk hukum yang bersifat kriminal dalam pergaulan bersama masyarakat.⁴⁰

Thomas Aquinas, dalam doktrin konfigurasi tata hukum dimulai dengan :

- (1) *Lex Aeterna* (Hukum dan Kehendak Tuhan)
- (2) *Lex Naturalis* (Prinsip Umum, Hukum Alam)
- (3) *Lex Devina* (Hukum Tuhan yang dalam Kitab Suci)
- (4) *Lex Humane* (Hukum buatan manusia yang sesuai dengan hukum alam)

Berbicara mengenai, *Lex Humane* (Hukum buatan manusia yang sesuai dengan hukum alam), menurut Thomas Aquinas menjadi tidak benar karena :

- (1) Mengabaikan kebaikan masyarakat.
- (2) Mengabdikan pada nafsu dan kesombongan pembuatnya.
- (3) Berasal dari kekuasaan yang sewenang-wenang.
- (4) Diskriminatif terhadap rakyat, maka hukum itu tidak sah karena bertentangan dengan moral hukum alam dan Tuhan.⁴¹

39 Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam jagat Ketertiban*, (Jakarta, UKI Press, 2006) hlm 90-91

40 Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi lain Hukum di Indonesia*, (Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2003) hlm 146

41 Thomas Aquinas, dalam Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas ruang dan Generasi* (Yogyakarta, Genta Publishing, 2010) hlm 59

Lebih lanjut dia, mengatakan bahwa hukum pada dasarnya merupakan cerminan tatanan Ilahi. Legislasi hanya memiliki fungsi untuk mengklarifikasi dan menjelaskan tatanan Ilahi itu. Tugas Hakim adalah menegakkan keadilan melalui fungsinya menerapkan hukum dalam kaitan dengan pemberlakuan undang-undang.⁴²

Thomas Aquinas, juga memberikan pedoman dalam pembentukan hukum dan aturan perundang-undangan :

- (1) Hukum dan perundang-undangan harus rasional dan masuk akal, karena ia merupakan aturan dan ukuran tindakan manusia.
- (2) Hukum ditujukan bagi kebaikan umum. Karena hukum merupakan aturan bagi perilaku, dan karena mesti ditujukan bagi kebaikan bersama.
- (3) Hukum ditujukan bagi kebaikan dan kesejahteraan umum, maka ia hanya dapat dibuat oleh nalar dari semua orang lewat badan legislasi.
- (4) Hukum perlu dipublikasikan karena ia mengandung aturan yang memandu hidup manusia, maka aturan itu mesti mereka ketahui agar memiliki nilai kewajiban.⁴³

Dalam teorinya juga Thomas Aquinas, menyisipkan tentang keadilan hukum dengan menitikberatkan pada pentingnya mutu dari isi suatu aturan hukum. Keadilan hukum adalah sebagai keadilan umum, karena hukum di ibaratkan berakar dari hukum alam (yang tidak lain mencerminkan keluhuran Ilahi). Selanjutnya mentaati hukum bermakna sama dengan bersikap baik dalam segala hal. Jadi perilaku hukum paralel dengan perilaku moral. Itu berarti, seluruh ketentuan hukum harus searah dengan perilaku moral. Dia juga tidak mengizinkan adanya pertelingkahan (kontradiksi) antara aturan hukum dengan norma-norma moral.⁴⁴

Dengan kata lain, setiap aturan hukum harus dapat diterima secara akal sehat. Tidak boleh ada aturan hukum 'yang aneh-aneh', yang tidak bisa di nalar oleh akal sehat. Sebab kalau tidak, maka tidak semua kebajikan (dapat) dibenarkan secara hukum. Akan ada kebajikan yang dilarang oleh hukum. Di mata Thomas Aquinas, hal seperti ini merupakan sebuah anomali, sesuatu yang ganjil dan aneh. Normalnya aturan hukum dan kebajikan, harus jalan beriringan sehingga orang tidak perlu berdebat antara keputusan moral dan keputusan hukum.⁴⁵

T. Koopmans menyatakan bahwa:

Fungsi pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) saat ini semakin terasa penting dan sangat diperlukan. Hal ini dikarenakan dalam Negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingsstaat*) tujuan utama legislasi bukan sekadar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, namun tujuannya

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 *Ibid*

lebih luas dari itu yakni untuk menciptakan modifikasi dalam kehidupan masyarakat.⁴⁶

Perspektif ilmu hukum, proses pembentukan hukum (legislasi) dari suatu Negara tidak bisa dilepaskan dari cara ber hukum bangsa yang bersangkutan. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa cara ber hukum suatu Negara menunjukkan bahwa bangsa-bangsa itu memiliki semacam hak untuk menempuh jalannya sendiri dalam ber hukum atau *Rule of Law*. Oleh karena merupakan hak, maka suatu bangsa itu secara bebas menentukan cara ber hukum sendiri tanpa ada paksaan dari yang lainnya, hal itu didasarkan suatu pemahaman bahwa kita berhadapan dengan kemajemukan (*plurality*) dalam hukum di dunia.⁴⁷

1. Konsep Pancasila

Dalam pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia, yang menjadi roh nya adalah Pancasila dan menjadi Jasad adalah rancangan Peraturan Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah yang berlaku sekarang ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 2 menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Oleh karena itu, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah haruslah mengacu pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.

Materi muatan Peraturan Daerah berbasis syariah, harus memasukan nilai-nilai Pancasila dalam setiap rancangan Peraturan Daerah berbasis syariah, agar menjadi penyaring/filter dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah, yakni :⁴⁸

1. Setiap pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah, harus mencerminkan kepribadian bangsa yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Mengandung arti bahwa setiap Peraturan Daerah berbasis syariah, yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Persetujuan Kepala Daerah harus :
Memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing. Kemudian mempertimbangkan aspek Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai Materi muatan dalam pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah. Dan dijadikan norma hukum yang berlaku pada masyarakat. Ketuhanan berlaku secara universal dan dapat diterapkan di setiap Peraturan Daerah berbasis syariah. Selanjutnya menciptakan kerukunan antar umat beragama, berarti setiap pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah, tidak boleh berbenturan dengan kaidah keyakinan masyarakat, karena kemerdekaan berkeyakinan

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Becky Krisnayuda, *Pancasila & Undang-Undangrelasi Dan Transformasi Keduanya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta, Prenada Media Group, 2016) hlm. 197-200

adalah hak asasi bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk itu dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah, tidak boleh menyinggung salah satu agama yang diakui oleh Negara Republik Indonesia.

6. Setiap pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah, harus mencerminkan nilai kemanusiaan dan menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia.

Mengandung arti bahwa setiap Peraturan Daerah berbasis syariah, yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Persetujuan Kepala Daerah harus :

Melindungi masyarakat dari segala perbudakan. Perbudakan dimaksud yakni segala bentuk yang dapat merendahkan harkat dan martabat manusia sebagai pribadi yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena setiap orang dilahirkan dalam keadaan yang sama dan hanya takwa yang membedakan setiap manusia.

