

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia salah satu negara yang menganut sistem demokrasi untuk tatanan kenegaraanya dan Pemerintahanya, dimana salah satunya yakni dari negara hukum demokrasi adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam hal penyelenggaraan negara. Dalam hal pembatasan kekuasaan, yang dianggap paling berpengaruh pemikirannya adalah pemikiran dari Montesquieu dengan teori *trias politica*-nya, yaitu dengan membagi cabang kekuasaan menjadi tiga, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisial.¹ Organ-organ itulah yang saat ini menjadi penguasa penyelenggara negara di Indonesia.

Pada dasarnya sebuah negara memiliki sistem pemerintahan, terlebih lagi negara Indonesia mempunyai bentuk Republik. “Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan, sehingga dikatakan Republik”.² Dimana dalam segi melaksanakan kekuasaan pemerintahan terbagi menjadi tiga bagian yakni pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota. “Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi,

¹ Jilmy Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 282.

² Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”³.

Didalam pembukaan UUD 1945, terletak dalam alinea keempat berisi mengenai tujuan suatu negara. “Negara Republik Indonesia memiliki tujuan yakni melindungi serta menjaga segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa”⁴. Oleh karena itu, terdapat kesimpulan bahwa sesungguhnya Negara Republik Indonesia mempunyai wewenang yang luas sehingga rakyat dijamin dan dilindungi hakwarganya dalam bernegara tanpa melihat tentang sebuah perbedaan yang terdapat dalam Agama, suku, ras, warna kulit, dan golongan. Semuanya disamakan sebagai Warga Negara Indonesia. Hal ini sudah tercantum di Undang-Undang 1945.

Pemerintahan Daerah di ataur di dalam “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah”. (yang berikutnya di sebut UU tentang Pemda) Dalam Undang-Undang tersebut telah di jelaskan pula urusan Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah yang telah tercantum di pasal 9 ayat (1). Yang di maksud kepentingan Pemerintahan Absolut yaitu kepentingan seluruhnya yang ada di pemerintahan daerah diambil alih oleh wewenang Pemerintahan Pusat. Kemudian yang di maksud Pemerintahan Konkuren yaitu kepentingan Pemerintahan yang terbagi menjadi suatu wewenang Pemerintahan

³ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴ Selengkapnya Lihat Alenia Ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945

Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Dan apa maksud Pemerintahan Umum ialah kepentingan Pemerintah yang merupakan hak kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan seperti pembinaan wawasan kebangsaan.

Urusan Pemerintah Absolut yang lebih khusus di atur di pasal 10 Ayat 1 yang menyebutkan :

“Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional;
- f. agama.”

Urusan Pemerintah Konkuren yang lebih khusus di atur di dalam pasal 11 yang berbunyi :

- 1) “Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- 3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.”

Urusan Pemerintah Umum yang lebih khusus di atur di pasal 25

Ayat 1 yang menyebutkan :

“Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (5) meliputi:

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal."

Dengan diberikanya wewenang secara terpusat di Daerah kemudian di atur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dicantumkan sehingga jelas di atas daerah seakan bersaing untuk merevisi sistemnya kemudian keluarlah bermacam macam bentuk atas kebijakan daerah yang disingkat menjadi otda. Hal ini sangat bagus untuk pertumbuhan ekonomi

dan peningkatan kesejahteraan rakyat dengan ketentuan yang berlaku di perundang-undangan. Tetapi hal ini dimaksudkan untuk menyenangkan kelompok tertentu dan tidak mengindahkan hak-hak kelompok lain terlebih melanggar ketentuan perundang-undang, maka dari itu hal ini hanya akan menambah persoalan bagi daerah yang bersangkutan yang telah menjadi sebagian dari kesatuan Negara Indonesia. Ditinjau dari sejarah pioneer Indonesia menyatakan bahwasanya Indonesia adalah Negara Hukum. Negara demokratis (berkedaulatan rakyat), berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa serta berkeadilan sosial.

Ketetapan Al Quran telah disebutkan sehingga dapat dikatakan sebagai pedoman kepada pencetus Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam merumuskan alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dapat disimpulkan bahwasannya agama Islam, telah mengatur dari segi hal larangan dan kewajiban apa yang harus dilakukan dan tidak dilakukan.

