

# TESIS

## KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM BIDANG AGAMA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

### PROPOSAL TESIS

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar  
Magister Hukum (M.H) Program Magister Ilmu Hukum



OLEH

NAMA : DENI JAYA SAPUTRA  
NOMOR MAHASISWA : 171022158  
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU**

**2021**

## ABSTRACT

*This thesis discusses the Authority of Local Government in the Field of Religion according to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. In regulation, zakat is included in one of the absolute government affairs in the field of religion which is the absolute authority of the Central Government. The phenomenon that occurred that the Regional Government of Riau Province compiled a regional regulation on zakat, to be precise in 2018, but the Perda did not get a Register Number from the Minister of Home Affairs in accordance with the Minister of Home Affairs Regulation Number 80 of 2015 concerning the Establishment of Regional Legal Products, the draft regional regulation cannot be promulgated in regional papers. . However, at the same time the Bengkalis Regency Government formed a regional regulation on zakat and received a Register Number from the Governor as the Representative of the Central Government.*

*The main problem of this research is how the authority of the Regional Government in the field of religion according to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and whether the urgency of zakat management is regulated by regional regulations. This thesis uses normative legal research, namely library research using secondary data. The data obtained were analyzed qualitatively.*

*The authority of the Regional Government in religious matters is to provide assistance in the form of grants for religious activities as an effort to increase regional participation in religious life, for example MTQ. Apart from that, local governments can also participate in the absolute authority of the central government, such as in organizing the haj Regional Heads can propose regional pilgrimage officer candidates to the Minister of Religion and then be selected by the Minister of Religion. In the field of zakat, the Regional Head can propose the formation of a provincial BAZNAS to the Minister of Religion, but if the formation of BAZNAS is not proposed, the Minister of Religion or an appointed official can directly form a provincial BAZNAS. In the field of religious education, it is submitted to the district / city government which includes the operational aspects of the implementation, curriculum elaboration, provision of educational personnel, provision of facilities and infrastructure and provision of budget; Zakat regulation through regional regulations violates statutory regulations considering that the mandate for the formation of regional regulations is only related to the implementation of regional autonomy in the context of concurrent affairs. However, it cannot be denied that the urgency of zakat management as regulated in a regional regulation brings a special blessing in Bengkalis Regency that the receipt of zakat has increased significantly from before the Zakat Perda. Thus it can be concluded that the importance of a legal basis in the regions in order to support the receipt of zakat considering that ASN has an obligation to pay zakat, the solution for that can be regulated through a Governor Instruction.*

**Keywords:** *Absolute Authority, Regional Regulation, Zakat*

## ABSTRAK

Tesis ini membahas Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Agama menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Secara regulasi zakat termasuk ke dalam salah satu urusan pemerintahan absolut di bidang agama yang merupakan kewenangan mutlak Pemerintah Pusat. Fenomena yang terjadi Pemerintah Daerah Provinsi Riau menyusun Perda tentang zakat tepatnya pada tahun 2018 tetapi Perda tersebut tidak mendapatkan Nomor Register dari Menteri Dalam Negeri sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Ranperda tersebut tidak dapat diundangkan dalam lembaran daerah. Namun, disaat yang sama Pemerintah Kabupaten Bengkalis membentuk Perda tentang zakat dan mendapat Nomor Register dari Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Masalah Pokok penelitian ini adalah bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah di bidang agama menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan apakah urgensi pengelolaan zakat diatur dengan peraturan daerah. Tesis ini menggunakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian kepustakaan menggunakan data sekunder. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam urusan agama yaitu memberikan bantuan berupa hibah dalam kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan peran serta daerah dalam kehidupan beragama, misalnya MTQ. Selain itu, Pemerintah Daerah juga dapat berpartisipasi dalam kewenangan mutlak Pemerintah Pusat seperti dalam penyelenggaraan haji. Kepala Daerah dapat mengusulkan calon petugas haji daerah kepada Menteri Agama kemudian diseleksi oleh Menteri Agama. Dalam bidang zakat, Kepala Daerah dapat memberikan usul dalam pembentukan BAZNAS provinsi kepada Menteri Agama, namun jika pembentukan BAZNAS tidak diusulkan maka Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk dapat langsung membentuk BAZNAS provinsi. Dalam bidang pendidikan agama, diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota yang meliputi aspek operasional penyelenggaraan, penjabaran kurikulum, penyediaan tenaga kependidikan, penyediaan sarana dan prasarana dan penyediaan anggaran; Pengaturan zakat melalui Perda menyalahi peraturan perundang-undangan mengingat amanat pembentukan Perda hanya berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dalam konteks urusan konkuren. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa urgensi pengelolaan zakat diatur dalam Perda membawa keberkahan tersendiri di Kabupaten Bengkalis penerimaan zakatnya mengalami kenaikan yang signifikan dari sebelum adanya Perda zakat. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pentingnya dasar hukum di daerah dalam rangka menunjang penerimaan zakat mengingat ASN memiliki kewajiban membayar zakat, adapun solusi untuk itu dapat diatur melalui Instruksi Gubernur.

**Kata Kunci: Kewenangan Absolut, Peraturan Daerah, Zakat**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayahnya serta kasih sayang yang tidak terhingga kepada kita hambanya khususnya kepada penulis, sehingga tesis ini dapat diselesaikan dengan baik dan sesuai rencana. Shalawat dan salam penulis sampaikan buat teladan umat sepanjang masa, Nabi Muhammad SAW yang sangat berjasa besar dengan segenap pengorbanannya yang telah berhasil membawa umat manusia keluar dari masa jahiliah menuju ke jalan yang diridhoi Allah SWT.

Tesis dengan judul “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. Tesis ini merupakan salah satu persyaratan untuk memperoleh Gelar Magister Hukum pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Riau. Dalam penulisan Tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Baik secara moril maupun materil yang sangat berharga. Oleh karena itu selayaknya penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H.,M.C.L Selaku Rektor Universitas Islam Riau; Bapak Prof. Dr. H.Yusri Munaf, S.H.,M.Hum Selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Riau; Bapak Dr. Surizki Febrianto, S.H.,M.H Selaku Ketua Prodi Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut Ilmu Pengetahuan Pada Universitas Islam Riau Pekanbaru Program Magister (S2) Ilmu Hukum.

2. Ibu Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H.,M.Hum Selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Ir. H. Suparto, S.H.,S.IP.,M.M.,M.H.,M.Si Selaku Pembimbing II yang telah memberikan masukan arahan serta motivasi kepada penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan tesis ini dengan baik.
3. Ibunda Yusnidar selaku orang tua yang telah melahirkan, mendidik, dan memberikan kasih sayang tak terhingga kepada penulis, Ibunda Asnawati R selaku ibu mertua, dan Shofia Maghfiroh, S.Pd.AUD selaku istri tercinta yang selalu memberikan motivasi sehingga penulis dapat menuntaskan tesis ini dengan lancar serta anak-anak penulis yang selalu memberikan semangat Ilmira Zahrani Sakina, Rumaysha Dzatil Izzah dan Muhammad Husain Abdullah.

Pekanbaru, 18 Agustus 2020

Deni Jaya Saputra

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iv
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Masalah Pokok .....	10
C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian .....	10
1. Tujuan Penelitian .....	10
2. Kegunaan Penelitian .....	11
D. Kerangka Teori .....	11
1. Teori Negara Hukum .....	11
2. Teori Pemerintahan Dan Otonomi Daerah .....	14
3. Teori Perundang-Undangan .....	17
E. Konsep Operasional .....	22
F. Metode Penelitian .....	23
1. Jenis dan sifat penelitian .....	23
2. Obyek Penelitian .....	24
3. Data dan Sumber Data .....	24
4. Analis Data dan Metode Penarikan Kesimpulan .....	25
<b>BAB II KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 DAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011</b> .....	26
A. Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .....	26
1. Urusan Pemerintahan Absolut .....	30
2. Urusan Pemerintahan Konkuren .....	32
3. Urusan Pemerintahan Umum .....	37
B. Kedudukan Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	38
C. Zakat Dalam Perspektif Islam dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat .....	50
1. Dalil-Dalil Zakat Dalam Al-Quran dan Sunnah .....	50
2. Tujuan Zakat .....	52
3. Macam-Macam Zakat .....	53
4. Penerima Zakat .....	57

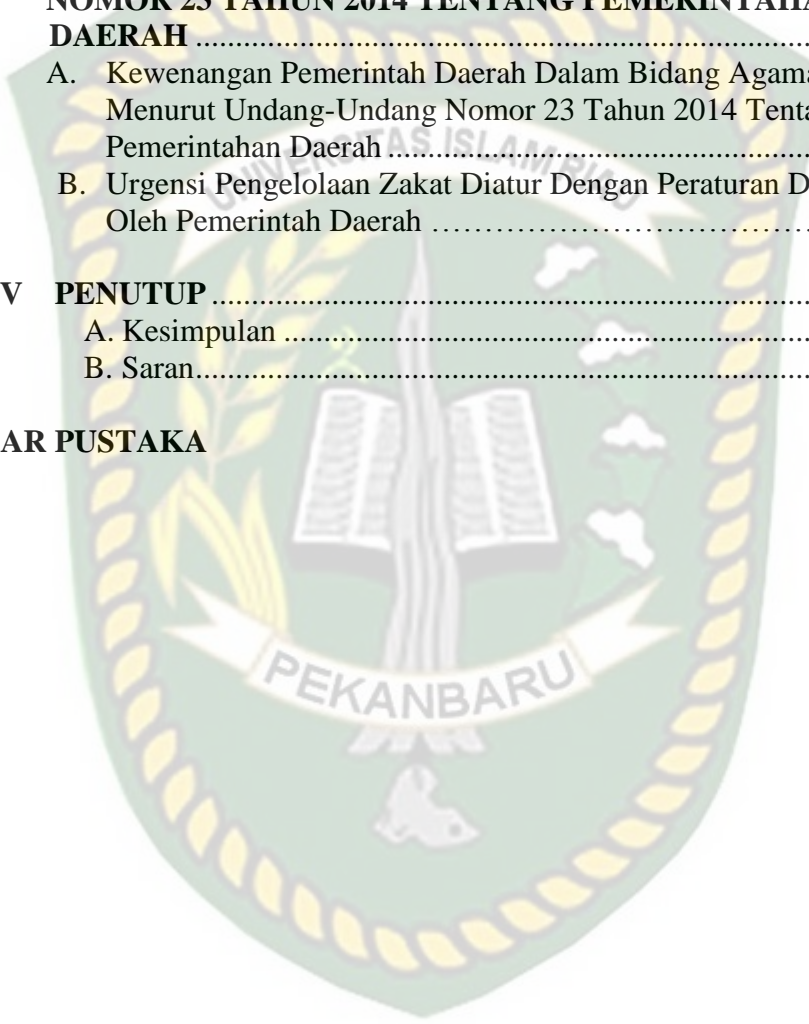
5. Hikmat Zakat.....	60
6. Zakat Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.....	62

**BAB III KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
 BIDANG AGAMA MENURUT UNDANG-UNDANG  
 NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN  
 DAERAH ..... 66**

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .....	66
B. Urgensi Pengelolaan Zakat Diatur Dengan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Daerah .....	90

<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>114</b>
A. Kesimpulan .....	114
B. Saran.....	115

**DAFTAR PUSTAKA**



## DAFTAR TABEL

1.1 Tabel Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat di Provinsi Riau .....	9
1.2 Tabel Perbandingan Peraturan Daerah Provinsi NTB dan Ranperda Provinsi Riau .....	105
1.3 Perbandingan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis dan Ranperda Provinsi Riau .....	107
1.4 Penerimaan Zakat Badan Amil Zakat Kabupaten Bengkalis .....	108
1.5 Rekap Muzaki dan Mustahik Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Bengkalis .....	108
1.6 Penerimaan dan Pengeluaran Zakat Provinsi Riau Tahun 2019 .....	109





Dokumen ini adalah Arsip Miik :

**Perpustakaan Universitas Islam Riau**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik dalam salah satu tujuannya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.<sup>1</sup> Sebagai negara hukum Indonesia memiliki konstitusi yang dikenal dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>2</sup> Dasar-dasar pemerintahan Indonesia terletak dalam UUD NRI 1945. Sebagaimana dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (1) diatur “*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*”.

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

---

<sup>1</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002. Hlm 3

<sup>2</sup> C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002. Hlm 23

pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup>

Indonesia menganut sistem Otonomi Daerah, yang memiliki cakupan penyelenggaraan pemerintah yang luas wilayahnya dan keberadaan pemerintahan daerah tersebut sangatlah dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang bersifat dan berlaku khusus untuk suatu daerah. Perundang-undangan yang bersifat dan berlaku khusus untuk suatu daerah, sangatlah penting dikarenakan Indonesia memiliki heterogenitas baik kondisi sosial, ekonomi, budaya maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat perlu dialirkan kepada daerah yang berotonom.<sup>4</sup>

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dan atas ke bawah, tetapi pada pokoknya perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ada 3 klasifikasi urusan Pemerintahan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan kongkuren, dan urusan Pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. urusan Pemerintahan kongkuren adalah urusan pemerintahan yang di bagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Jika mengacu Pasal 10 ayat (1) kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi “Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: a.