Menjamin rasa keadilan masyarakat dalam pemenuhan kewajibannya, artinya setiap Peraturan Daerah berbasis syariah harus melindungi masyarakat dari pemenuhan kewajibannya, karena apabila semua telah memenuhi kewajibannya, maka hak pun akan diperoleh dengan sendirinya.

7. Setiap pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah, harus bisa memberikan rasa aman dan damai dengan semangat persatuan dan kesatuan bangsa.

Mengandung arti bahwa setiap Peraturan Daerah berbasis syariah, yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Persetujuan Kepala Daerah harus :

Memenuhi unsur persatuan dan kesatuan bangsa, apabila ada Peraturan Daerah berbasis syariah yang di sinyalir dapat memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa, maka tidak ada toleransi terhadap Peraturan Daerah berbasis syariah tersebut harus segera di batalkan oleh Pemerintah Pusat.

Menciptakan rasa aman dan damai, artinya tidak boleh ada lagi Peraturan Daerah berbasis syariah yang bertolak belakang dengan keinginan masyarakat untuk menciptakan rasa aman dan damai ditengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara.

8. Setiap pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah, harus memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pembentukan, penerapan, pengujian.

Mengandung arti bahwa setiap Peraturan Daerah berbasis syariah, yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Persetujuan Kepala Daerah harus :

Sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat, artinya pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat bukan kebutuhan kelompok/golongan.

Dibentuk atas dasar musyawarah untuk mencapai mufakat, artinya pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah atas dasar musyawarah untuk mencapai mufakat sehingga tercermin budaya gotong royong dalam pembentukannya.

9. Setiap pembentukan Peraturan Daerah berbasis syariah, harus mampu menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.

Mengandung arti bahwa setiap Peraturan Daerah berbasis syariah, yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Persetujuan Kepala Daerah harus :

Mewujudkan kesejahteraan masyarakat, artinya setiap Peraturan Daerah berbasis syariah tidak merugikan kepentingan umum dan harus bisa menyejahterakan masyarakat dalam segala aspek kehidupan.

Terhindar dari kepentingan yang merugikan masyarakat, artinya setiap Peraturan Daerah berbasis syariah yang lahir atas dasar kesepakatan bersama harus mengutamakan kepentingan masyarakat daripada kepentingan kelompok/golongan.

Uraian di atas akan dijadikan sarana dalam menentukan kelayakan suatu Peraturan Daerah berbasis syariah diterapkan di masyarakat. Apabila Peraturan Daerah berbasis syariah dalam pembentukannya tidak melalui filter Pancasila, maka Peraturan Daerah berbasis syariah tersebut diduga tidak mencerminkan nilai-nilai Pancasila, begitu pula sebaliknya apabila Peraturan Daerah Berbasis Syariah dalam pembentukannya menggunakan filter Pancasila, maka dapat dipastikan bahwa Peraturan Daerah berbasis syariah tersebut dapat diterima oleh masyarakat serta tidak dibatalkan oleh Pemerintah Pusat.

2. Konsep Negara Kesatuan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (1) mengatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Selanjutnya Pasal 18 ayat (1) mengatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Bentuk negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan. Apabila selama musyawarah di dalam BPUPKI digunakan istilah *negara persatuan* atau *negara kesatuan*, sebagai terjemahan dari *eenheidsstaat*, maka UUD NRI 1945 menggunakan kedua istilah tersebut, namun dengan pengertian yang berbeda. Istilah negara kesatuan yang digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai terjemahan dari *eenheidsstaat* terdapat dalam Penjelasan Umum sebagai berikut .⁴⁹

⁴⁹ Tedjo Sumarto, dalam Agus Santoro, *Op.Cit.* hlm 64

Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan. Istilah negara persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral negara persatuan itu ialah negara kesatuan. Dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara. Negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian.

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Oleh karena itu, prinsip Negara kesatuan ialah tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*). Dalam Negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan Pemerintah lokal (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di Negara itu ialah Pemerintah Pusat.

Di dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas Negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Terkait dengan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah dalam UUD NRI 1945, Pasal 18 ayat (5) menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Menurut Bagir Manan, prinsip yang terkandung dalam Negara kesatuan ialah:

Bahwa Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah. Pemerintah Pusat bertanggungjawab menjamin keutuhan Negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat Negara (*asas equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (*asas uniformitas*). Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.⁵⁰

Dalam perspektif Negara kesatuan atau *Unitary state (eenheidsstaat)* adalah logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya, Pemerintah Pusat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Demikian pula pemerintahan daerah provinsi juga

50 Bagir Manan dalam Ni'matul Huda *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah* (Yogyakarta, FH UII Press, 2010), hlm. 276

dapat diberi kewenangan tertentu dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah kabupaten dan kota di bidang pengaturan.⁵¹

3. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi Daerah sebagaimana amanat Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan 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.

Pelimpahan kewenangan dalam konsep Otonomi Daerah dilaksanakan dengan menggunakan 3 asas yakni asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Selanjutnya asas tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi.⁵²

Otonomi daerah adalah konsep untuk memperkuat Indonesia dimana dibangun secara kokoh dari kemajemukan daerah dan suku bangsanya, untuk itulah, peranan Peraturan Daerah dalam konteks otonomi daerah memiliki 5 fungsi yaitu :⁵³

1. Peraturan Daerah sebagai instrumen kebijakan (*beleids instrument*) dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Pada fungsi ini, Peraturan Daerah sebagai sarana hukum yang merupakan alat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sebagaimana amanat UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai alat kebijakan pemerintahan daerah tentu tujuan utamanya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah melalui pembangunan daerah yang berkesinambungan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.
2. Peraturan Daerah merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada asas hierarki peraturan perundang-undangan dimana Peraturan

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Pasal 1 ayat (8,9 dan 11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵³ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global* (Jakarta, Rineka Cipta, 2002), hlm. 35

- Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.
3. Penyerapan dan penyaluran aspirasi masyarakat daerah, dalam fungsi ini Peraturan Daerah merupakan sarana penyaluran kondisi khusus daerah dalam konteks dimensi ekonomi, sosial, politik dan budaya. Dalam hal ini peran serta masyarakat secara aktif sangat dibutuhkan agar semua pihak terkait dan berkepentingan dapat tertampung semua aspirasinya dengan baik.
 4. Peraturan Daerah sebagai alat transformasi perubahan bagi daerah, dalam fungsi ini, Peraturan Daerah ikut menentukan keberhasilan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sebagai alat transformasi atau perubahan bagi daerah, Peraturan Daerah memegang peranan penting dalam mencapai sistem pemerintahan dan kinerja pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Dalam ini Peraturan Daerah bukan sekadar alat untuk mengatur jalannya roda pemerintahan dan pembangunan, melainkan sebagai pengarah cita-cita daerah dalam menuju ke arah kehidupan masyarakat yang lebih baik.
 5. Peraturan Daerah sebagai harmonisator berbagai kepentingan, dalam fungsi ini, Peraturan Daerah merupakan produk perundang-undangan yang mempertemukan berbagai kepentingan. Oleh karena itu, dalam pembentukan Peraturan Daerah harus memperhitungkan kepentingan-kepentingan baik dalam tataran daerah yang bersangkutan, lingkup antar daerah maupun pada tataran nasional.