Peraturan daerah syariah ini melandasi semua di Islam semuanya di mengatur apa yang ada di dalam Islam kemudian diluar dari ajaran Islam yang negative seperti ritual itu kadang oleh masyarakat di akui serta menjadikan suatu bentuk aturan yang berdasarkan oleh Agama (Islam)

Di sisi lain, Negara Hukum Pancasila diwajibkan terdapat banyak opini kepada Indonesia dengan melihat lima dasar dari Pancasila.⁵ Dapat diartikan, dalam negara terdapat sekat kekuasaan dari hak pemerintahan. Apabila penguasa menjalankan perintah sesuai aturan dan tidak boleh keluar dari aturan yang sudah ditetapkan di dalam perundang-undangan. Adapun penerapan dari asas hukum yang ada dalam kaitannya dengan mekanisme pembentukan Perda yang telah diatur dalam Undang-undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga proses pembentukan harus melalui prosedur dan berdasarkan pada asas-asas yang telah ditetapkan dalam kedua undang-undang tersebut.

Berdasarkan data yang dapat dicatat oleh Ketua Umum Partai Solidaritas Indonesia (PSI) Grace Nathalie, sedikitnya ada 12 produk hukum daerah yang tersebar di Indonesia yang bermuatan tentang ajaran Agama tertentu, yaitu syariat Islam. Menurut PP LAKNASDAM NU menemukan 67 produk hukum daerah yang tersebar di Indonesia yang bermuatan tentang ajaran Agama tertentu, yaitu syariat Islam sedikitnya ada 12 produk hukum daerah yang tersebar di Indonesia yang bermuatan tentang ajaran Agama tertentu, yaitu syariat Islam, baik produk hukum daerah yang berbentuk Perda, Perbup, surat keputusan/peraturan daerah,

⁵ A.Mukti Fajar, *Konsep Negara Hukum dan Pembangunan*, master thesis, 1985, hal.86 . Dikutip di dalam Tesis Dr.Safi'.S.H. yang berjudul *Keabsahan Peraturan Daerah Yang Bermuatan Syariat (Perda Syariat)*

surat edaran. Produk kebijakan daerah tersebut secara garis besar lebih ke arah ajaran Moral Islam sehingga pantas sebutkan pula Perda Syariah Islam

Adapun beberapa peraturan daerah yang masih bermuatan Syariah Islam seperti yang akan di sebutkan berikut di bawah ini :

1. Perda Bulukumba Nomor 05 Tahun 2003 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah
2. Perda Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Pendidikan Al-Quran di Sulawesi Selatan

Masih ada lagi Perda-Perda Syariah yang Berlaku di Beberapa Provinsi di Indonesia. Dan seharusnya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan antaranya wewenangnya tidak menjadi konflik seperti halnya sudah jelas di Undang-undang bahwasanya Pemerintahan yang sifatnya dan urusannya Absolut di atur oleh Pemerintah Pusat dalam hal contoh Agama. Namun ada beberapa daerah yang membuat Perda yang bersifat Syariah yang seharusnya peraturan yang akan di buat apalagi yang bersifat Agama (Syariah) menjadi tanggung jawab dan kekuasaanya di pegang oleh Pemerintah Daerah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa mengenai urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam proses penyusunan rancangan dan pembuatan peraturan daerah. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa kedua lembaga baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah itu harus bersinergi untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik bahkan tidak ada menyalahi aturan yang sifatnya menyimpang.

Pertentangan tersebut seharusnya tidak boleh terjadi dikarena norma itu berjenjang – jenjang sertaberlapis lapis, yakni norma itu bersumber dan berdasar pada norma yang diatasnya, norma yang diatasnya lagi bersumber dan berdasar pada norma yang diatasnya lagi serta terus seperti itu jika ada norma-norma yang bermunculan.⁶

Oleh karena itu penulis tertarik menulis skripsi dengan judul
**“KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP
 PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH SYARIAH ”**

1.2 Rumusan Masalah:

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka dibuatlah rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apa saja kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Apakah Pemerintah Daerah berwenang membentuk Peraturan Daerah yang bermuatan syariah ?

1.3 Tujuan Penelitian :

Tujuan dari penelitian ini adalah :

⁶ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang – undangan*, Yogyakarta : Kanisius, 2007, hal.47

1. Untuk menelaah kewenangan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk menelaah wewenang Pemda dalam membentuk Perda yang bermuatan syariah.

1.4 Kegunaan Penelitian :

Penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan kegunaan yaitu :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan ilmiah yang lebih untuk mahasiswa, pengajar maupun para praktisi dan akademisi di bidang hukum tata negara dan hukum administrasi Negara. Pemerintah Daerah dan Pusat dalam membentuk serta memberlakukan Peraturan Daerah bermuatan Syariah di daerah.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini selanjutnya diharapkan dapat memberikan masukan yang berarti bagi perumus peraturan agar lebih memperhatikan hirarki peraturan perundang - undangan.