---

<sup>3</sup> HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 37.

<sup>4</sup> J. Kaloh, *Mencari Bentuk Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007. Hlm 1

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

Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut jelas disebutkan bahwa urusan pemerintahan absolut pada poin f yaitu salah satunya agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan atau pemerintahan desa. Namun sesuai dengan asas dekonsentrasi, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat menyelenggarakan urusan agama yang seharusnya merupakan wewenang pemerintah pusat dengan adanya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat,

Kemudian Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menguraikan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan absolut berupa “urusan agama” misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggara kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan peran serta daerah dalam kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur’an (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan kegiatan lainnya.

Melalui asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang merupakan bagian yang terpenting dalam sistem negara demokrasi dan merupakan tugas dari

Peraturan Daerah lah yang mengisi dan mengatur kondisi keheterogenitas tersebut.<sup>5</sup> Keberlakuan suatu aturan yang diakui oleh masyarakat merupakan hal yang paling esensial dalam penerapan dan penegakan hukum. Hal tersebut bertujuan untuk menghindari adanya kekosongan hukum. Hal ini sejalan dengan ungkapan yang disampaikan oleh Cicero yakni *Ibi socaeti ibi ius*, di mana ada masyarakat disitu ada hukum. Ungkapan tersebut menjadi *based* bahwa tidak akan terjadi kekosongan hukum, selagi ada dua orang atau lebih dalam suatu wilayah. Sementara itu, hukum yang di idealkan adalah hukum yang membawa kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum bagi semua orang, bukan banyak orang.

Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur usaha rumah tangga daerah atau urusan pemerintah daerah.<sup>6</sup> Perda pada dasarnya merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana menuju desentralisasi.<sup>7</sup> Perda memiliki kedudukan yang strategis dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sehingga sangat berperan dalam melaksanakan urusan pemerintahan.

Perda merupakan instrumen dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah. Namun, dalam perkembangan praktik otonomi daerah, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan Perda ini, sampai kemudian Pemerintah (Pusat) kewalahan untuk melaksanakan pengawasan sampai

---

<sup>5</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009. Hlm 319

<sup>6</sup> Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah*. Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, 2014. Hlm. 21-17

<sup>7</sup> Rawasita, dkk. *Menilai Tanggungjawab Sosial Peraturan Derah, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)*, Jakarta, 2009. Hlm 60

pembatalannya. Perda adalah produk daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik lokal.<sup>8</sup>

Era otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang kuat bagi pemerintah daerah untuk menerbitkan produk hukum daerah. Dengan adanya peraturan lebih konkrit tersebut, menimbulkan suatu variasi produk hukum yang berlaku di Indonesia dengan kedudukan yang berbeda-beda, hal tersebut akan menciptakan suatu tatanan hukum. Produk hukum tersebut harus saling terkait sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan hierarkis yang berpangkal pada UUD 1945 sebagai hukum dasar.<sup>9</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) diatur hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD NRI 1945
2. TAP MPR
3. UU/PERPU
4. Peraturan pemerintah
5. Peraturan presiden
6. Peraturan Daerah<sup>10</sup>
  - a. Peraturan Daerah Provinsi
  - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Suatu Peraturan daerah berfungsi sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan

---

<sup>8</sup> *Ibid.* Hlm. 22

<sup>9</sup> Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010. Hlm 5

<sup>10</sup> Redi, *Hukum Pembentukan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta 2018. Hlm.91

dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah dan dengan demikian mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.<sup>11</sup>

Fenomena yang terjadi dalam bidang agama, pemerintah telah mengambil alih semua urusan tersebut dan pelaksanaannya hanya dapat dilimpahkan kepada instansi vertikal dan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, tentunya dalam bidang agama ini harus dikaji secara mendalam mengenai peran pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan di bidang agama karena melihat penjelasan dari pasal 10 huruf f tersebut dikatakan daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan, dengan begitu pelaksanaannya kewenangan di bidang agama ini tidak menyalahi yang diperintahkan oleh undang-undang.

Kemudian secara fenomena yang menjadi permasalahan kedua ialah pembentukan peraturan daerah tentang zakat yang menjadi problematika oleh pemerintah daerah.<sup>12</sup> Pengelolaan zakat di Indonesia mengalami perkembangan yang dinamis dalam rentang waktu yang sangat panjang. Dipraktikkan sejak awal masuknya Islam ke Indonesia, zakat berkembang sebagai pranata sosial keagamaan yang penting dan signifikan dalam penguatan masyarakat sipil Muslim. Dalam rentang waktu yang panjang, telah terjadi pula tarik menarik kepentingan dalam pengelolaan zakat di ranah publik. Dalam perkembangan

---

<sup>11</sup> Husnu Abadi, *Dari Plagiat Sampai Ke Contempt Of Court*, UIR Press, Pekanbaru, 2005. Hlm 2

<sup>12</sup> Irhas, *Politik Desentralisasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Agama*, Thesis, Fakultas Ilmu Hukum, Universitas Islam Riau, 2017. Hlm. 87

terkini, tarik-menarik pengelolaan zakat antara negara dan masyarakat sipil, berpotensi menghambat kinerja dunia zakat nasional dan sekaligus melemahkan gerakan masyarakat sipil yang independen.<sup>13</sup> Munculnya peraturan di tingkat pusat maupun daerah terkait pengelolaan zakat tersebut melahirkan pertanyaan mengenai relevansi dan signifikansi peraturan daerah jika undang-undang telah mengatur hal yang serupa. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menjadikan dasar yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hal ini akan menunjukkan:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuatan peraturan perundang-undangan
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang di atur, terutama jika diperintahkan peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>14</sup>

Berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, disebutkan bahwa organisasi yang mengelola zakat terbagi menjadi dua bagian, yakni organisasi yang tumbuh atas prakarsa masyarakat dan disebut lembaga Amil Zakat (LAZ) serta organisasi yang dibentuk oleh Pemerintah dan disebut dengan Badan Amil Zakat (BAZ). Dalam hal ini Penulis menilai zakat termasuk ke dalam salah satu urusan pemerintahan absolut di bidang agama yang

---

<sup>13</sup> Wibisono, Yusuf, *Mengelola Zakat Indonesia*, Prenadamedia Grup, Jakarta, 2015, Hlm 31

<sup>14</sup> Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Da..Op.Cit*, Hlm 21-22



merupakan kewenangan mutlak Pemerintah Pusat. Sehingga Pada tahun 2018 Gubernur sebagai Kepala Daerah mengajukan rancangan peraturan daerah tentang zakat kepada Menteri Dalam Negeri untuk di mintakan nomor register. Akan tetapi, Rancangan tersebut tidak mendapatkan nomor register dari Menteri Dalam Negeri sehingga sesuai dengan Pasal 103 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang belum mendapatkan noreg sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (1) belum dapat ditetapkan Kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.

Namun, Beberapa daerah di Provinsi Riau sudah memiliki Peraturan Daerah yang mengatur tentang zakat. Sebagaimana yang akan dijelaskan sebagaimana tabel di bawah ini, yaitu :

Tabel 1.1  
Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat di Provinsi Riau

No	Kabupaten/Kota	Nomor Perda dan Judul Perda
1	Kampar	Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah
2	Dumai	Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Zakat
3	Rokan Hulu	Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Zakat
4	Siak	Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Zakat
5	Kepulauan Meranti	Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 tentang Zakat
6	Bengkalis	Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah

Melihat data-data dari tabel 1.1 di atas Pemerintahan Daerah di Riau sudah membentuk sebanyak enam Peraturan Daerah dan yang terbaru di bentuk yaitu

tahun 2018 di Kabupaten Bengkalis. Tentunya hal ini dapat dijadikan perbandingan dengan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sama-sama mengatur tentang zakat dan pada tahun yang sama akan tetapi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tidak mendapatkan nomor register dari Menteri Dalam Negeri sedangkan Rancangan Peraturan Daerah Bengkalis tentang zakat mendapatkan nomor register dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat sehingga Rancangan Peraturan Daerah Bengkalis dapat diundangkan sebagai Peraturan Daerah. Dari lingkup Provinsi ada Peraturan Daerah yang mengatur tentang zakat yaitu terdapat di Nusa Tenggara Barat dengan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Dan Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah.

Berdasarkan fenomena di atas, maka penulis ingin mengkaji maksud dari penjelasan dari pasal 10 huruf f UU Nomor 23 Tahun 2014 dikatakan daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan. Kemudian untuk mengetahui urgensi Pengelolaan Zakat Diatur Dengan Peraturan Daerah dengan melihat efektivitas Peraturan Daerah zakat Kabupaten Bengkalis dalam meningkatkan jumlah penerimaan zakat dan membandingkan isi Peraturan Daerah Provinsi Riau yang tidak mendapatkan nomor register dengan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat karena Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah tentu sifat Peraturan Daerah tersebut mengikat untuk umum sedangkan yang berhak mengatur regulasi tentang agama adalah Pemerintah Pusat serta menganalisa mekanisme dan prosedur pengawasan preventif yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Peraturan

Daerah Provinsi dan pengawasan preventif yang dilakukan oleh Gubernur untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sehingga hal inilah yang membedakan penelitian penulis dengan peneliti sebelumnya yang bernama Irhas dengan Judul Tesis “Politik Desentralisasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Agama”<sup>15</sup> yang inti permasalahannya untuk mengetahui problematika dan kendala pembentukan Peraturan Daerah dalam bidang zakat oleh sebagian pemerintah daerah. Dengan Demikian Penulis bermaksud mengadakan sebuah penelitian dengan mengambil judul: “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”.

## **B. Masalah Pokok**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Apakah Urgensi Pengelolaan Zakat Diatur Dengan Peraturan Daerah?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji, berikut dikemukakan tujuan penelitian:

---

<sup>15</sup> H. Irhas, *Politik Desentralisasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Agama*, Tesis, Universitas Islam Riau Pekanbaru, 2017

- a. Untuk Mengetahui Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Untuk Mengetahui Urgensi Pengelolaan Zakat Diatur Dengan Peraturan Daerah.

## 2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

- a. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis mengenai kajian penelitian hukum yaitu Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Untuk menjadi referensi atau masukan pemerintah terkait Peran Pemerintahan Daerah Dalam Membentuk Peraturan Tentang Agama;
- c. Untuk memberikan kontribusi terhadap program studi Ilmu Hukum khususnya permasalahan yang berkaitan dengan Urgensi Pengelolaan Zakat Diatur Dengan Peraturan Daerah.

## D. Kerangka Teori

### 1. Negara Hukum

Negara adalah komunitas yang diciptakan oleh suatu tatanan hukum nasional. Negara sebagai badan hukum adalah suatu personifikasi dari tatanan hukum nasional yang membentuk komunitas ini atau personifikasi dari tatanan hukum nasional yang membentuk komunitas ini. Oleh sebab itu, dari sudut pandang hukum, persoalan negara tampak sebagai persoalan tatanan hukum

nasional.<sup>16</sup> Negara hukum adalah suatu gagasan bernegara yang paling ideal dan telah berkembang sejak lama. Gagasan negara hukum yang dianut oleh negara-negara Barat sekarang pada umumnya adalah gagasan negara hukum yang berasal dari hasil pemikiran intelektual barat.<sup>17</sup>

Negara hukum adalah negara yang berdasarkan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Pemikiran negara hukum diawali oleh Plato dengan konsepnya bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik disebut dengan istilah *nomoi*". Seperti juga Emmanuel Kant yang telah memaparkan prinsip-prinsip negara hukum secara formal dan Julius Stahl yang mengajukan negara hukum yang substantif kemudian Aristoteles yang lebih realistis, dalam bukunya *Poitics* menyimpulkan bahwa negara memang harus diperintah oleh kepala negara yang tunduk kepada hukum yang berlaku.

Perkembangan selanjutnya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan rakyat. Keadilan rakyat merupakan unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat.<sup>18</sup>

Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut).

---

<sup>16</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cet VII, Nusa Media, Bandung, 2011. Hlm 261

<sup>17</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madina, Dan Masa Kini*, Kencana, Jakarta, 2004. Hlm 2

<sup>18</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum Dan Demokrasi & Judiicial Review*, UII Press, Yogyakarta 2005, Hlm 19.

Kewenangan dan kekuasaan negara dan politik perlu dibatasi untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun. Karena itu, dalam negara hukum, hukum memainkan peranannya yang sangat penting, dan berada di atas kekuasaan negara dan politik. Dalam konsep negara hukum versi eropa kontinental ini, prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) merupakan inti utamanya. Menurut Dicey dengan mengutip hukum klasik dari pengadilan-pengadilan di Inggris, makna dari supremasi hukum adalah sebagai berikut: “Hukum menduduki tempat tertinggi, lebih tinggi dari kedudukan raja, terhadap raja dan pemerintahannya harus tunduk, dan tanpa hukum maka tidak ada raja dan tidak ada pula kenyataan hukum ini”.<sup>19</sup>

Asas legalitas merupakan asas yang terpenting dalam negara hukum yang berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan negara hukum menuntut penyelenggara kenegaraan dan pemerintah didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam Undang-undang. Menurut Sjahrin Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan dua integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualitas selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.