E. KONSEP PENGAWASAN PEMBENTUKAN PERDA SYARIAH

Pengawasan berasal dari kata “awas” berarti antara lain “penjagaan”. George R. Terry mendefinisikan pengawasan adalah “*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measure, if needed to unsure result in keeping with the plan*” (maksudnya pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan kaidah korektif, jika perlu memastikan yang sesuai dengan rencana)⁵⁴

Muchsan berpendapat pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya, dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*.⁵⁵ Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan

54 George R. Terry, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta, FH UII Press, 2007), hlm. 33

55 Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia* (Yogyakarta, Liberty, 1992) hlm. 37

pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

Ditinjau dari hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, pengawasan merupakan “pengikat” Negara kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*). *If local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds.*⁵⁶

Hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimulai dengan berlakunya UU No 22 Tahun 1999 dengan pengawasan *represif* yang berupa pembatalan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri (*executive review*). Apabila Pemerintah Daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan produk hukumnya, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (*judicial review*). Sebagai upaya hukum terakhir, Pemerintah Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan produk hukum daerah.⁵⁷

Dianutnya model pengawasan *represif* dan ditinggalkannya model pengawasan *preventif* oleh Pemerintah Pusat dimaksudkan untuk memberikan ‘keleluasaan’ kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan yang terlalu jauh dari Pemerintah Pusat. Akan tetapi ‘kelonggaran’ yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri ternyata berisiko dalam hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁵⁸

Ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Pusat mulai melakukan koreksi terhadap UU no 22 Tahun 1999 dengan menerapkan 4(empat) model pengawasan terhadap produk hukum daerah. *Pertama executive preview*, yakni terhadap rancangan Pemerintah Daerah yang mengatur tentang pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk RePeraturan Daerah provinsi dan oleh Gubernur terhadap Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota. *Kedua executive preview* (terbatas), yakni apabila hasil evaluasi RePeraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/ Walikota tentang penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/Bupati/

56 Sir William O. Hart-J.F.Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administrasi*, dikutip oleh Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945* (Jakarta, Sinar Harapan, 1994) hlm. 181

57 Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah* (Yogyakarta, FH UII Press, 2010) hlm. 280-281

58 *Ibid.*

Walikota tetap menetapkan Peraturan Daerah tersebut menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota, Menteri Dalam Negeri untuk Provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut. *Ketiga* pengawasan *represif*, berupa pembatalan (*executive review*) terhadap semua Peraturan Daerah dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden. *Keempat* pengawasan *preventif*, yakni terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota.⁵⁹

Di samping menerapkan empat model pengawasan oleh Pemerintah, UU No 32 Tahun 2004 juga memberikan ruang kepada Pemerintah Daerah untuk mengajukan keberatan atas Peraturan Presiden yang membatalkan produk hukum melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.⁶⁰

Setelah UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka model pengawasan pun berubah. Pasal 251 menyebutkan:

1. Peraturan Daerah Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
3. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.
4. Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
5. Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud.
6. Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ *Ibid*

pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.

7. Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Daerah atau peraturan gubernur diterima.
8. Dalam hal penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.

Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah, sebagaimana amanat Pasal 245 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan:

1. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur.
2. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
3. Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.
4. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah

berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

5. Hasil evaluasi rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

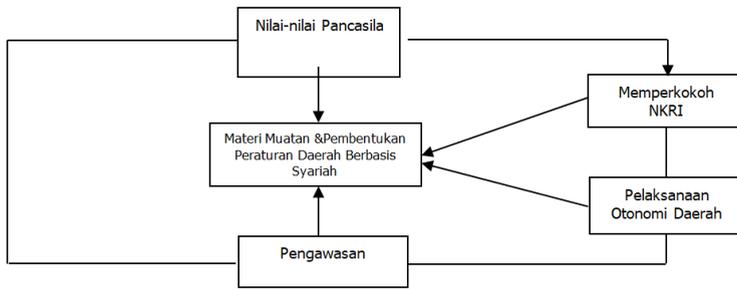
Pasal 1 ayat (25) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menyebutkan bahwa evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

F. REKONSTRUKSI KONSEP PEMBENTUKAN PERDA SYARIAH

Konseptual berasal dari bahasa Inggris *concept*, Latin *conceptus* asal kata dari *concupere* (memahami, menerima, dan menangkap) merupakan gabungan dari kata *con* (bersama) dan *capere* (menangkap dan menjinakkan). Jadi konseptual merupakan integrasi mental atas dua unit atau lebih yang diisolasi (proses abstraksi) yang disatukan dengan definisi tertentu.⁶¹ Sedangkan *integralistik* yakni bersifat integral, mencakup keseluruhan, meliputi bagian yang perlu untuk menjadikan lengkap, tak terpisahkan, terpadu.⁶² Konsep *integralistik* yang peneliti maksudkan dalam penelitian ini adalah dengan menggabungkan seluruh konsep, yakni Nilai-nilai Pancasila, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Otonomi Daerah, Pengawasan, ke dalam materi muatan, serta mekanisme pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah. Berikut peneliti akan memaparkan konsep *integralistik* pembentukan peraturan daerah berbasis syariah ke dalam gambar di bawah ini:

61 Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang, Banyumedia Publishing, 2005) hlm. 252

62 Bambang Marhiyanto, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia* (Victory Inti Cipta, tt) hlm. 267



Keterangan:

1. Nilai-nilai Pancasila
2. Memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. Otonomi Daerah
4. Pengawasan

Pancasila, ditempatkan pada posisi *pertama*, artinya bahwa pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, harus sesuai dengan prinsip-prinsip atau nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dalam teori cita hukum, Pancasila di ibaratkan sebagai bintang pemandu dalam seluruh pembentukan norma hukum yang berlaku. Sebagai bintang pemandu, berarti nilai-nilai Pancasila harus menjadi ukuran/standar di dalam pembuatan Peraturan Daerah Berbasis Syariah. Materi muatan yang terkandung di dalam Peraturan Daerah Berbasis Syariah, wajib mengintegrasikan nilai-nilai Pancasila.