1.5 Keaslian :

Tabel: 1.1

Pembeda Skripsi

No	Nama	Judul	Kesimpulan	Pembeda
1	Esa Mariyani	PERDA KEAGAMAAN DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KOTA SOLOK - SUMATERA BARAT	Di dalam karya tulis milik Esa Mariyani yaitu membahas mengenai Perda No. 6 Tahun 2005 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perbuatan Maksiat di Kota Solok dan Perda No. 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat sebetulnya “tidaklah terlalu tepat dikatakan sebagai perda keagamaan,.	Perbedaannya dalam skripsi yang penulis tulis adalah membahas mengenai Kewenangan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah bermuatan syariah pembentukan peraturan terkait Pemerintah Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. sedangkan urusan pemerintahan Absolut yang berhak adalah pemerintah Pusat sedangkan karya Esa Mariyani membahas Undang-undangnya langsung yang bermuatan syariah yang di bernturkan oleh Otonomi Daerah.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian digunakan untuk menganalisis satu atau beberapa permasalahan terutama permasalahan hukum. Analisis dilakukan terhadap fakta yang terjadi dalam permasalahan hukum tersebut. Setelah dianalisis dilakukanlah proses pemecahan masalah yang ditimbulkan oleh fakta hukum tersebut. Dalam skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif (*legal reseacrh*) Alasan menggunakan metode penelitian ini adalah karena dala penelitian ini menggunakan pendekatan perundang – undangan dan bahan bahan yang terkait dengan hukum yang diperlukan penulis dalam menulis skripsi.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Jenis pendekatan yang digunakan pada penelitianini yaitu menggunakan pendekatan yuridisnormatif. Dari itu membutuhkan suatu penelitian yang merupakan suatu gagasan pokok dalam megembangkan suatu ilmu pengetahuan. Menurut Soejono dan Soekanto pendekatan yuridis normative ialah pendekatan yang menggunakan cara menyimpulkan bahan pustaka data primer dan data sekunder yang berfungsi landasan utama untuk meneliti dengan cara ditiadakan

penemuan terhadap aturan dan literaturliteratur sehingga menyatu kepada masalah yang akan di tinjau.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Sesuai dengan jenis penelitian yang telah disebutkan, maka peneliti akan mencari dan mengumpulkan peraturan perundang – undangan yang berkaitan dan yang sesuai dengan isu hukum tersebut. Sumber hukum yang di gunakan ialah :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan yang bersifat autoritatif artinya melihat tentang otoritas.Bahan - bahan hukum primer melihat dari perundangundangan, catatan - catatan resmi atau risalah untuk membuat perundang - undangan dan putusan-putusan hakim⁷.Bahan hukum primer dalam skripsi ini yakni peraturan perundang – undangan yang terkait dengan isu hukum tersebut.bahan hukum primer yang telah dikumpulkan yaitu :

- a. UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah..
- b. Undangundang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- c. Peraturan Pemerintahan Republik Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan Antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota.

2. Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan – bahan sekunder berupa data yang telah diterbitkan terkait hukum tidak meliputi dokumen resmi serta buku – buku, kamushukum, dan jurnalhukum.⁸

1.6.4 Analisis Bahan hukum

Analisis yang digunakan untuk menganalisis bahan hukum yang ada adalah analisis prespektif. Analisis prespektif adalah memberikan argumentasi pada penelitian yang telah dilakukan. Argumentasi ini di berikan guna memberi pendapat yang benar atau salah ditinjau dari segi hukumnya terhadap penelitian yang telah dilakukan. Dalam penelitian ini nantinya akan mendeskripsikan dan menganalisis isu hukum dengan menggunakan bahan hukum yang ada guna menjawab isu hukum terkait konflik norma peraturan perundang – undangan terkait Konflik Norma Peraturan perundang - undangan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah yang bermuatan Syariah

⁸ .Ibid, hlm.181

1.7 Sistematika Penulisan :

Proposal ini di susun dalam beberapa sub bab yang menyajikan materi yang di bahas. Adapun sistematika penulisan proposal ini yakni antara lain :

1. Latar Belakang
2. Rumusan Masalah
3. Tujuan Penulisan
4. Kegunaan Penelitian
5. Keaslian Penelitian
6. Metode Penelitian
7. Sistematika Penulisan