Menurut FJ Stahl menyatakan “Unsur utama Negara Hukum formal/klasik, terdiri dari : (1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (2) penyelenggaraan negara harus didasarkan atas teori *trias*

---

<sup>19</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cet 2 , PT Refika Aditama, Bandung, 2011. Hlm 2

*politica* supaya menjamin terlindunginya hak-hak asasi manusia; (3) penyelenggaraan pemerintah harus didasarkan atas undang-undang, dan (4) apabila dalam pelaksanaan kewenangannya pemerintah melanggar hak-hak asasi warga negara, maka harus ada peradilan administrasi yang menyelesaikannya.<sup>20</sup>

Dalam suatu negara yang percaya pada hukum dan bahkan menjadikan gagasan demokrasi itu sejalan dengan gagasan negara hukum, lazim diyakini bahwa proses reformasi kelembagaan dan reformasi budaya politik tersebut diatas dapat dipercayakan pada hukum sebagai instrumen pembaruan yang efektif. Akan tetapi, karena hukum harus dikembangkan dan ditegakkan mengikuti norma-norma dan prosedur-prosedur tertentu yang menjamin terwujudnya proses demokratisasi sejati. Dalam perkembangan pemikiran dan praktik mengenai prinsip negara hukum (*rechtstaat*) ini, diakui yaitu bahwa hukum bisa saja hanya dijadikan alat bagi orang berkuasa. Oleh karena itu, dalam perkembangan, mutakhir mengenai hal ini dikenal pula istilah *demokratische rechtsstaat* tersebut pada pokoknya mengidealkan mekanisme serupa, dan karena itu sebenarnya keduanya hanyalah dua sisi mata uang yang sama. Negara hukum disatu pihak haruslah demokratis sedangkan di lain pihak negara demokrasi didasarkan atas hukum.<sup>21</sup>

## 2. Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Pasal ini menunjukkan kepada kita bahwa

---

<sup>17</sup>Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universita Adma Jaya, Yogyakarta , 2008, Hlm. 4

<sup>21</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Negara Demokrasi Cet 2*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm 296

susunan Negara Republik Indonesia adalah bersusun tunggal. Artinya tidak ada negara dalam negara, seperti halnya terdapat di negara federal. Konsekuensi dari pilihan bentuk negara kesatuan ini maka penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat. Mengingat luasnya wilayah Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau dan beragaman suku serta budaya sehingga tidak memungkinkan diatur secara terpusat oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, para pendiri negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia bersepakat menetapkan bentuk negara kesatuan dengan sistem otonomi daerah, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945.<sup>22</sup>

Oleh karena itu Negara Indonesia sesuatu *eenheidsstaats* maka Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Dalam negara kesatuan unsur daerah otonom dan otonomi daerah dilakukan oleh pemerintah melalui produk hukum dan konstitusi serta melembaga. Pembentukan daerah otonom yang secara serentak (*stimulan*) merupakan kelahiran status otonomi yang didasarkan atas asas aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat di daerah/ wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional Indonesia.<sup>23</sup>

Pembangunan Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi Daerah. Otonomi Daerah adalah

---

<sup>22</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005. Hlm 119

<sup>23</sup> Haw Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002. Hlm 23



wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah.<sup>24</sup> Sebagai kawasan otonom Daerah harus memiliki kewenangan dan pertanggung jawaban dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

UUD 1945 secara prinsip menganut dua nilai dasar, yaitu nilai kesatuan dan nilai otonomi. Nilai kesatuan memberikan indikasi bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan Pemerintah lain di dalamnya pada magnitudo Negara. Artinya Pemerintah nasional adalah satu-satunya pemegang kedaulatan Rakyat, Bangsa dan Negara. Nilai dasar otonomi diwujudkan dalam bentuk Pemerintah Daerah yang berwenang menyelenggarakan otonomi Daerah dalam batas-batas kedaulatan Negara. Dalam konteks itu, penerapan desentralisasi terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah, karena dalam unsur penyelenggaraan desentralisasi selalu ada dua unsur penting yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan Pemerintahan.<sup>25</sup>

Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>24</sup> Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah Di Era Reformasi*, Cet 2, Unit Penerbit, Yogyakarta, 2002. Hlm 1.

<sup>25</sup> Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Pelayanan Publik*, Cet 3 Nuansa, Bandung, 2012. Hlm 128

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan Pemerintahan terdiri dari urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan Pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan Pemerintah atau kongkuren. Urusan Pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar Negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi dan agama. Urusan Pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan Pemerintahan atau kongkuren adalah urusan-urusan Pemerintahan selain urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah.<sup>26</sup>

Dengan demikian dalam setiap bidang urusan Pemerintahan kongkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan kongkuren tersebut secara proposional antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan Pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan Pemerintahan.

### **3. Perundang-undangan**

Istilah Peraturan Perundang-undangan (*wettelijke regeling*), apabila dikaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan negara menurut khazanah kepustakaan hukum khususnya eropa kontinental, peraturan perundang-

---

<sup>26</sup> Fatkhul Muin, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8 No.1 Januari-Maret 2014. Hlm 73

undangan (*wet in materiele zin, gesetz ini materiellen sinne*), diuraikan lagi dalam tiga unsur utama yaitu meliputi:

- a. Norma Hukum (*rechtenormen*);
- b. berlaku keluar (*naar buiten werken*);
- c. bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*)

Dengan unsur demikian maka pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas.<sup>27</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas. Asas-asas Peraturan Perundang-undangan yang baik menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 yaitu:

- a. Kejelasan Tujuan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

---

<sup>27</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta 2013. Hlm 37

- d. Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- e. Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- f. Keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.<sup>28</sup>

Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) hans kelsen berpendapat 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 bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar. Teori jenjang norma hans kelsen ini diilhami oleh muridnya bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma itu mempunyai dua wajah.

---

<sup>28</sup> Otong Rosadi, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Thafa Media, Jakarta, 2012. Hlm 117

Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya sehingga norma hukum itu mempunyai berlaku yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya. Hans Nawiasky salah seorang murid Hans Kelsen juga berpendapat bahwa selain norma hukum itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu;

- Kelompok I : *Staatsfundamentalnorn* (Norma Fundamental Negara),
- Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara),
- Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang ‘formal’)
- Kelompok IV : *Verordnung &Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom)

Ketika peraturan-peraturan berkonflik, peraturan yang lebih tinggi mengontrol peraturan yang lebih rendah. Dalam suatu sistem konstitusional, peraturan-peraturan konstitusional memiliki validitas yang lebih tinggi daripada peraturan-peraturan perundangan biasa. Sebuah undang-undang pada gilirannya memiliki otoritas yang lebih tinggi daripada sebuah ordinansi kota atau suatu regulasi administratif. Biasanya, validitas yang semakin tinggi tidak berarti bahwa

peraturan tersebut secara moral lebih sempurna, melainkan hanya mereka yang membuatnya berdiri lebih tinggi dalam piramida pemerintahan.<sup>29</sup>

Sebagian ahli menarik garis batas antara prinsip dan peraturan. Prinsip adalah pertauran super. Prinsip adalah peraturan yang menjadi sumber pegangan seseorang dalam membuat peraturan lainnya dengan kata lain, prinsip adalah pola atau model bagi peraturan. Sebagian orang menggunakan istilah “prinsip” dalam pengertian yang agak berbeda. Suatu “prinsip” berlaku sebagai standard, yakni peraturan yang digunakan seseorang untuk menilai kelayakan atau validitas pertauran yang lebih rendah. Pengertian lain lagi dari istilah “prinsip” adalah bahwa hal itu merupakan abstrak induktif.<sup>30</sup>

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksana (Verordnung) dan peraturan otonom (Autonome Satzung). Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.<sup>31</sup>

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-undang kepada suatu lembaga Negara/Pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-

---

<sup>29</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung:Nusa Media, 2017. Hlm 52

<sup>30</sup> *Ibid*, Hlm 52

<sup>31</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-unda..Op.Cit, Hlm 55*

batas yang diberikan Contohnya: Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal 22 ayat (1) memberikan kewenangan kepada presiden untuk membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang jika terjadi “hal ihwal kegentingan yang memaksa”.

Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan 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 tindakan. Berlainan dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan diwakilkan dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Contohnya : Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang merumuskan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.<sup>32</sup>

#### **E. Konsep Operasional**

Untuk menghindari kesalahan dalam menafsirkan dan memahami arah kajian ini, maka diberikan penjelasan atas istilah- istilah yang digunakan sesuai dengan maksud dan tujuan yang sebenarnya.

1. Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan

---

<sup>32</sup> *Ibid*, Hlm 56

formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M Stoink dan J.G. Steenbeek menyebut konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>33</sup>

2. Pemerintah Daerah adalah pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>34</sup>
3. Agama : menurut Emile Durkheim agama merupakan suatu sistem yang terdiri dari kepercayaan dan juga praktik yang memiliki keterhubungan dengan hal yang suci serta juga menyatukan seluruh penganutnya yaitu dalam suatu komunitas moral yang disebut dengan sebutan umat.
4. Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.<sup>35</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Jenis penelitian ini termasuk dalam golongan penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.<sup>36</sup> Sedangkan dilihat dari sifatnya adalah deskriptif analitis yaitu analisis yang dilakukan untuk menilai karakteristik dari sebuah data.

---

<sup>33</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet 13, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013. Hlm 66

<sup>34</sup> Pasal 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah

<sup>35</sup> Pasal 1 UU Nomor 123 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>36</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014. Hlm 66



## 2. Objek Penelitian

Objek penelitian yakni bidang agama merupakan kewenangan absolut Pemerintah Pusat namun di Provinsi Riau di temui ada beberapa peraturan daerah yang mengatur tentang zakat.

## 3. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif data dan sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan yang menjadi sumber utama dalam penelitian. Bahan hukum primer penelitian ini adalah : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah, dan Peraturan Daerah Bengkalis Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah.
- b. Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, disertasi dan Jurnal serta hasil penelitian. Disamping itu juga makalah ilmiah yang diterbitkan oleh lembaga pendidikan.<sup>37</sup>
- c. Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang mempunyai fungsi untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum

---

<sup>37</sup> Suratman, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014. Hlm77

sekunder. Bahan hukum tersier antara lain kamus hukum/bahasa, ensiklopedi, dan lain-lain.<sup>38</sup>

- d. Wawancara dilakukan sebagai data pelengkap yaitu dengan Gubernur Riau, Kepala Bidang Penerangan Agama Islam, Pemberdayaan Zakat dan Wakaf, Serta Ketua BAZNAS Kabupaten Bengkalis, Ketua BAZNAS Provinsi Riau.

#### **4. Analisis Data dan Metode Penarikan Kesimpulan**

Peneliti bidang hukum dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, dan data dianalisis secara kualitatif. Analisis secara kualitatif merupakan analisis dengan cara mendeskripsikan/menggambarkan, kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan atau pendapat para ahli hukum. Metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode deduktif yakni suatu cara penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum, menuju kepada yang hal-hal yang bersifat khusus.<sup>39</sup> Data yang diperoleh dari hasil wawancara akan disajikan dalam bentuk uraian kalimat, dan selanjutnya data disajikan dengan membandingkan ataupun menghubungkan dengan ketentuan Undang- Undang dan pendapat para ahli serta teori- teori yang mendukung, dan hasil perbandingan kemudian akan terlihat adanya perbedaan dan persesuaian antara hasil dan penelitian dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sehingga dapat diambil kesimpulan akhir tentang permasalahan pokok penelitian dengan menggunakan cara deduktif yaitu menyimpulkan data dari hal- hal yang bersifat umum, kemudian menarik kesimpulan ke hal-hal yang bersifat khusus.

---

<sup>38</sup> Pedoman Penulisan Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau Program Pascasarjana, Hlm10

<sup>39</sup> Sudjarwo MS, *Metodologi Penelitian Sosial*, Mandar Maju, Bandung, 2001. Hlm 19

## BAB II

### KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 DAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG- UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011

#### A. Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Sejarah penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia menunjukkan bahwa otonomi daerah merupakan sendi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Otonomi daerah dilaksanakan bukan hanya untuk menjamin efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan wilayah Negara yang luas serta banyaknya jumlah penduduk. Akan tetapi otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.<sup>40</sup>

Sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dengan UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan ini, penyelenggara pemerintah daerah, adalah:<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Husni Jalil Dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Khusus*, CV. Social Politik Genius, Makassar, 2017. Hlm 24

<sup>41</sup> Marojahan JS Panjaitan, *Politik, Hak Asasi Manusia, Dan Demokrasi Dalam Bingkai Negara Kesejahteraan Dan Kebahagiaan Menurut UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2018. Hlm 164

1. Pemerintah daerah; dan
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Penyelenggara pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah dengan DPRD yang diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan serta berkedudukan sejajar dengan fungsi yang berbeda.