Penerapan nilai-nilai Pancasila ke dalam materi muatan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, juga merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Daerah dan DPRD selaku pembentuk norma hukum di Daerah. Konsekuensi tidak dimasukkannya nilai-nilai Pancasila ke dalam Peraturan Daerah Berbasis Syariah, akan menyebabkan Peraturan Daerah ini, tidak akan bisa diterima secara baik oleh masyarakat. Nilai-nilai Pancasila yang dimaksud adalah:

Nilai Sila Pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa, artinya materi muatan serta pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, yang dibuat dan dibahas oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD harus :

1. Memberikan ruang bagi masyarakat untuk bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing. Dalam membentuk suatu aturan hukum hendaknya mempertimbangkan aspek Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai materi muatan dan pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, dijadikan sebagai norma hukum yang berlaku di masyarakat. Ketuhanan Yang Maha Esa berlaku universal dan dapat diterapkan di setiap Peraturan Daerah Berbasis Syariah.
2. Menciptakan kerukunan antar-umat beragama. Peraturan Daerah Berbasis Syariah yang dibentuk hendaknya tidak berbenturan dengan kaidah keyakinan, karena kemerdekaan berkeyakinan adalah hak asasi bagi seluruh masyarakat. Untuk itu,

apabila Peraturan Daerah Berbasis Syariah yang dibentuk berisi diskriminasi terhadap agama yang diakui oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka Peraturan Daerah Berbasis Syariah harus ditarik kembali.

Nilai sila Kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab, artinya materi muatan serta pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD, harus :

1. Melindungi masyarakat dari segala perbudakan. Perbudakan dimaksud ialah segala bentuk yang dapat merendahkan harkat dan martabat manusia sebagai pribadi yang merdeka dan pribadi yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena setiap orang dilahirkan dalam keadaan yang sama dan hanya takwa yang membedakan setiap manusia.
2. Menjamin rasa keadilan masyarakat dalam pemenuhan kewajibannya, artinya setiap materi muatan dan pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, harus melindungi masyarakat dari pemenuhan kewajibannya, karena apabila semua telah memenuhi kewajibannya, maka hak pun akan diperoleh dengan sendirinya. Jadi Peraturan Daerah Berbasis Syariah menjadi kewajiban setiap individu, baik negara dengan masyarakat, maupun masyarakat dengan masyarakat.

Nilai sila Ketiga Persatuan Indonesia, artinya materi muatan dan pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD, harus :

1. Memenuhi unsur persatuan dan kesatuan bangsa, artinya setiap Peraturan Daerah Berbasis Syariah harus mengandung semangat persatuan bangsa, apabila disinyalir dapat memecah belah bangsa, maka tidak ada lagi toleransi terhadap Peraturan Daerah Berbasis Syariah tersebut harus segera ditarik.
2. Menciptakan rasa aman dan damai, artinya setiap Peraturan Daerah Berbasis Syariah, yang dibentuk tidak boleh bertolak belakang dengan keinginan masyarakat untuk menciptakan rasa aman dan damai ditengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara.

Nilai sila Keempat, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah, kebijaksanaan permusyawaratan dan perwakilan, artinya materi muatan dan pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD, harus :

1. Sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat, artinya setiap Peraturan Daerah Berbasis Syariah yang dibentuk harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat bukan kebutuhan kelompok/golongan.
2. Dibentuk atas dasar musyawarah untuk mencapai mufakat, artinya Peraturan Daerah Berbasis Syariah yang dibentuk atas dasar musyawarah untuk mencapai mufakat sehingga tercermin budaya gotong royong dalam pembentukannya.

Nilai Sila Kelima, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, artinya materi muatan dan pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD, harus :

1. Mewujudkan kesejahteraan masyarakat, artinya setiap pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, tidak merugikan kepentingan umum dan harus menyejahterakan masyarakat dalam segala aspek kehidupan masyarakat.
2. Terhindar dari kepentingan yang merugikan masyarakat, artinya pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, lahir atas dasar kesepakatan bersama harus mengutamakan kepentingan masyarakat daripada kepentingan kelompok/golongan.

Menurut A. Hamid S. Tamimi, sebagai bintang pemandu, kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan "bintang pemandu" yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undang, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut. Terhadap isi peraturan perundang-undangan sila-sila tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan merupakan asas hukum umum.⁶³

Sementara itu, Mochtar Kusumaatmadja, mengatakan bahwa ciri-ciri pokok dari cita hukum Negara Republik Indonesia:⁶⁴

Bahwa dalam negara hukum, kekuasaan itu tidak tanpa batas, artinya kekuasaan itu tunduk pada hukum, atau dikatakan bahwa negara hukum adalah negara berdasarkan hukum, dan kekuasaan harus tunduk pada hukum. Sejalan dengan prinsip *equality before of law*, artinya bahwa dalam negara hukum semua orang sama di hadapan hukum. Dikatakan lain, berarti bahwa hukum memperlakukan semua orang sama tanpa perbedaan yang didasarkan atas ras (keturunan), agama, sosial dan kekayaan. Perumusan hak dan kedudukan warga negara di hadapan hukum ini merupakan penjelmaan dari salah satu sila Pancasila, yakni sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja, mengatakan bahwa perlu untuk mempertahankan asas-asas yang merupakan pencerminan dari tekad dan aspirasi sebagai bangsa yang mencapai kemerdekaannya dengan perjuangan. Asas-asas dan konsep demikian terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan mukadimah nya merupakan pencerminan dari falsafah Pancasila, meliputi:⁶⁵

1. Asas kesatuan dan persatuan atau kebangsaan mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia. Hukum nasional berfungsi mempersatukan

63 A. Hamid S. Tamimi, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S, *Op. Cit.*, hlm. 59

64 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung, Alumnii, 2006) hlm. 179

65 *Ibid*

bangsa Indonesia. Dan tidak berarti bahwa kenyataan adanya keanekaragaman budaya tidak perlu diperhatikan. “Bhinneka Tunggal Ika” merupakan motto negara yang mencerminkan keanekaragaman budaya.

2. Asas ketuhanan mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang bertentangan dengan agama atau bersifat menolak atau bermusuhan dengan agama.
3. Asas demokrasi mengutamakan bahwa dalam hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Pada analisis terakhir kekuasaan ada pada rakyat dan wakil-wakilnya.
4. Asas keadilan sosial mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama di hadapan hukum.

Pancasila sebagai Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) dan sekaligus sebagai cita hukum merupakan sumber dan dasar serta pedoman bagi Batang Tubuh UUD NRI 1945 sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Verfassungsnorm*) serta peraturan perundang-undangan lainnya. Pancasila juga berfungsi sebagai dasar bagi penerapan konsep yang lain di dalam pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah di Indonesia, yakni konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, Konsep Otonomi Daerah serta Konsep Pengawasan.