Pengertian yuridis tentang desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dirumuskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. 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/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dalam mengembangkan ciri desentralisasi dan otonomi daerah setidaknya ada dua tolak ukur yang harus dipertimbangkan. *Pertama*, diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya; *kedua*, diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah. Dari dua tolak ukur tersebut, tolak ukur yang

pertama lebih banyak dianut sedangkan yang kedua mulai ditinggalkan. Bagi Indonesia, untuk menganut sepenuhnya tolak ukur yang kedua adalah juga tidak mungkin oleh karena asas pemerataan kondisi potensi sumber daya yang berbeda-beda di masing-masing daerah dan prinsip pencapaian laju pertumbuhan antar daerah seimbang serta wawasan nusantara merupakan hal yang asasi dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, sesuai dengan negara kesatuan.<sup>42</sup>

Dengan demikian, otonomi daerah dan desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat bagi masyarakat di daerah ataupun pemerintahan nasional. Shabbir Cheema dan Rondinely mengemukakan ada beberapa alasan yang merupakan rasionalisasi dari desentralisasi, yaitu:

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen;
2. Desentralisasi memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat;
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman atau sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah

---

<sup>42</sup> Dayanto Dkk, *Peraturan Daerah Responsif Fondasi Teoritik Dan Pedoman Pembentukannya*, Deepublish, Yogyakarta, 2015. Hlm 187

akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistis dari pemerintah;

4. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah;
5. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa ditingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

Di awal era reformasi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, menandakan berkurangnya kendali pusat terhadap daerah dengan penerapan otonomi seluas-luasnya pada tingkat kabupaten/kota. Selanjutnya, di masa berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014, konsepsi politik pembinaan dan pengawasan diterapkan oleh pusat melalui keberadaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang memberikan ruang bagi instansi vertikal kementerian/non kementerian memiliki kewenangan tertentu di daerah. Keberadaan urusan daerah itu merupakan konsekuensi dari pola pembagian urusan yang dianut, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan

konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.<sup>43</sup>

### 1. Urusan pemerintahan absolut meliputi :

#### a. Politik luar negeri;

Yang dimaksud dengan urusan politik luar negeri adalah mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya.<sup>44</sup>

#### b. Pertahanan;

Pertahanan karena menyangkut keselamatan bangsa dan negara dari potensi ancaman luar, maka negara dalam hal ini pemerintah pusat mengendalikan sepenuhnya kekuatan Tentara Nasional Indonesia dalam rangka menjalankan urusan absolut di bidang pertahanan. Hal ini pula yang tidak memungkinkan adanya tentara daerah, karena bisa menyebabkan terjadinya disintegrasi dan perang antar daerah. Maka hanya tentara nasional Indonesia yang diberikan tugas dan wewenang untuk melaksanakan urusan pertahanan.

#### c. Keamanan;

Keamanan dalam negeri, peraturan perundang-undangan tidak menyerahkannya kepada daerah sebagai bagian dari urusan pemerintahan umum atau urusan bagian pemerintahan konkuren. Keamanan dalam negeri

---

<sup>43</sup> Prayudi, *Dinamika Pelaksanaan Urusan di Bidang Persandian Pemerintah Daerah*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2017. Hlm 5

<sup>44</sup>Suparto Wijoyo, *Otonomi Tanpa Politik Ekologi (Catatan Atas Dinamika Otoda)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2009. Hlm 94

dikendalikan secara terpusat. Tugas ini oleh undang-undang diberikan kepada kepolisian yang secara khusus menangani urusan keamanan dalam negeri, haruslah ditangani secara terpusat. Dalam hal ini, tidak ada pula yang disebut polisi daerah. Meskipun ada satuan polisi pamong praja yang merupakan perangkat daerah, namun ia tidak menjalankan tugas-tugas yang diperankan oleh kepolisian.

d. Yustisi;

Yang dimaksud dengan urusan yustisi misalnya, mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti dan abolisi dan sebagainya. Disamping itu pemerintah pusat melalui Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk undang-undang, sedangkan secara otoratif Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Untuk melaksanakan perintah undang-undang, dapat pula diterbitkan peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya. Hal ini tidak dapat dilakukan oleh pemerintah daerah.

e. Moneter dan Fiskal Nasional; dan

Moneter dan fiskal nasional adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang, menetapkan kebijakan moneter mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.



f. Agama

Yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan hari raya keagamaan sebagai hari libur nasional, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat:

- a. melaksanakan sendiri; atau
- b. melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.<sup>45</sup>

**2. Urusan Pemerintahan Konkuren**

Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Oleh karena itu, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintah pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:<sup>46</sup>

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;

---

<sup>45</sup> Muhammad Idris Patarai, *Kinerja Keuangan Daerah*, Cet 2, De La Macca, Makassar, 2018. Hlm 31

<sup>46</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2019. Hlm 454

f. Sosial

Urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:<sup>47</sup>

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan Perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. Penanaman modal;
- m. Kepemudaan dan olahraga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan;
- r. Kearsipan

Urusan pemerintahan pilihan meliputi :

---

<sup>47</sup>*Ibid*, Hlm 455

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian;
- h. Transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:<sup>48</sup>

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas daerah;
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat;
- e. Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

---

<sup>48</sup> *Ibid*, Hlm 456

Adapun kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota;
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah :<sup>49</sup>

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk:

- a. menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan berupa ketentuan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>49</sup> *Ibid*, Hlm 456

- b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Dalam konteks pemerintahan daerah disebutkan bahwa daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat diselenggarakan :

- a. Sendiri oleh pemerintah pusat;
- b. Dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau kepada instansi vertikal yang ada di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi;
- c. Dengan cara menugasi daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.<sup>50</sup>

Urusan pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi dilaksanakan oleh daerah provinsi dengan cara menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan atau dengan cara menugasi desa yang ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota diselenggarakan sendiri oleh daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada desa yang ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>50</sup>*Ibid*, Hlm 457

### 3. Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan yang meliputi: <sup>51</sup>

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan UUD 1945, pelestarian bhinneka tunggal ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan 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;
- g. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

---

<sup>51</sup> *Ibid*, Hlm 459

Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing yang dibantu oleh instansi vertikal. Pertanggung jawaban pelaksanaan urusan pemerintahan umum dilakukan gubernur kepada presiden melalui menteri dan bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur dan bupati/walikota melaksanakan urusan pemerintahan umum di biayai dari APBN. Adapun bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada tingkat kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat. Dalam hal ini camat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah kekuasaannya.<sup>52</sup>

#### **B. Kedudukan Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan yang tertulis oleh pejabat yang berwenang atribusi atau delegasi maupun wewenang delegasi yang materi muatannya berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum yang dapat berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau tatanan. Ciri mengikat secara umum tersebut merupakan ciri pembeda dengan keputusan yang bersifat mengikat secara individual dan konkret, sebagai ciri yang melekat pada keputusan yang berupa ketetapan/penetapan atau keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Sebagai pengertian yang bersifat akademis tentang peraturan perundang-undangan dan *beschikking* (ketetapan) berdasarkan ciri-ciri yang melekat pada masing-masing keputusan tertulis tersebut, tetapi dalam praktik ada kemungkinan bahwa suatu keputusan tertulis yang berbentuk

---

<sup>52</sup> *Ibid*, Hlm 460

peraturan perundang-undangan menurut ciri yang bersifat umum dan sekaligus juga berisi ciri yang bersifat individual dan konkret.<sup>53</sup>

Dengan kata lain, suatu perundang-undangan yang berisi ketetapan. Dalam keadaan seperti yang dijelaskan sebelumnya tidaklah mudah menentukan apakah suatu aturan benar-benar merupakan peraturan perundang-undangan atau ketetapan. Sebagai contoh, yaitu Undang-Undang tentang APBN, dan Undang-Undang tentang pembentukan daerah kabupaten, atau APBD dan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD.

Apabila dilihat dari segi sifat materi muatannya itu bersifat konkret dalam arti tidak bersifat mengikat secara umum, tetapi mengikat pemerintah saja dan telah jelas kabupaten yang dibentuk (untuk tingkat pusat), demikian pula tidak mengikat rakyat secara umum di kabupaten tersebut khususnya mengenai peraturan daerah tentang APBD, tetapi hanya mengikat pemerintah daerah dalam mengeluarkan anggaran untuk satu tahun bagi tingkat daerah kabupaten yang bersangkutan. Apabila dilihat dari segi ciri pembentukan saja, maka undang-undang dan peraturan tersebut di atas merupakan peraturan perundang-undangan tetapi jika dilihat materi muatannya lebih mendekati ciri suatu ketetapan (*beschikking*).

Meuwissen mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan jenis pembentukan hukum yang paling penting dan modern. Pada peraturan perundang-undangan diciptakan suatu model perilaku abstrak, yang diharapkan dapat dipergunakan untuk menyelesaikan masalah-masalah kemasyarakatan yang

---

<sup>53</sup> Hamzah Halim, Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Cet 3, Kencana, Jakarta, 2013. Hlm 57



konkret. Pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan perumusan aturan-aturan abstrak dan umum bagi sejumlah persoalan. Pada tahap berikutnya diperlukan pengkhususan yang terarah pada kejadian-kejadian konkret. Sifat abstrak dari peraturan perundang-undangan justru akan hilang dengan konkretisasi ini. Dalam penerapan pada kejadian konkret maka sifat umum dari peraturan perundang-undangan diwujudkan.<sup>54</sup>

Kemudian Meuwissen membedakan dua momen sentral pada pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:<sup>55</sup>

1. Momen politik-idiil, Dengan dimaksudkan hal menampilkan isi undang-undang yang diinginkan (diinspirasi). Hal ini berkaitan dengan hal mengartikulasi atau mengolah tujuan-tujuan politik (oleh politisi, pejabat negara, yudis, dll) sedemikian rupa, sehingga penyelesaian-penyelesaian politik tertentu menjadi dimungkinkan. Proses pembentukan perundang-undangan adalah tindakan politik perundang-undangan adalah tujuan dari hasil proses-proses politik. Tetapi sesungguhnya perundang-undangan bukan sekedar endapan dari konstelasi politik *empirical*, ia juga memiliki aspek normatif. Unsur idiil perundang-undangan mengimplikasikan bahwa ia merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum (ide hukum, cita hukum) seharusnya direalisasikan. Disinilah maka antara politik dan hukum saling berkaitan;
2. Momen perundang-undangan memiliki sifat yuridiksi teknikal. Pembentukan hukum melalui pembentukan perundang-undangan mengandalkan

---

<sup>54</sup> Otong Rosadi, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Thafa Media, 2012. Hlm 125

<sup>55</sup> *Ibid*, Hlm 126

kemampuan untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum ke dalam naskah-naskah normatif yang konkret. Pada meoment inilah maka keahlian penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan. Keahlian menyusun perundang-undangan (*legal drafting*) tentu saja membutuhkan pemahaman yang baik mengenai hukum. Momen teknikal justru sangat penting untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum (prinsip, asas dan pengertian umum) ke dalam teks-teks, kalimat-kalimat, naskah-naskah normatif yang konkret.

Adapun yang dimaksud dengan peraturan-perundangan sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yaitu “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”. Peraturan perundang-undangan menurut sistem hukum positif Indonesia, ditemukan berbagai jenis, mulai dari derajat tertinggi yaitu hukum dasar negara, sampai dengan derajat terendah menurut hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.<sup>56</sup> Untuk jenis-jenis peraturan perundangan-undangan juga diklasifikasikan dalam undang-undang ini tepatnya dalam Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi : “Jenis dan hierarki perundang-undangan terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

---

<sup>56</sup> Nurul Qamar, Farah Syah Rezah, *Ilmu Dan Teknik Pembentukan Peraturan perundang-undangan*, CV Social Politic Genius, Makassar, 2020. Hlm 3

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Undang-undang Dasar 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang paling tinggi di dalam hierarki perundang-undangan mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lainnya dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana termaktub dalam pasal 18 ayat (6). Berlakunya prinsip otonomi daerah dalam negara Indonesia yang membagi kewenangan antara pusat dan daerah diharapkan segala urusan baik yang bersifat wajib ataupun pilihan dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing-masing yang diberikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan daerah (otonomi) adalah salah satu sendi konstitusional Negara Republik Indonesia. Sendi-sendi konstitusional lain adalah prinsip-prinsip yang di muat dalam Pembukaan UUD 1945 dan pancasila, sendi negara hukum, sendi demokrasi ekonomi, dan lain-lain.<sup>57</sup>

Kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi ini telah diisyaratkan oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 di dalam penjelasan umumnya angka 12 bahwa “Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut

---

<sup>57</sup>Fauzi Iswahyudi, *Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah*, Enam Media, Medan, 2019.Hlm 34

prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi yang berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Pemerintah pusat dalam merumuskan kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya. Begitu juga sebaliknya, pemerintah daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Hal ini bertujuan untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional yang bersinergi dengan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.<sup>58</sup>

Perda dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atasnya. Adapun lingkup wewenang membentuk Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan tugas pembantuan. Maka pemerintahan daerah dalam menjalankan urusan di daerah tidak terlepas dari ketentuan yang telah ditetapkan tentang hal-hal yang telah menjadi kewenangan daerah.

Urusan pemerintahan dibagi atas tiga antara lain, urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum. Urusan pemerintahan konkuren ini dibagi antara lain yang bersifat wajib dan pilihan untuk dilaksanakan oleh pemerintahan daerah

---

<sup>58</sup> *Ibid*, Hlm 35

dalam bentuk perda. Hal ini menjadikan perda semakin memiliki kedudukan yang strategis dan sangat besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedudukan perda yang strategis tersebut dalam menjalankan urusan pemerintahan akan menjadi baik jika pembentukannya sesuai dengan ketentuan dan menjadi masalah jika tidak sesuai dengan ketentuan.<sup>59</sup>

Pembentukan perda merupakan perwujudan dari kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya. Serangkaian asas telah ditetapkan dalam pembentukan perda yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi demi terwujudnya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.

Semua parameter tersebut bertujuan agar konsep otonomi daerah berjalan sesuai arah yang telah ditetapkan, semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melihat secara normatif, dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah

---

<sup>59</sup> *Ibid*, Hlm 36

pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”. Demikian juga halnya dengan dengan Perda Pasal 1 angka 18 yaitu : “Pembentukan perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan”.<sup>60</sup>

Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu Perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis yang biasanya dituangkan dalam suatu penjelasan atau keterangan atau naskah akademik yang selanjutnya di muat dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda)/Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propperda). Program legislasi merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk perda.

Dihubungkan dengan konstruksi otonomi daerah, maka secara umum terdapat beberapa alasan esensi program pembentukan peraturan daerah dalam penyusunan Perda, yaitu:<sup>61</sup>

Pertama, sarana sinkronisasi dan harmonisasi dengan perencanaan pembangunan daerah. Dalam konstruksi ini, kegiatan pembangunan di daerah sudah terencana melalui RPJMD, Rencana Kerja SKPD sesuai visi dan misi daerah. Oleh sebab itu program pembentukan peraturan daerah yang disusun setiap tahun anggaran harus mengacu pada perencanaan pembangunan daerah,

---

<sup>60</sup>*Ibid*, Hlm 36

<sup>61</sup> *Ibid*, Hlm 37

sehingga norma yang diperlukan untuk mendukung otonomi sejalan dengan arah dan kebijakan pembangunan daerah.

Kedua, sarana menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat daerah. Dengan adanya program pembentukan peraturan daerah, yang dikaji secara mendalam antara DPRD dan Kepala Daerah diharapkan ada skala prioritas untuk melahirkan perda yang berupa pemberdayaan (empowering) bagi masyarakat daerah sejalan dengan arah kebijakan pembangunan. Dalam praktik sering kali perda yang dilahirkan lebih dominan bersifat pungutan dan organisasi perangkat daerah, sedangkan Perda yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat adakalanya terabaikan.

Ketiga, sarana meningkatkan sinergi antara DPRD dan Kepala Daerah dalam melahirkan produk hukum, dalam jenis perda. Sejalan dengan *divison of power* yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Perda lahir atas kerjasama antara DPRD dengan Kepala Daerah. Oleh sebab itu, program pembentukan peraturan daerah tentu merupakan wujud hubungan kerjasama yang bersifat kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam membangun daerah berdasarkan "*checks and balance system*", apalagi harus dipahami lahirnya sebuah Perda terkait dengan anggaran, evaluasi atau kajian, penyusunan naskah akademik dan sebagainya.

Keempat, sarana mewujudkan Perda yang baik, melalui program pembentukan Perda akan dapat meminimalisir munculnya Perda yang didasarkan pada Program Pembentukan Perda tentu dilakukan melalui pengkajian dan

penyelarasan peraturan, apalagi dewasa ini pembentukan perda harus disertai naskah akademik, sehingga seharusnya perda di susun secara terencana akan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.<sup>62</sup> Materi yang diatur dan dituangkan dalam naskah akademik yang berisi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin di wujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan daerah pengaturan.

Rancangan Perda yang berasal dari DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, untuk Rancangan Perda yang berasal dari inisiatif DPRD, dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD. Sementara Rancangan Perda yang berasal dari pemerintah daerah tingkat provinsi yang berasal dari gubernur dikoordinasikan oleh bagian hukum atau untuk tingkat kabupaten/kota dikoordinasikan oleh bagian hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Tahapan perencanaan Perda dilakukan dalam suatu Prolegda/Propperda yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Mengenai penyusunan Prolegda Provinsi diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana berbunyi :

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi;

---

<sup>62</sup>*Ibid*, Hlm 38



- (2) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi;
- (3) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

Mengenai hasil penyusunan Prolegda diatur dalam Pasal 37 sebagaimana berbunyi:

- (1) Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.

Kemudian berkaitan dengan Perda kabupaten/kota juga disusun melalui Prolegda sebagaimana termaktub dalam Pasal 39 dan Pasal 41 yang berbunyi:

Pasal 39, “Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota”. Pasal 41, “Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya”.

Pembentukan Perda harus dilakukan secara terencana dimulai dari Prolegda dimana materi muatan dalam suatu Prolegda dituangkan dalam naskah akademik setelah melalui proses harmonisasi yaitu untuk mengetahui sejak awal keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal atau horizontal agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan atau kewenangan sesuai dengan salah satu asas hukum di Indonesia *Lex Superior Derogat Lege Priori* (Peraturan yang lebih tinggi menyampingkan peraturan yang lebih rendah).

Kemudian setelah Rancangan Perda di bahas dan disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah belum bisa ditetapkan menjadi Peraturan daerah karena

harus melewati mekanisme pengawasan Perda oleh Pemerintah pusat dalam bentuk menjalankan *Eksekutif Preview* nya. Adapun pengawasan tersebut berupa evaluasi untuk Perda tertentu sebagaimana diatur oleh Pasal 91 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang berbunyi :

- (2) Evaluasi rancangan perda sesuai dengan Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
  - a. RPJPD;
  - b. RPJMD;
  - c. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
  - d. pajak daerah;
  - e. retribusi daerah; dan
  - f. tata ruang daerah.

Mengenai peraturan daerah selain yang disebutkan diatas hanya dilakukan pemberian nomor register hal ini juga berlaku untuk Perda yang di evaluasi.

Sebagaimana di atur dalam Pasal 102 ayat (1) dan (2) yang berbunyi

- (1) Menteri Dalam Negeri memberikan noreg rancangan perda provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan noreg rancangan perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 dan Pasal 101 paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan perda diterima.
- (2) Rancangan perda yang telah mendapat noreg sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.

Adapun Perda yang belum mendapatkan nomor register (noreg) belum dapat di undangkan sebagaimana diatur dalam Pasal 103 ayat (1) yang berbunyi :

“Rancangan perda yang belum mendapatkan noreg sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (1) belum dapat ditetapkan kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah”.

### **C. Zakat Dalam Perspektif Islam dan 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat**

Menurut pendapat Yusuf Qhardawi dalam kitabnya *Fiqhuz Zakat*, kata dasar zakat berarti bertambah, dan tumbuh, menumbuhkan, sehingga bisa dikatakan tanaman itu 'zaka' artinya tumbuh, sedangkan setiap sesuatu yang bertambah disebut 'zaka' artinya bertambah. Bila suatu tanaman tumbuh tanpa cacat, maka kata zakat di sini berarti bersih. Dan juga dapat diartikan menyucikan. Bila seseorang diberi sifat 'zaka' (baik), maka dapat diartikan, orang itu lebih banyak memiliki sifat yang baik. Seorang itu 'zaki' berarti ia memiliki banyak sifat-sifat orang baik.<sup>63</sup>

Zakat sebagai rukun Islam adalah kewajiban bagi setiap muslim yang mampu untuk membayarnya dan diperuntukkan bagi yang berhak menerimanya. Pengelolaan zakat yang baik akan menjadi sumber daya yang potensial dan dapat dimanfaatkan untuk kemajuan dan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat khususnya umat Islam. Secara sosiologis zakat adalah refleksi dari rasa kemanusiaan, keadilan, keimanan, serta ketaqwaan yang mendalam yang muncul dalam sikap orang kaya.<sup>64</sup>

#### **1. Dalil-Dalil Zakat dalam Al-Quran dan Sunnah**

Zakat merupakan konsep ajaran Islam yang berlandaskan Al Quran dan Sunnah Rasul bahwa harta dan kekayaan seseorang adalah amanah dari Allah dan berfungsi sosial. Zakat adalah suatu kewajiban yang diperintahkan oleh Allah

---

<sup>63</sup> Gus Arifin, *Dalil-Dalil Dan Keutamaan Zakat, Infaq, Sedekah*, Alex Media Komputindo, Jakarta, 2011. Hlm 4

<sup>64</sup>Elsi Kartika Sari, *Pengantar Hukum Zakat Dan Wakaf*, PT Grasindo, Jakarta, 2006. Hlm 1

SWT. Hal ini dapat dilihat dari dalil-dalil, baik yang terdapat dalam Al-Quran maupun yang terdapat dalam kitab-kitab hadits, antara lain sebagai berikut :<sup>65</sup>

1. Firman Allah SWT, “Ambillah dari harta mereka sedekah/zakat, untuk membersihkan mereka serta menghapuskan kesalahan mereka” (QS. At Taubah (9) : 103);
2. Firman Allah SWT, “Dirikanlah sholat dan bayarlah zakat hartamu” (QS. An Nisa (4) :77);
3. Firman Allah Swt, “Dan dirikanlah sholat, tunaikanlah zakat dan ruku’lah beserta orang-orang yang ruku” (QS. Al-Baqarah (2) : 43);
4. Firman Allah SWT, “Sesungguhnya orang-orang yang beriman serta mengerjakan kebaikan, melakukan shalat, dan membayar zakat, mereka itu memperoleh ganjaran di sisi Allah, mereka tiada berduka cita” (QS. Al Baqarah (2) : 277);
5. Firman Allah SWT, “Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian”. (QS. Adz Dzariyat (51) : 19);
6. Hadis Nabi SAW “ Pada suatu hari Rasulullah SAW beserta para sahabatnya/lalu datanglah seorang laki-laki dan bertanya, “Wahai Rasulullah, apakah Islam itu” ? Nabi menjawab, Islam adalah engkau beribadah kepada Allah dan tidak menyekutukannya, dan engkau dirikan shalat wajib dan engkau tunaikan zakat yang di fardhukan, berpuasa di bulan ramadhan” (HR. Bukhari dan Muslim dari Abu Hurairah);

---

<sup>65</sup> *Ibid*, Hlm 11

7. Hadits Nabi SAW, “Islam itu didirikan atas lima sendi, bersaksi bahwa tidak ada tuhan selain Allah dan Muhammad Rasulullah, mendirikan shalat, menunaikan zakat, haji ke baitullah dan berpuasa dibulan ramadhan” (HR. Muslim);
8. Hadits Nabi SAW, “Bila suatu kaum enggan mengeluarkan zakat Allah akan menguji mereka dengan bertahun-tahun kekeringan dan kelaparan” (HR. Thabrani);
9. Hadits Nabi SAW, “Bila zakat bercampur dengan harta lainnya maka ia merusak harta itu” (HR. Al Bazar dan Baihaqi).

Berdasarkan dalil-dalil di atas, terutama yang menempatkan kata zakat, yang mengiringi kata shalat, maka dapat ditentukan bahwa status zakat adalah ibadah wajib yang sama pentingnya seperti sholat. Ini berarti bahwa zakat merupakan salah satu sendi dan tiang utama dari bangunan Islam. Dengan demikian, meninggalkan zakat bagi mereka yang mampu maka batallah kedudukan seseorang sebagai penganut ajaran Islam yang baik.<sup>66</sup>

## **2. Tujuan Zakat**

Zakat merupakan ibadah yang mengandung dua dimensi *hablum minallah* dan dimensi *hablum minannas*. Ada beberapa tujuan yang ingin dicapai oleh Islam di balik kewajiban zakat adalah sebagai berikut:

- a. Mengangkat derajat dan membantu fakir miskin keluar dari kesulitan hidup;
- b. Membantu pemecahan permasalahan yang di hadapi gharim, ibnusabil, dan mustahiq dan lain-lainnya;

---

<sup>66</sup> *Ibid*, Hlm 12

- c. Membentangkan dan membina tali persaudaraan sesama umat Islam dan manusia pada umumnya;
- d. Menghilangkan sifat kikir dan atau loba pemilik harta kekayaan;
- e. Membersihkan sifat dengki dan iri (kecemburuan sosial) dari hati orang-orang miskin;
- f. Menjembatani jurang pemisah antara yang kaya dengan yang miskin dalam suatu masyarakat;
- g. Mengembangkan rasa tanggungjawab sosial pada diri seseorang, terutama pada mereka yang mempunyai harta;
- h. Mendidik manusia untuk berdisiplin menunaikan kewajiban dan menyerahkan hak orang lain yang ada padanya;
- i. Sarana pemerataan pendapatan (rezeki) untuk mencapai keadilan sosial.<sup>67</sup>