Kedua Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, artinya materi muatan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, harus bisa memperkokoh nilai persatuan dan kesatuan bangsa, dan harus bisa menjaga Bhineka Tunggal Ika, di antara warga masyarakat Indonesia yang pluralisme. Keberagaman suku, agama, ras, golongan, harus bisa diterjemahkan dengan baik oleh pembentuk Peraturan Daerah Berbasis Syariah di Daerah, agar tercipta suasana kehidupan masyarakat yang saling menjunjung tinggi nilai toleransi antar umat beragama. Toleransi artinya, menghargai perbedaan suku, agama, ras, golongan bagi masyarakat, serta tidak memaksakan kehendak terhadap agama, suku, ras, golongan bagi orang lain.

Dalam konsep Negara kesatuan kontrol terhadap pemerintah daerah berada sepenuhnya di tangan pemerintah pusat, itu artinya bahwa pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, serta materi muatan yang terkandung di dalam Peraturan Daerah Berbasis Syariah, juga masih bisa dikontrol/diawasi oleh pemerintah pusat, sehingga produk hukum daerah dalam hal ini Peraturan Daerah Berbasis Syariah masih tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dipertegas di dalam Pasal 237 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan pasal ini, menurut peneliti mengisyaratkan 2 (dua) unsur di dalam materi muatan Peraturan Daerah, yakni *Pertama* asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah harus berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. *Kedua* materi muatan Peraturan Daerah boleh memuat asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas Negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Konsep Negara kesatuan di atas, mengisyaratkan bahwa tanggung jawab pelaksanaan pemerintahan masih tetap di tangan Pemerintah Pusat. Namun karena adanya asas Negara kesatuan yang didesentralisasikan sehingga sebagian tugas dan tanggung jawab berada atau dialihkan pada pemerintah daerah, akan tetapi masih terdapat hubungan pengawasan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pengawasan dimaksudkan agar pemerintah daerah menjalankan apa yang menjadi kewenangan yang sesuai dengan perintah undang-undang.

Ketiga Konsep otonomi daerah, artinya bahwa pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah untuk menjalankan fungsi kemandirian dan kebebasan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan daerah, yang sesuai dengan ciri dan karakteristik daerah. Selain itu, Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah juga merupakan wujud dari amanat undang-undang yakni sebagai norma hukum yang mengakomodir materi muatan lokal daerah, tentu yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi daerah juga dimaksudkan untuk memperkuat nilai-nilai kearifan lokal yang hidup dan berkembang di daerah, sebagai bagian dari kekhususan/kekhasan daerah. Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah merupakan salah identitas daerah yang diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah. Akan tetapi, yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, adalah adanya keselarasan dengan nilai-nilai Pancasila, Bhineka Tunggal Ika dalam kerangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebab kalau tidak demikian, maka pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah hanya akan membawa kemudharatan, baik terhadap masyarakat daerah itu sendiri, maupun bagi bangsa Indonesia secara umum.

Keempat Konsep pengawasan, artinya terhadap materi muatan, serta pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk mengawasi, apakah materi muatan serta pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, sudah sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menurut Irawan Soejito:⁶⁶

Pada umumnya bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara dalam negara.

Bagir Manan berpendapat⁶⁷ bahwa dapat dikatakan, tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan, padahal antara pengawasan dengan desentralisasi akan memungkinkan timbulnya *spanning*. Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan Pemerintah Pusat atau negara dengan tindakan Daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.

Mengamati pendapat Irawan Soejito tersebut di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa pengawasan mutlak diperlukan dalam negara kesatuan, terhadap produk-produk hukum daerah, agar selaras dengan tujuan dan cita-cita negara kesatuan. Produk-produk hukum Daerah tersebut, berkaitan dengan materi muatan serta pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah. Materi muatan Peraturan Daerah Berbasis Syariah harus sejalan dengan amanat undang-undang, yakni berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Di samping itu, harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional, mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

Setiap materi muatan Peraturan Daerah Berbasis Syariah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Hal yang sangat penting lagi adalah materi muatan Peraturan Daerah Berbasis Syariah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum, sebagai bagian dari negara hukum.

Pada dasarnya proses pengawasan atau pengujian atas sebuah norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norm*) lazim disebut proses "*abstract review*" dalam prakteknya proses *abstract review* bukan hanya dilakukan atau dimonopoli oleh lembaga eksekutif akan tetapi lembaga legislatif atau lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga yudikatif juga memiliki kompetensi yang sama. Apabila proses *abstract review* dilakukan oleh lembaga eksekutif, misalnya pengujian atas Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden dilakukan oleh pemerintah, maka mekanisme demikian lazim dikenal dengan sebutan "*executive review*". Apabila proses *abstract review* dilakukan oleh MPR, DPR, DPD, DPRD terhadap produk hukum

66 Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta, Rineka Cipta, 1990) hlm. 9

67 Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Karawang, UNISKA, 1993) hlm. 3

sendiri yang bersifat *abstract norm*, maka mekanisme peninjauan kembali atau revisi disebut sebagai "*political review* atau *legislative review*". Sementara itu apabila proses pengujian itu dilaksanakan oleh lembaga peradilan seperti Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman (*judicial power*), Maka hal itu disebut sebagai *judicial review*.

Selain proses *abstract review* sebagaimana dimaksudkan di atas terdapat pula mekanisme kontrol norma hukum yang dilakukan dengan prosedur *abstract preview*. Kontrol model ini, pada dasarnya ditujukan terhadap norma hukum yang belum dipromulasikan atau belum diundangkan dan bersifat mengikat untuk umum (*general and abstract norm*). Jika *abstract preview* tersebut dijalankan oleh lembaga atau organ eksekutif atau pemerintah maka mekanisme yang demikian lazim disebut "*executive abstract preview*" atau dapat disingkat dengan "*executive preview*", inilah mestinya diberikan kewenangan kepada pemerintah, bukan mekanisme "*executive review*" yang berakhir pada pembatalan sebuah peraturan daerah sebagai produk legislatif daerah. Dalam perspektif ini, sangat tepat jika Jimmly Asshiddiqie menegaskan bahwa :

Kewenangan untuk melakukan "*executive preview*" itulah yang sebaiknya diberikan kepada pemerintahan atasan, bukan mekanisme "*review*" atas peraturan daerah yang sudah berlaku mengikat secara umum. Jika suatu peraturan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dibatalkan hanya oleh pejabat eksekutif tingkat atas, berarti prinsip negara kesatuan dijadikan dalih untuk mengebiri aspirasi rakyat dengan tindakan yang semata-mata didasarkan atas pertimbangan politik. Oleh karena itu, terhadap peraturan daerah sebagai produk legislatif (DPRD) di daerah, sebaiknya hanya *preview* oleh pemerintahan atasan apabila statusnya masih sebagai rancangan peraturan daerah (Raperda) yang belum mengikat secara umum, maka sebaliknya yang menguji adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan.⁶⁸

Dalam konteks pengawasan produk hukum perda oleh pemerintah pusat dan/atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka kewenangan *executive review* atas rancangan peraturan daerah itulah yang sebaiknya diberikan kepada pemerintah pusat dan bukan mekanisme *review* atas peraturan daerah yang sudah dipromulgasikan (diberlakukan) dan dinyatakan mengikat untuk umum. Peraturan daerah merupakan produk hukum legislatif karena melibatkan lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD). Dan titik episentrum kekuasaan legislasi pembentukan peraturan daerah dari tahap perancangan peraturan daerah, pembahasan, harmonisasi, hingga finalisasi menjadi peraturan daerah, kesemuanya melalui lembaga DPRD.

Tindakan *executive review* atas sejumlah peraturan daerah selama ini sebaiknya dikonstruksikan kembali atau ditiadakan dan beralih kepada

68 Jimmly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Pertama (Jakarta, Kompas, 2006) hlm 108-109.

tindakan *executive preview* terhadap produk hukum daerah yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norm*) akan tetapi masih berbentuk RAPERDA. Pemerintah melalui presiden, menteri dalam negeri atau gubernur berwenang untuk melakukan *executive preview* berupa proses evaluasi yang hanya bersifat verifikatif terhadap setiap rancangan peraturan daerah dan tidak terbatas pada RAPERDA tentang APBD, Perubahan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang Daerah, asalkan telah memperoleh persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD (Provinsi/Kabupaten/Kota) akan tetapi belum dipromulgasikan menjadi perda dalam jangka waktu tertentu.

Pengujian peraturan daerah oleh mahkamah agung melalui mekanisme "*judicial review*" memiliki basis legitimasi secara konstitusional yang cukup kuat yakni bersandar langsung pada kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang Dasar NRI 1945 juncto Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (perubahan pertama) juncto Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung (perubahan kedua) juncto Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan PERMA No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Ketentuan Pasal 9 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menegaskan bahwa :

1. Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI 1945 pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).
2. Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).

Menelaah hasil uraian di atas, maka dapat diketengahkan bahwa konsep pembentukan peraturan daerah berbasis syariah yang sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia, adalah konsep yang menggabungkan (*integralistik*) antara nilai-nilai pancasila sebagai dasar/bintang pemandu bagi setiap norma hukum yang dibentuk oleh setiap tingkatan pemerintahan di Indonesia. Kemudian nilai-nilai Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan wujud dari Sila III yakni Persatuan Indonesia, artinya setiap norma yang dibentuk harus menjamin adanya persatuan dan kesatuan diantara anak-anak bangsa dan tidak memecah belah persatuan dan kesatuan diantara anak bangsa, serta melaksanakan otonomi daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dan didukung oleh pengawasan agar otonomi daerah dapat dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat di Daerah.

PENUTUP

Hakikat pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah di Indonesia. *Pertama* pelaksanaan dari nilai sila I *Ketuhanan Yang Maha Esa*, mengandung arti adanya pengakuan dan keyakinan bangsa terhadap adanya Tuhan sebagai pencipta alam semesta, kebebasan untuk memeluk agama, menghormati kemerdekaan beragama, tidak ada paksaan serta tidak berlaku diskriminatif antar umat beragama. Nilai Pancasila inilah yang dimaknai oleh Pemerintah Daerah sebagai dasar dari pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah. *Kedua* merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah dalam Kerangka Sistem Hukum Indonesia. *Pertama* dibentuk secara konstitusional, yakni sesuai dengan Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah : menyebutkan bahwa tahapan pembentukan peraturan daerah melalui perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan. *Kedua* Peraturan Daerah Berbasis Syariah merupakan bagian dari sistem hukum nasional Indonesia, karena sistem hukum nasional Indonesia terdiri dari : sistem hukum adat, sistem hukum Islam di dalamnya termasuk (Peraturan Daerah Berbasis Syariah), sistem hukum barat, dan sistem hukum internasional.

Konsep pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah yang sesuai dengan Cita Hukum Bangsa Indonesia, adalah konsep *integralistik*. Konsep ini menggabungkan nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan melaksanakan otonomi daerah serta dikendalikan melalui pengawasan dengan mekanisme *executive preview* dan *judicial review* .

Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan diatas, perlu kiranya untuk dipertimbangkan rekomendasi sebagai berikut :

1. Kepada DPR dan Presiden : dalam rangka menempatkan Peraturan Daerah sebagai bagian dari pelaksanaan Pancasila dan konstitusi, maka hendaknya DPR dan Presiden melakukan perubahan terhadap pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dengan memasukan substansi bahwa dalam proses pembentukan

- Peraturan Daerah hendaknya dicantumkan nilai-nilai Pancasila, sebagai norma yang mendasari lahirnya Peraturan Daerah Berbasis Syariah.
2. Kepada Kepala Daerah dan DPRD : dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah sebagai pelaksanaan dari kekhususan yang dimiliki oleh daerah otonom, maka *pertama* hendaknya Pemerintah Daerah dan DPRD menempatkan Pancasila dan Pasal 18 UUD NRI 1945 sebagai dasar pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah. *Kedua*, melibatkan pemangku kepentingan dalam setiap proses pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syariah, antara lain : organisasi keagamaan seperti MUI, Walubi, PGI, PHDI) dan organisasi kemasyarakatan seperti Muhammadiyah, NU, Persis.
 3. Kepada DPR dan Presiden : hendaknya DPR dan Presiden memperjelas mekanisme pengawasan Peraturan Daerah dengan mengikuti putusan Mahkamah Konstitusi tentang mekanisme yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung, oleh karena itu DPR dan Presiden hendaknya mengubah Pasal 251 dan 252 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, untuk memperjelas mekanisme pengawasan Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Hasil Penelitian

- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta, Melton Putra, 1987.
- Abdul Shomad, *Hukum Islam, Pernormaam Prinsip-prinsip Syariah dalam hukum Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara, Cet. Pertama*, Jakarta, Bumi Aksara, 1990.
- Abu Hanifa, *Kitab Al Alim wa Muta;alim*, Hyderabad, Decca, 1349.
- Abu Ishak al-Syatibi, *Al- Muwafaqat fi Usul al- Syariah*, Kairo, Mustafa Muhammad, tt.
- Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- A.D.Belifante, *Beginselen van Nederlands Staatsrecht*, 9d druk, Samson, Alphen aan den Rijn, 1983.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung,Alumni, 1978
- Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi*, Malang, In-Trans Publishing, 2008.
- Al Chaidar Zulfikar Salahuddin Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*, Jakarta,Cetakan Pertama, Madani Press, 2000.
- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, 2007.
- Agus Santoso, *MenyikapTabir Otonomi Daerah di Indonesia* , Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013.
- A. Hamid S. Attamimi, *UID 1945 TAP MPR, Undang-Undang*, Jakarta, tp, 1981.
- Cita Negara Persatuan Indonesia*, Jakarta, BP-7, 1996.
- Amir Syamsudin, *Ushul Fiqh, Jilid I*, Jakarta, Logos Wacana Ilmu, 1997.
- Astim Riyanto, *Teori Negara Kesatuan*, Bandung, Yapemdo, 2006.
- As Syafi'i, *Kitab Al-Ulum*, Kairo, VIII, 1325 H.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis, Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta, UI-Press, 1995.
- Allan R. Brewer – Carias, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