### 3. Macam-macam zakat

#### a. Zakat Fitrah

Merupakan zakat yang wajib yang dikeluarkan oleh setiap muslim laki-laki maupun perempuan, besar maupun kecil, merdeka maupun budak mulai awal bulan ramadhan sampai menjelang shalat idul fitri dengan ukuran sebanyak dua setengah kilogram bahan makanan pokok untuk setiap orang. Pembayaran zakat fitrah juga dapat menggunakan uang. Waktu pembayaran zakat fitrah terdiri atas lima bagian sebagai berikut: a. waktu yang diperbolehkan, yaitu dari awal bulan Ramadhan sampai hari penghabisan Ramadhan; b. Waktu yang wajib, yaitu terbenam matahari penghabisan Ramadhan (Malam takbiran); c. Waktu sunnah,

---

<sup>67</sup> *Ibid*, Hlm 13

yaitu dibayar sesudah sholat subuh (sebelum berangkat shalat idul fitri); d. waktu makruh, yaitu membayar zakat fitrah sesudah shalat hari raya tetapi sebelum terbenam matahari pada hari raya; e. waktu haram, yaitu lebih terlambat bagi yang membayar sesudah terbenam matahari di hari raya. Adapun syarat wajib zakat fitrah adalah sebagai berikut :<sup>68</sup>

- 1) Beragama Islam;
- 2) Lahir sebelum terbenam matahari pada hari penghabisan bulan ramadhan. Anak yang lahir sesudah terbenam matahari tidak wajib dizakati oleh walinya. Orang yang menikah setelah terbenam matahari tidak wajib menunaikan zakat istrinya;
- 3) Seseorang yang mempunyai kelebihan harta dari keperluan makanan untuk dirinya sendiri dan wajib dinafkahi. Orang yang tidak mempunyai kelebihan seperti itu tidak wajib membayar zakat fitrah.<sup>69</sup>

#### b. Zakat Mal

Zakat mal adalah bagian dari harta kekayaan seseorang, yang wajib dikeluarkan untuk golongan-golongan tertentu setelah memiliki jangka waktu tertentu dan dalam jumlah tertentu. Zakat diwajibkan atas setiap muslim yang sudah memiliki satu nishab dari jenis-jenis harta berikut:

##### 1. Emas dan Perak

Nishab emas seberat 20 dinar atau dalam ukuran yang kita kenal sekarang, nilainya 85 gram. Adapun nishab perak adalah 200 dirham atau setara dengan 24 gram. Dengan begitu 624 gram, Dengan demikian barang siapa yang memiliki

---

<sup>68</sup> Annisa Nurhiyati, *Fiqh*, Grafindo Media Pratama, Bandung, 2008. Hlm 41

<sup>69</sup> *Ibid*, Hlm 41

harta yang nilai harganya mencapai 624 gram perak dan telah melewati haul (1 tahun), maka wajib baginya mengeluarkan seperempat puluh (2,5%) dari harta tersebut.<sup>70</sup>

## 2. Nishab hewan ternak

Adapun nishab hewan ternak berbeda-beda mengikuti jenis ternak.

### a) Zakat unta

Apabila jumlah unta sudah mencapai 36 ekor, maka wajib mengeluarkan 1 ekor unta yang sudah menginjak usia dua tahun (dinamakan dengan *bintu labun*). Apabila jumlah unta mencapai 46 ekor, maka wajib mengeluarkan 1 ekor unta yang sudah menginjak usia 3 tahun (dinamakan dengan *Hiqqah*). Apabila jumlah unta mencapai 61 ekor, maka wajib mengeluarkan 1 ekor unta yang sudah menginjak usia 4 tahun (dinamakan dengan *Jadzi'ah*). Apabila mempunyai unta mencapai 91 hingga 120 ekor, maka wajib mengeluarkan dua ekor unta yang berusia 3 tahun (*hiqqah*). Apabila jumlah unta sudah melebihi jumlah tersebut maka pada setiap kelipatan 40 ekor unta, wajib mengeluarkan 1 ekor unta yang berusia 2 tahun (*bintu labun*) atau pada setiap kelipatan 50 ekor unta, wajib mengeluarkan 1 ekor unta yang berusia 3 tahun (*hiqqah*).<sup>71</sup>

### b) Zakat sapi

Pada tiap-tiap 30 ekor sapi, wajib mengeluarkan 1 ekor sapi yang berusia 1 tahun (dinamakan dengan *tabi'*). Kemudian pada tiap-tiap 40 ekor sapi wajib mengeluarkan 1 ekor sapi yang berusia 2 tahun (dinamakan dengan *musannah*).

### c) Zakat kambing

---

<sup>70</sup> Syaikh Rabi' Abdurrauf Az-Zawawi, *Al-Bagiyatus Shalihat Amalan Abadi yang Tidak Merugi*, Penerjemah Masturi Ilham dan Malik Supar, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, 2019. Hlm 61

<sup>71</sup>*Ibid*, Hlm 61



Dari 40 hingga 120 ekor, wajib mengeluarkan 1 ekor kambing. Dari 121 hingga 200 ekor, wajib mengeluarkan 2 ekor kambing. Dari 201 hingga 300 ekor, wajib mengeluarkan 3 ekor kambing. Dari 301 hingga 400 ekor, wajib mengeluarkan 4 ekor kambing. Apabila sudah melebihi jumlah tersebut, maka setiap kelipatan 100 ekor, wajib mengeluarkan 1 ekor kambing.

d) Nishab Hasil Pertanian dan Perkebunan

Hasil pertanian yang wajib dizakati hanya *qamhun* atau *hinthah* (gandum), *sya'ir* (gandum), *dzurrah* (jagung), *tamr* (kurma), *zabib* (kismis), *full* (kacang), *adas* (kacang adas), *arruz* (padi) dan zaitun saja. Petani yang menanam semua jenis tanaman diatas wajib mengeluarkan zakat apabila hasil panen yang diperoleh mencapai 1 nishab. Adapun nishab hasil pertanian adalah lima wasa'q. Ukuran zakatnya sebesar sepersepuluh (10%) atau seperduapuluh (5%) sebagaimana keterangan yang nanti akan dijelaskan. Dan 1 *sha'* kurang lebih seukuran 4 kali genggam tangan pria dewasa. 1 *wasaq* sama dengan 60 *sha'*. Jadi ketika hasil pertanian mencapai atau melebihi 300 *sha'*, maka wajib mengeluarkan zakat.<sup>72</sup>

e) Barang perniagaan

Maksud dari barang perniagaan adalah setiap harta yang dipersiapkan untuk digunakan berniaga, berdagang dan untuk dikembangkan. Apabila nilainya mencapai 1 nishab dan sudah melewati 1 tahun, maka wajib mengeluarkan zakat senilai seperempat puluh (2,5 %). Syarat zakat barang perniagaan yaitu: pertama, nisab. Harga perdagangan harus mencapai harga emas dan perak; kedua, haul.

---

<sup>72</sup> *Ibid*, Hlm 64

Harga harta dagang harus mencapai haul, terhitung sejak dimilikinya harta tersebut; ketiga, niat melakukan perdagangan saat membeli barang dagangan; keempat, dimiliki melalui pertukaran; kelima, tidak maksud sebagai qunyah (dimanfaatkan oleh diri sendiri dan tidak diperdagangkan); keenam, pada perjalanan haul semua harta perdagangan tidak menjadi uang yang jumlahnya kurang dari nishab; ketujuh, zakat tidak berkaitan dengan barang dagangan itu sendiri; kedelapan, muzakki harus menjadi pemilik komoditas yang diperjualbelikan baik kepemilikannya itu diperoleh dari hasil usaha dagang maupun tidak seperti kepemilikan yang didapat dari warisan, hadiah dan sebagainya.<sup>73</sup>

#### **4. Penerima zakat**

Terkait dengan pendistribusian zakat, Islam telah mengatur tata caranya, dimana salah satu pendistribusian yang baik adalah keadilan yang sama di antara semua golongan yang telah Allah tetapkan sebagai penerima zakat, juga keadilan bagi setiap individu di setiap golongan penerima zakat. Maksud adil disini bukanlah ukuran yang sama dalam pembagian zakat disetiap golongan penerimanya, ataupun disetiap individunya, tetapi adil disini adalah dengan menjaga kepentingan masing-masing penerima zakat dan juga masalah bagi dunia Islam atas pendistribusian zakat tersebut.<sup>74</sup>

Golongan penerima zakat yang disebutkan di dalam Al-Quran sebagaimana terjemahan Surah At-Taubah ayat 60 yang berbunyi “ Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang miskin, amil zakat, yang

---

<sup>73</sup>Zainal Abidin, *Fiqh Ibadah*, Deepublish, Yogyakarta, 2020. Hlm 58

<sup>74</sup>Fuadi, *Zakat Dalam Sistem Pemerintahan Hukum Aceh*, Deepublish, Yogyakarta, 2016. Hlm 257

dilunakkan hatinya (muallaf), untuk memerdekakan hamba sahaya, untuk membebaskan orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah, dan untuk orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah. Allah maha mengetahui, maha bijaksana<sup>75</sup>. Berdasarkan ayat tersebut ada delapan golongan samaniyatu asnaf atau mustahik zakat yang berhak menerima zakat, yaitu sebagai berikut:<sup>75</sup>

1. Fakir, yaitu orang yang memiliki kebutuhan tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Biasanya, mereka tidak mempunyai penghasilan tetap;
2. Miskin, yaitu orang yang tidak memiliki pekerjaan, tetapi penghasilannya tersebut tidak dapat mencukupi seluruh keperluan pokok hidupnya;
3. Amilin, yaitu orang yang ditunjuk oleh pemerintah muslim setempat sebagai petugas pengumpul dan penyalur zakat dari para muzaki (pembayar zakat). Dalam hal ini, termasuk pula para pencatat, penjaga keamanan dan para petugas penyalur kepada mustahik. Amil boleh mendapatkan bagian dari uang zakat yang terkumpul. Jumlahnya adalah maksimal seperdelapan dari jumlah keseluruhan, sekalipun mereka termasuk orang-orang yang berkecukupan. Akan tetapi, apabila seperdelapan tersebut tidak mencukupi, wajib atas pemerintah mencukupinya dari kas negara;
4. Muallaf, yaitu golongan yang di usahakan untuk dirangkul, ditarik dikukuhkan hati mereka dalam Islam. Alasan diberikannya zakat untuk mereka adalah disebabkan belum mantapnya keimanan mereka, juga untuk menolak bencana yang mungkin mereka lakukan terhadap kaum muslimin

---

<sup>75</sup> Annisa Nurhiyati, *Fiqh*, Grafindo Media Pratama.. Op.Cit. Hlm 53

dan mengambil keuntungan yang mungkin dimanfaatkan untuk kepentingan mereka;

5. Budak belian, walaupun pada zaman sekarang tidak ada perbudakan, namun esensi perbudakan tetap ada. Seorang majikan memperbudak pembantunya, orang kaya memperbudak orang lemah. Orang-orang yang diperbudak tersebut berhak menerima zakat, agar mereka terbebas dari perbudakan yang tidak berprikemanusiaan;
6. Garimin, yaitu mereka yang berutang dan sukar untuk membayarnya. Orang-orang termasuk dalam golongan ini diantaranya, orang yang memikul utang untuk mendamaikan sengketa atau menjamin orang lain sehingga harus membayar utang tersebut dengan menghabiskan hartanya. Bisa juga orang yang berutang untuk keperluan hidupnya atau membebaskan diri dari maksiat;<sup>76</sup>
7. Fisabilillah, yaitu orang yang berusaha melaksanakan sesuatu yang menyampaikan kepada keridhaan Allah, baik berupa ilmu maupun amal;
8. Ibnu Sabil, yaitu musafir yang terputus dari negerinya (menurut kesepakatan ulama). Golongan ini diberi zakat untuk membantunya mencapai maksud, dengan syarat perjalanan tersebut dalam melakukan ketaatan atau tidak dalam keadaan maksiat.