- Ateng Sjafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung, Binacipta, 1985.
- Artidjo Alkotsar, M. Saleh Amin, *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta, RajaWali Pers, 1986.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001.
- Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta, Ind-Hill.Co, 1992.
- Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* Bandung, Mandar Maju, 1995.
- Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Jakarta, Sinar Harapan, 1994.
- Bernard. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Jurnal Jentera Edisi 3 Tahun II, 2004.
- _____. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum sebuah pikiran tentang fundasi kefilsafatan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum nasional Indonesia, cet kedua*, Bandung, Mandar Maju, 2000.
- _____. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju, 2009.
- Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta, Genta Publising, 2010.
- Becky Krisnayuda, *Pancasila&Undang-Undangrelasi Dan Transformasi Keduanya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta, Prenada Media Group, 2016.
- Budi Surdijiono dan Dedy Rudianto, *Manajemen Pemerintah Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Jakarta, Citra Mandala Pratama, 2003.
- Bonar Simorangkir (et.al.) (eds.), *Otonomi atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- _____. *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Jakarta, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, 2000.
- Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary*, West Group, St. Paul, Minn, 1999.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, London, Sidwick & Jackson Limited, 1966.
- C.W. Van Der Pot (et al), *Handboek Van Nederlandse Staatsrecht*, 11d druk, W.E.J. Tjeenk Willink – Zwolle, 1983.
- D. Keuning, *Algemeine Sistem Theorie ; Sistem Behardering en Organisatie Theorie*, Leiden, H.E Stenfert Kroese N.V, 1973.
- Deni indrayani, *Kompleksitas Peraturan Daerah Bernuansa Syari'at Perspektif Hukum Tata Negara*, Jurnal Yustisia Edisi 81 September-Desember 2010.
- Elizabet A. Martin and Jonathan Law, *A Dictionary of Law, Sixth Edition*. New York, Oxford University Press, 2006.

- Esmi Warassih P, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang PT. Suryandaru Utama, 2005.
- Ernst Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta, Cetakan kelima, PT. Ichtiar Baru kerjasama dengan Sinar Harapan, 1983.
- F. Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Yogyakarta, Karya Putra, 1971.
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung, Binacipta, Cet. V, 1974.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973.
- Hasbi Ash-Shidieqy, *Pengantar Ilmu Fiqh*, Jakarta, Bulan Bintang, 1978.
- H.A.W. Widjaja, *Penerapan Nilai-nilai Pancasila dan Hak Asasi Manusia di Indoensia*, Jakarta, Rieka Cipta, 2004.
- H.D. Van Wijk, *Hoofdstrukken van Administratief Recht*, vugn vit geveerij B.V.S. Oravenhage.
- H.E. Algra, H.R.W. Gokkel, Saleh Adiwinata, , H. Boerhanuddin st. Batoeah, *Kamus Istilah Hukum Fockema Adreae*, Belanda-Indonesia, Jakarta-Bimacipta, 1983.
- Husnul Khatimah, *Penerapan Syariah Islam, Bercermin pada Sistem Aplikasi Syariah Zaman Nabi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007.
- Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*, Bandung, CV Pustaka Setia, 2014.
- Ikrar Nusa Bhakti & Riza Sihbudi (eds.), *Kontroversi Negara Federal; Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Bandung, Mizan, 2002.
- Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008.
- Jazim Hamidi dkk, *Panduan Praktis: Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif* Jakarta, Prestasi Pustaka Publishing, 2008.
- J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, Jakarta, RajaWali Press, 1988.
- J. H. Merryman, *The Civil Law Traditon : An Introduction to the Legal Sistem of Western Europe and Latin America*, 2 Ed, Standford University Press, Standford California, 1985.
- J. Wajong, *Asas-Asas dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jakarta, Jambatan, 1975.
- _____. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global* Jakarta, Rineka Cipta, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta, Sekjen Kepaniteraan MK, 2008.
- _____. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jendral kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 1995.
- Josef Riwo Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara, 1982.
- John Lucke *Two Treatise of Civil Government*, New York, Mentor Book, 1963.

- Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta, Paradigma, Edisi Reformasi 2014.
- Kartasapoetra, RG. *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta, Bina Aksara, 1987.
- M. Laica Marzuki, *Legal Human Resources dalam Konteks Komponen Sistem Hukum*, Dalam Varia Peradilan, tanpa tahun, dan penerbit.
- Lawrence M. Friedman, *American Law : An Introduction*, Hukum Amerika : Sebuah Pengantar, Penerjemah Wishnu Basuki, Jakarta, Tatanusa, 2001.
- Natabaya, H.A.S, *Sistem Peraturan Perundang-undangan, Sekjen MK RI*, Jakarta, LP3ES, 2006.
- M. Noor Syam, *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum (sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional)*, Malang, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 2000.
- M. Solly Lubis, *Landasan dan Tehnik Perundang-Undangan*, Bandung, Mandar Maju, 1995.
- Machiavelli, *The Prince*, Luigi Ricci, trans , New York : The New America Library, 1955.
- Mahmud Syalthut, *al- Islam Aqidah wa Syariah*, ttp, Dar al-Qalam, 1996.
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007.
- _____. *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya cetakan ke 15*, Yogyakarta, Kanisius, 2016.
- Maarseveen, Van Hene dan Der Tang, *Van ber Written Constitutin*, Oceana Publication, Inc., Dobbs Ferry, New York, 1978.
- Manna Khalil al-Qathan, *At-Tasyri' wa al-Fiqh fi al-Islam*, ttp, Maktabah Wahbah, 1976.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1978.
- Mukti Fajar & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif&Empiris* Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013.
- Muhammad Tahir Azhary *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012.
- _____. *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Islam* , Jakarta, Prenada Media Group, Cetakan kelima, 2015.
- Muhammad Kamil Musa, *Al-Madkhal ila al-Tasyi al-Islami*, Beirut, Mu'assasah al-Risalah, 1989.
- Muhammad Ali al-Tahanawi, *Kasysyaf Istilahat al-Funun*, ttp, al-Asitanah, 1317 H.
- Muhammad Salam Madkur, *al-Fiqh al-Islami, jilid I*, Makkah, Maktabah Abdullah Wahbah, 1955.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1992.

- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Cetakan kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH.UII dan CV. Sinar Bakti, 1983.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2006.
- _____. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan (kumpulan karya tulis)* Bandung, Alumni, 2002.
- Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2014.
- _____. *Problematisasi Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press, 2010
- _____. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press, 2007.
- Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 45 dalam Perundang-undangan*, Jakarta, Aksara Baru, 1979.
- Rifyal Ka'bah, *Politik & Hukum dalam al-Qur'an*, Jakarta, Khairul Bayaan, 2005.
- R. Krannenburg, *Inleiding in de Vergelijkende Staatsrechtswetenschap*
- Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Yogyakarta, FH.UII.Press, 2009.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. Keenam, Bandung, Citra Aditya, 2006.
- _____. *Sosiologi Hukum, perkembangan, metode, dan pilihan masalah* Surakarta, Muhammadiyah University Press, 2002.
- _____. *Hukum dalam jagat Ketertiban*, Jakarta, UKI Press, 2006.
- _____. *Sisi-sisi lain Hukum di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2003.
- Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Bandung, Alumni, 1983.
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Alumni, 1991.
- Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota*. Disertasi, Jakarta, PPS FISIP UI, 2002.
- Syachran Basah, *Ilmu Negara*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1997.
- Soehino, *Hukum Tata Negara : Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum*, Yogyakarta, Liberty, 1985.
- _____. *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2000.
- Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* Cet. Keempat Yogyakarta, Liberty, 2008.
- _____. *Mengenal Ilmu Hukum Suatu Pengantar, Edisi Ke-Lima* Yogyakarta, Cetakan Pertama Liberty, 2003.

- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia, Cet. Kedua*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 1995.
- Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta, Media Perkasa, 2015.
- _____. *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta, Yuma Pressindo, 2015.
- Theo Hujbers, *Filasafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta, Kanisius, 1995.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik*, Jilid III, Jakarta, Gunung Agung, 1968.
- Topo Santoso, *Menggagas Hukum Pidana Islam, penerapan Syariah dalam konteks Modernitas*, Bandung, Asy Syaamil & Grafika, 2000.
- Utang Rosidi, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung, Pustaka Setia, 2010.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005.
- _____. *Penelitian Hukum edisi revisi*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2013.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Surabaya*, Bina Ilmu, 1987.
- Padmo Wahyono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Ind. Hill Co. 1990.
- _____. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta, Ghalia Indonesia 1984.
- _____. *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum*, Jakarta, Muliasari, 1989.
- Pataniari Siahaan *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1954*, Jakarta, Konpress, 2012.
- Wicipto, *Arti Penting Lembaga-Lembaga Hukum di Indonesia dalam merespon perubahan sosial*, Jakarta, KYRI, 2012.
- Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Ilmu Negara dan Politik*, (Bandung, Eresco, 1981.
- Willem Konijnenbelt, *Rechtsregels voor Lokale Bestuur*, dalam *Lokale Bestuur in Nederland*.
- Yopi Gunawan dkk, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Bandung, PT Refika Aditama, 2015.
- Yulindari, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik* Jakarta, PT RajaWali Pers, 2013.

B. Jurnal dan Makalah

- A Hamid Attamimi *Peranan Keputusan RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi*

pengaturan dalam kurun waktu Pelita I- Pelita IV. Jakarta, Jurnal Ilmu Hukum, Fak Pascasarjana UII, 1990.

Esmi Warassih P, *Fungsi Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundangan yang Demokratis*, Arena Hukum, Majalah Hukum FH Unibraw No 15 Tahun 4, November 2001.

M. Koesnoe, *Majalah Hukum Nasional : Perumusan dan Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional, No 2,1995* , Jakarta, BPHN, 1995.

Ismail Saleh, *Hukum Nasional*, Badan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, No. 1. 1995. Edisi Khusus.

Luky Djani, *Efektifitas Biaya dalam Pembuatan Legislasi* dalam Jurnal Hukum Jentera, Pusat Studi Hukum & Kebijakan (PSHK), Jakarta, Edisi 10 Tahun III, 2005.

L. R. Baskoro dkk, *dibawah Lindungan Syariah*, Tempo, 06 September 2010

Philipus M. Hadjon *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 dan 6, Edisi XII September-Desember 1997.

(1) Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 58 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

(2) Internet

[http:// politikdanhukumku.blogspot.com/2012](http://politikdanhukumku.blogspot.com/2012).

<http://www.VIVAnews.com/>, 2016

[http://www.jpnn.com/read/2014/01/02/208595/Kemendagri-Minta-Klarifikasi-Peraturan Daerah-Sholat-Berjamaah](http://www.jpnn.com/read/2014/01/02/208595/Kemendagri-Minta-Klarifikasi-Peraturan-Daerah-Sholat-Berjamaah).

(3) Hasil Penelitian

Galang Asmara, dkk, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (PERATURAN DAERAH) Syariah*, (Hasil Penelitian, Lembaga Penelitian Universitas Mataram, 2016).

BIODATA PENULIS

Gazali, lahir di Wera Kabupaten Bima 12 Agustus 1976. Menyelesaikan Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2002), melanjutkan Pendidikan Magister Ilmu Hukum di Pascasarjana Universitas Mataram (2006) dan Pendidikan Doktor Ilmu Hukum di Pascasarjana Universitas Mataram (2018). Sejak tahun 2009 menjadi dosen tetap pada Jurusan Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah UIN Mataram, serta menjabat sebagai Sekretaris Prodi Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah UIN Mataram (2017-2021). Buku-buku karya yang telah diterbitkan: Pajak Daerah: Suatu Tinjauan Historis, Yuridis, Sosiologis di Indonesia (Sanabil, NTB 2016); Pembentukan Perda Berbasis Syariah: Teori dan Aplikasinya (Sanabil, NTB 2018). Melakukan berbagai penelitian bidang politik, ekonomi dan syariah, antara lain: Tanggapan Masyarakat Menjelang Pemilu 2009 (bersama LSN, 2011); Respon Masyarakat terhadap Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur yang akan dilaksanakan pada Tahun 2013 (bersama LSN, 2012); Kecenderungan Pemilih dalam pemilihan Presiden/Wakil Presiden dan Legislatif 2014 (bersama LSN, 2012); Perlindungan Hukum Konsumen Pengguna Jasa Parkir di Kota Mataram (Dana DIPA IAIN Mataram, 2013); Pemungutan Pajak Daerah Studi tentang Peranan Pajak Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Mataram (Dana DIPA IAIN Mataram, 2014); Penerapan Perda Berbasis Syariah (Kajian Tentang Penerapan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah Di Kabupaten Lombok Barat (Dana DIPA IAIN Mataram, 2015); Kajian Terhadap Efektifitas Penerapan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Jum'at Khusus' di Kabupaten Bima NTB (Dana DIPA IAIN Mataram, 2016); Keberadaan Perda Zakat dalam Sistem Hukum Nasional : Analisis Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah di Provinsi Nusa Tenggara Barat (Dana DIPA IAIN Mataram, 2017).