Para fuqaha berselisih pendapat terkait pendistribusian zakat. Syafi'i dan murid-muridnya berkata, "Jika yang membagikan zakat adalah pemilik harta sendiri atau wakilnya, bagian amil zakat gugur dan zakat wajib dibagikan kepada

---

<sup>76</sup> *Ibid*, Hlm 54

tujuh golongan yang tersisa jika mereka semua ada. Jika semuanya tidak ada, zakat dibagikan kepada golongan yang ada saja. Satu golongan pun yang ada tidak boleh dilewati. Jika pembagian zakat melewatinya ia menanggung bagiannya. Ibrahim Nakha'i berkata, "Jika harta zakat banyak dan layak dibagikan, hendaknya dibagikan kepada semua golongan penerima zakat. Jika harta sedikit hendaknya dibagikan kepada satu golongan saja. Malik berkata, "Pembagi zakat hendaknya berusaha membagikan zakat berdasarkan tingkat kebutuhan. Golongan yang paling membutuhkan wajib didahulukan. Jika pembagi zakat melihat golongan yang membutuhkan dalam kebanyakan waktu selama satu tahun adalah orang-orang fakir, ia memprioritaskan mereka. Jika ia melihat yang paling membutuhkan dalam kebanyakan waktu selama satu tahun adalah Ibnu Sabil, ia memprioritaskan mereka". Hanafiah dan Sufyan Tsauri berkata "pembagi zakat bebas membagikan zakat kepada golongan mana saja yang ia kehendaki". Abu Hanifah berkata "Pembagi zakat dapat memberikannya kepada satu golongan saja".<sup>77</sup>

## 5. Hikmah Zakat

Hikmah zakat, selain harta-harta itu mempunyai banyak manfaat bagi manusia, harta tersebut juga menjadi ukuran kekayaan seseorang yang bernilai ekonomis atau berkembang. Adapun harta yang tidak disebutkan di dalam Al-Quran dan hadits bukan berarti tidak ada kewajiban zakat atas harta itu. Fiman Allah bersifat abadi. Dengan demikian semua harta bersifat ekonomis atau menunjukkan pemiliknya sebagai orang kaya karena memiliki harta tersebut wajib

---

<sup>77</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqih Sunnah 2*, Penerjemah Abu Aulia Dan Abu Syaqqina, Republik, Jakarta, 2017. Hlm 161

mengeluarkan zakat.<sup>78</sup> Zakat yang dikeluarkan seseorang akan menimbulkan beberapa pengaruh bagi dirinya. Adapun pengaruh tersebut yaitu:<sup>79</sup>

- a. Menyucikan jiwa dari sifat-sifat yang tercela, seperti bakhil, tamak, dan serakah;
- b. Membersihkan harta yang kotor, terutama jika dalam harta itu terdapat harta orang lain yang wajib disampaikan;
- c. Mendidik dan menumbuhkan rasa kasih sayang kepada fakir miskin dan orang-orang yang lemah lainnya dengan jalan memberikan pertolongan dan bantuan yang mereka butuhkan;
- d. mendidik dan mengembangkan sikap kepedulian terhadap sesama manusia dan mementingkan kepentingan bersama;
- e. melatih dan mendidik taat terhadap semua yang Allah dan Rasulnya perintahkan;
- f. mendekatkan diri kepada Allah dan menyadari bahwa kebahagiaan diperoleh dengan jalan menafkahkan hartanya di jalan Allah SWT;
- g. Mendorongnya untuk menyempurnakan tauhidnya;
- h. bersyukur kepada Allah SWT yang telah memberikan harta;
- i. Menjamin harta tidak hilang sia-sia. Segala harta yang ada ditangan bisa hilang dan sia-sia, tetapi jika dikeluarkan di jalan Allah, berarti disimpan pada tempat yang tak kunjung lenyap dan hilang.

---

<sup>78</sup> Al Furqon Hasbi, *125 Masalah Zakat*, Tiga Serangkai, Surakarta, 2008. Hlm 36

<sup>79</sup> *Ibid*, Hlm 38

Di samping zakat berpengaruh bagi orang yang memberikannya, zakat juga berpengaruh kepada orang yang menerimanya atau mustahiq. Pengaruh-pengaruh itu adalah sebagai berikut: <sup>80</sup>

- a. Menghilangkan jurang antara si kaya dan si miskin, mengendalikan perasaan tidak senang, iri hati, dengki, benci, dan dendam terhadap si kaya yang tidak memiliki kepedulian sosial;
- b. Menimbulkan simpati kepada si kaya yang memiliki sikap peduli kepada orang-orang yang berkekurangan;
- c. menumbuhkan rasa syukur yang mendalam pada kemurahan Allah SWT yang tiada henti-hentinya melimpahkan karunai nikmatnya;
- d. Zakat yang diterima bisa dijadikan modal kerja untuk usaha sendiri dalam memperbaiki hidup yang layak sehingga terbebas dari beban masyarakat.

#### **6. Zakat Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat**

Di Indonesia guna mewujudkan tujuan nasional dalam melaksanakan pembangunan nasional, zakat merupakan salah satu sumber dana sangat potensial mewujudkan kesejahteraan umum. Salah satu bentuk tanggung jawab negara dalam hal memberikan kebebasan beragama dan melaksanakan ketentuan agama adalah dengan adanya kebijakan terhadap pelaksanaan hukum zakat melalui peraturan perundang-undangan. Dengan menjadi sumber dana maka diadakan pengelolaan zakat secara profesional dan bertanggung jawab diatur dalam undang-undang. Tujuan hukum sebagai sarana meningkatkan kesejahteraan dapat

---

<sup>80</sup>*Ibid*, Hlm 39

dibuktikan dengan pencapaian tujuan pengelolaan zakat, selain itu salah satu tujuan adanya peraturan perundang-undangan tentang zakat adalah dalam rangka meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Zakat memiliki dimensi ketaatan, dan wewenang penguasa juga dapat dikaji dari aspek makro-ekonomi, di mana zakat memiliki berbagai implikasi ekonomi yang penting antara lain terhadap efisiensi alokatif, stabilisasi makro ekonomi, jaminan sosial, distribusi pendapatan dan pertumbuhan ekonomi. Zakat memindahkan sebagian pendapatan sekelompok kecil orang kaya di dalam masyarakat ke kelompok miskin yang merupakan bagian terbesar dalam masyarakat.<sup>81</sup>

Adapun undang-undang pertama zakat yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.<sup>82</sup> UU ini sejatinya telah mendorong lahirnya paradigma baru agar pengelolaan zakat bisa ditangani secara lebih terarah dan terencana baik dari sisi pengumpulan, pengelolaan, pendistribusian sehingga bisa mencapai sasaran dan hasil guna yang optimal sebagaimana mandat dari *maqashid al-zakat*. Dari yang selama ini lebih berdimensi konsumtif menjadi produktif, dari pola *person to person* dikelola oleh amil sehingga lebih banyak kaum *mustadh'afin* yang bisa merasakan manfaat zakat. Karena itu, UU Nomor 38 Tahun 1999 memberikan pengelolaan zakat kepada kepada BAZ (Badan Amil Zakat) yaitu amil yang dibentuk oleh pemerintah yang memiliki struktur dari tingkat nasional hingga level kecamatan dan LAZ (Lembaga Amil Zakat) yakni

---

<sup>81</sup> Cucu Solihah, M. Budi Mulyadi, *Realisasi Tujuan Pengelolaan Zakat Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Melalui Program Zakat Community Development (Zcd) Pada Masyarakat Desa Sindanglaka Kabupaten Cianjur*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 47 No.3, Juli 2018. Hlm 242

<sup>82</sup> Elsa Kartika Sari, *Pengantar Hukum Zakat Dan Wakaf...*, Op.Cit, Hlm 44



amil yang diprakarsai oleh masyarakat untuk menjadi ujung tombak, baik dari tingkat nasional maupun daerah untuk menggalang potensi zakat.

Kemudian dalam perjalanannya UU Nomor 38 Tahun 1999 tidak lagi sesuai dengan kebutuhan hukum sehingga lahirlah UU Nomor 23 Tahun 2011 untuk menggantikan UU yang lama. Substansi UU pengelolaan zakat yang baru ini lebih banyak mengatur terkait kelembagaan zakat. Hal ini dapat dipahami jika melihat dari judul UU ini yakni pengelolaan zakat. Dari 47 pasal dalam UU ini, 32 pasal mengatur terkait dengan kelembagaan. Kelembagaan yang diatur dalam UU ini adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, Lembaga Amil Zakat (LAZ), dan Unit Pelaksana Zakat (UPZ). Pengaturan mengenai BAZNAS paling lengkap yaitu mencakup defenisi, kedudukan, sifat, bentuk, keanggotaan, fungsi, tugas dan wewenang.<sup>83</sup>

Ternyata UU baru ini mendapat sorotan dari Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) khususnya di kalangan LAZ karena beleid ini dianggap mengusung model sentralisasi yang menggeser eksistensi LAZ UU Nomor 23 Tahun 2011 memposisikan BAZNAS sebagai pemegang ‘otoritas’ zakat. Kedudukan LAZ sebagai subordinasi dan hanya menjadi pembantu BAZNAS dalam tata kelola zakat. Disamping itu, ada pengetatan menjadi LAZ yang mengharuskan amil zakat bentukan masyarakat harus berbentuk ormas yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial. Disamping itu, harus dikukuhkan oleh kementerian agama. Dinamika terus berlanjut LAZ dengan masyarakat tidak sejalan dengan beberapa muatan dalam UU No. 23/2011 Pada 6 Agustus 2012

---

<sup>83</sup> Mustolih Siradj, *Jalan Panjang Legislasi Syariat Zakat Di Indonesia : Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat*, Jurnal Bimas Islam Vol. 7 No 3 Tahun 2014. Hlm 422

mengajukan permohonan uji materi (judicial review) terhadap UU zakat ke Mahkamah Konstitusi. Adapun yang menjadi pemohon dalam uji materi ini adalah Yayasan Dompot Dhuafa, Yayasan Rumah Zakat Indonesia, Yayasan Yatim Mandiri, Yayasan Portal Infaq, Yayasan Dana Sosial Al Falah (YDSF), Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqah dan Wakaf, Yayasan Harapan Dhuafa Banten, Lembaga Manajemen Infaq (LMI), YPI Bina Madani Mojokerto, Rudi Dwi Setiyanto dari Gresik, Arif Rahmadi Haryono dari Bekasi, Fadlullah dari Banten, Sylviani Abdul Hamid dari Jakarta.<sup>84</sup>

Pemohon mengajukan gugatan terhadap Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E angka 2 dan angka 3, Pasal 28H angka 2 dan angka 3, Pasal 38, dan Pasal 41 UU No. 23/2011. Pada akhirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 terhadap UU No 23/2011 hanya mengabulkan sebagian Pasal yakni Pasal 18 ayat (2) poin (a), (b), dan (d) tentang syarat pembentukan LAZ, Pasal 38 dan Pasal 41 yang mengatur tentang pemidanaan amil zakat. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan zakat tidak banyak mengalami perubahan berarti. Sentral pengelola zakat (*leading sector*) saat ini diberikan secara sentralistik kepada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang memiliki jejaring struktural berjenjang dari tingkat pusat, Provinsi, hingga Kabupaten/kota yang bertugas menjalankan pengelolaan zakat secara nasional.

---

<sup>84</sup> *Ibid*, Hlm 462

### BAB III

#### KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM BIDANG AGAMA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

##### A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Sejarah terbentuknya lembaga pemerintahan menurut Sumaryadi tidak terlepas dari sejarah adanya sebuah organisasi yang dinamai negara (*state*). Pada prinsipnya pemerintahlah yang menjalankan, mengatur dan mempertahankan eksistensi negara. Pemerintah menjadi unsur utama dalam sejarah terbentuknya negara. Sejarah negara, sebagaimana tercatat dalam sejarah, diawali adanya negara “polis” di Yunani yang terkenal adalah negara kota Sparta dan Athena. Dari sinilah sejarah asal mula negara dalam bentuk modern dimulai hingga sekarang ini.<sup>85</sup>

Secara umum pengertian pemerintah menurut Sumaryadi didefinisikan sebagai suatu organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki : (1) otoritas yang memerintah dari suatu unit politik; (2) kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (*political*); (3) aparatus sebagai badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan; (4) kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-

---

<sup>85</sup> Rahyunir Rauf, Yusri Munaf, *Lembaga Kemasyarakatan Di Indonesia*, Zanafa Publishing, Pekanbaru, 2015. Hlm 27

undangan untuk mengenai perselisihan dan membicarakan putusan administrasi dan dengan monopoli atas kekuasaan yang sah.

Tugas pokok pemerintahan adalah pelayanan, yakni memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat merupakan tugas cukup berat bagi pemerintah, karena jumlah penduduk yang semakin bertambah setiap tahunnya dan semakin dinamis, sedangkan jumlah aparat pemerintah terbatas, maka pemerintah dapat dibantu oleh lembaga kemasyarakatan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.<sup>86</sup>

Pemerintah pada hakekatnya melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Telah terjadi pergeseran paradigma terkait penyelenggara pemerintahan dari *rule government* menjadi *good governance*. Pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik (*public services*) menurut paradigma *rule government* senantiasa berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, paradigma *good governance* dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik semata-mata tidak saja didasarkan pada pemerintahan (*government*) atau negara (*state*) saja, tetapi harus melibatkan seluruh elemen baik di dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik (masyarakat).

Pada dasarnya setiap pembaharuan dan perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah terwujudnya pemerintahan yang demokratis guna

---

<sup>86</sup>*Ibid*, Hlm 30

menciptakan sistem pemerintahan yang lebih baik (*good governance*<sup>87</sup>). Tujuan pokok *good governance* adalah menciptakan kondisi pemerintahan yang dapat menjamin kepentingan pelayanan publik secara seimbang dengan melibatkan kerjasama antar semua komponen pelaku (negara, masyarakat madani, lembaga-lembaga masyarakat dan pihak swasta). Pelaksanaan *good governance* bertumpu kepada tiga pilar yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Ketiga pilar tersebut harus saling bekerja dan bersinergi, artinya setiap pilar diharapkan mampu menjalankan perannya dengan optimal agar pencapaian tujuan berhasil dengan efektif.<sup>88</sup>

Konsep *good governance* merupakan salah satu isu sentral yang akhir-akhir ini menjadi wacana dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pada intinya konsep *good governance* menghendaki penyelenggara tata pemerintahan yang efektif dan efisien. Tuntutan ini gencar dilakukan oleh masyarakat bersamaan dengan semakin meningkatnya pengetahuan dan pendidikan masyarakat, serta adanya pengaruh globalisasi.

Bob Sugeng Hadiwinata, asumsi dasar *good governance* haruslah menciptakan sinergi antara sektor pemerintah (menyediakan perangkat aturan

---

<sup>87</sup> Kebutuhan akan pelaksanaan *good governance* dalam organisasi sudah merupakan kebutuhan mendesak bagi pucuk pimpinan organisasi. Kebijakan *good governance* sebagai instrumen dalam merancang pedoman *good governance* dalam organisasi harus memiliki perspektif yang luas, komprehensif, dan terintegrasi sehingga bisa menjadi pedoman yang dapat diandalkan, berdasarkan literatur manajemen leader adalah pemain utama yang menentukan berhasil tidaknya suatu organisasi. Ini sesuai dengan konsep *good governance* dimana kita ketahui bahwa pemain kunci penegakan *good governance* dalam suatu organisasi berada para eksekutif. Dalam konteks manajemen modern sekarang ini sistem *governance* memerlukan perhatian yang sangat besar selaras dengan makin kompleksnya organisasi dan tuntutan dari para stakeholder. Lihat lebih lanjut dalam Ely Sistwanto, *Good University Governance : Prinsip Dan Implementasi Dalam Penggalian Pendapatan*, Gunung Samudera, Malang, 2014. Hlm 23

<sup>88</sup> Dedi Epriadi, *Strategi Pimpinan Dalam Menerapkan Good Governance*, CV Pena Persada, Banyumas, 2020. Hlm 2

dan kebijakan), sektor bisnis (menggerakkan roda perekonomian), dan sektor *civil society* (aktivitas swadaya guna mengembangkan produktivitas ekonomi, efektivitas dan efisiensi). Syarat yang harus dipenuhi sebagai prinsip dasar bagi terwujudnya *good governance* meliputi partisipatoris, *rule of law* (penegakan hukum), transparansi, *responsiveness* (daya tanggap), konsensus, persamaan hak, efektivitas, dan efisiensi, dan akuntabilitas.<sup>89</sup>

Pentingnya pemerintahan yang baik akan menentukan sejauh mana tujuan penyelenggaraan pemerintahan itu bisa tercapai dengan mensyaratkan beberapa hal, yaitu: pertama, penyelenggaraan pemerintahan yang baik mensyaratkan agar pemerintah itu sendiri benar-benar efektif dalam memerintah. Sebab, selama pemerintah lemah dan tidak efektif, kekuasaan pemerintah bisa menjadi alat kepentingan kelompok tertentu dengan mengorbankan kepentingan rakyat banyak.

Kedua, untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang baik, pemerintah harus patuh terhadap aturan hukum yang berlaku. Artinya bahwa setiap penyelenggara pemerintahan harus menjadi contoh yang baik dalam mematuhi hukum. Tanpa kepatuhan terhadap hukum, tidak akan ada kepastian hukum, dan selama tidak ada kepastian hukum tidak mungkin bisa dijamin ada penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Ketiga, Pemerintah harus menegakan aturan hukum untuk menjamin kepentingan bersama seluruh rakyat. Pemerintah dituntut untuk bertindak netral

---

<sup>89</sup> Kurniawan Muhammad, *Mewujudkan Good Governance Di Pemerintah Kota Malang Melalui Implementasi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik*, PUBLISIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik), Volume 2, Nomor 2, Oktober 2017. Hlm 149

dan adil dalam memperlakukan semua orang sama dihadapan hukum dan berdasarkan hukum yang berlaku. Dengan demikian dapat dihindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dengan melanggar hukum untuk kepentingan kelompok tertentu secara tidak sah.

Keempat, demi menjamin semua hal tersebut, perlu adanya perangkat perangkat kelembagaan demokrasi yang berfungsi secara efektif *Governance* dikatakan baik apabila sumber daya publik (*public resources*) dan masalah-masalah publik (*public affairs*) dikelola secara efektif, efisien dan partisipatif. Efektifitas, efisien, dan partisipatif dalam pengelolaan sumber daya publik, menuntut iklim demokrasi yang sehat yang didasarkan pada prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Perwujudan iklim demokrasi yang sehat menuntut penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka (*open government*). Dengan demikian, maka konsep *good governance* telah membawa perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dimana paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang benar adalah pemerintah memerintah berdasarkan aspirasi dan kehendak masyarakat. Ini berarti bahwa pemerintah tidak lagi menjadi pihak tunggal dalam pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan tetapi senantiasa melibatkan pihak lain yaitu swasta dan masyarakat, yang merupakan unsur atau elemen *good governance*. *Good Governance* diimplementasikan untuk menjalankan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah.

Kewenangan (*Authority, Gezag*) adalah kekuasaan formal kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) ataupun dari

kekuasaan eksekutif administratif.<sup>90</sup> Kewenangan merupakan untuk kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu. Penyelenggaraan kewenangan sangat erat kaitannya sama perbuatan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perbuatan pemerintah harus memiliki dasar kewenangan yang sah dari peraturan perundang-undangan, tanpa adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun badan tata usaha negara tidak dapat melakukan perbuatan pemerintahan. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau setiap badan tata usaha negara, jadi setiap perbuatan pemerintah harus tunduk kepada peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dikatakan sebelumnya kewenangan absolut pemerintah pusat diantaranya adalah di bidang agama.

Pengakuan dan kebebasan memeluk agama merupakan manifestasi dari sila pertama pancasila “ketuhanan yang maha esa” yang kemudian di tuangkan di dalam batang tubuh UUD NRI 1945 Pasal 28 E Ayat (1) yang berbunyi “Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”. Serta Pasal 29 ayat (2) yang berbunyi “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

---

<sup>90</sup> Prajudi Atmosudijio, *Hukum Administrasi Negara*, Cet 10, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994. Hlm 78



Adapun kewenangan Pemerintah Pusat dalam bidang agama akan dijelaskan di bawah ini :

### **1. Haji dan Umroh**

Bagi kaum muslim, khususnya di Indonesia, ibadah haji memiliki makna sangat penting. Tidak hanya sebagai salah satu rukun Islam yang wajib bagi umat muslimin, tetapi ibadah haji juga memiliki arti sosiologis dan historis sangat berarti. Perkembangan Islam Indonesia, baik dalam bidang intelektual-keagamaan dan sosial-politik, tidak bisa dipahami terlepas dari ibadah haji. Bahkan sebagaimana disebutkan, peran penting ibadah haji dalam kehidupan umat Islam telah membuat pemerintah kolonial Belanda dan kemudian diteruskan pemerintahan Indonesia terlibat dalam proses penyelenggaraan berikut aturan-aturan yang ditetapkan tentang pelaksanaan ibadah haji. Makna sosio-historis ibadah haji berkaitan erat dengan persepsi kaum muslimin Indonesia tentang Mekkah dan Madinah.<sup>91</sup> Penyelenggaraan Pelaksanaan ibadah haji sebagai salah satu bentuk pelayanan publik telah lama menjadi isu penting yang banyak mengundang perhatian berbagai pihak Kementerian Agama sebagai penyelenggara ibadah haji. Pelaksanaan Ibadah haji merupakan kewenangan Kementerian Agama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Haji dan Umroh Pasal 30 ayat (1) dan (2) yang berbunyi :

- (1) Pendaftaran Jemaah Haji Reguler dilakukan sepanjang tahun setiap Hari sesuai dengan prosedur dan persyaratan yang ditetapkan oleh Menteri.

---

<sup>91</sup>A. Chunaini Saleh, *Penyelenggaraan Haji Era Reformasi Analisis Internal Kebijakan Publik Departemen Agama*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2008. Hlm 9

- (2) Pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan di kantor Kementerian Agama di kabupaten/kota domisili Jemaah Haji.

Umrah merupakan ibadah yang mempunyai dimensi religius yang sangat kuat dan melekat dalam masyarakat Indonesia, kendati dalam pelaksanaannya umrah tidak terlepas dari dimensi nonreligius.<sup>92</sup> Pelaksanaan ibadah umrah terlihat lebih sederhana dibandingkan pelaksanaan ibadah haji. Akan tetapi esensi ibadah dan ritual yang ada dalam pelaksanaan ibadah umrah sebanding dengan pelaksanaan ibadah haji. Hal tersebut terlihat dalam perintah Allah swt., untuk melaksanakan umrah disandingkan dengan perintah untuk melaksanakan ibadah haji. Allah SWT, menjelaskan dalam firmanNya dalam Q.S. Al Baqarah ayat 196 : Terjemahnya: “Dan sempurnahkanlah haji dan umrah karena Allah”. Penjelasan ayat di atas menempatkan kedudukan melaksanakan ibadah umrah sama halnya dengan melaksanakan ibadah haji. Sekaligus perintah bahwa ibadah haji dan umrah hendaknya ditempuh dengan jalan yang sebaik-baiknya, sesempurna mungkin, dan hanya mengharapkan ridha Allah SWT. Penyelenggaraan Ibadah umroh masih dilingkup kewenangan Kementerian Agama sebagaimana Pasal 90 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 berbunyi:

- (1) Pelaksanaan Ibadah Umrah dilakukan oleh PPIU setelah mendapat izin dari Menteri;
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku selama PPIU menjalankan kegiatan usaha penyelenggaraan Ibadah Umrah.

---

<sup>92</sup> Nurcholish Madjid, *Umrah dan Haji Perjalanan Religius*, Cet 3, Dian Rakyat, Jakarta, 2008. Hlm 4

## 2. Pendidikan Agama

Ada sebuah gagasan besar mengapa pendidikan agama diposisikan begitu penting dalam konteks pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia bangsa, yakni di samping mewujudkan misi keseimbangan antara pembinaan akal dan kalbu agar menjadi orang yang selamat dunia akhirat sebagaimana dipesankan dalam ajaran agama, kekuatan spiritual yang dilandasi keagamaan akan menjadi daya dukung kekuatan dalam mewujudkan berbagai perubahan yang membawa perbaikan bagi bangsa ke depan. Perubahan-perubahan yang diinspirasi oleh pesan-pesan perenial selain akan membangkitkan keteguhan jiwa juga akan membawa manusia pada jalan kebenaran dan akan terhindar dari kesesatan dunia.<sup>93</sup>

Melalui sekolah umum yang diperkuat pembinaan keagamaannya diharapkan akan terlahir SDM bangsa yang memiliki kesadaran historis tersebut, dan mampu membangkitkan kembali kejayaan peradaban umat Islam. Untuk itulah kini di Indonesia dikembangkan sebuah model pendidikan Islamic Boarding School sebagai sebuah model pendidikan Islam yang kini menjadi kecederungan para cendekiawan muslim yang memiliki kesadaran historis dan tanggung jawab mempersiapkan masa depan yang mampu menjadi reinkarnasi dari kemajuan-kemajuan Islam klasik. Mengenai Pendidikan Agama Islam dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Keagamaan Islam berada dalam kewenangan Menteri Agama sebagaimana bunyi Pasal 1 angka 15

---

<sup>93</sup> Dede Rosyada, *Madrasah Dan Profesionalisme Guru Dalam Arus Dinamika Pendidikan Islam Di Era Otonomi Daerah*, Kencana, Jakarta, 2017. Hlm 47

sebagai berikut: “Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama”.

Di samping itu Indonesia juga mengembangkan pendidikan madrasah, yang kini diangkat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagai pendidikan umum yang berciri khas Islam. Pendidikan madrasah dikembangkan sebagai upaya untuk memenuhi tiga kepentingan. Pertama, untuk memberi ruang agar aspirasi umat Islam dapat tumbuh secara baik dan progresif, yakni dapat dijadikan sebagai wahana membina roh dan praktik hidup berdasarkan nilai-nilai keislaman; Kedua, untuk mewujudkan cita pendidikan berkeimbangan yakni memiliki kekuatan dalam penguasaan sains dan teknologi dengan baik sebagaimana juga dapat menguasai doktrin-doktrin keislaman dengan baik. Ketiga, Madrasah diharapkan dapat menyongsong masa depan dengan sikap yang lebih arif.<sup>94</sup>

Madrasah Diniyah adalah madrasah-madrasah yang seluruh mata pelajarannya bermaterikan ilmu-ilmu agama, yaitu fiqih, tafsir, tauhid dan ilmu-ilmu agama lainnya. Dengan materi agama yang demikian padat dan lengkap, maka memungkinkan para santri yang belajar didalamnya lebih baik penguasaanya terhadap ilmu-ilmu agama.<sup>95</sup> Dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 ditetapkan, “Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban”. Ketentuan tersebut menempatkan pendidikan agama dan pendidikan keagamaan dalam upaya mencapai tujuan pendidikan yang diharapkan. Madrasah Diniyah merupakan bagian dari pendidikan keagamaan

---

<sup>94</sup> *Ibid*, Hlm 48

<sup>95</sup> Haedar Amin, *El-saha Isham, Peningkatan Mutu Terpadu Pesantren dan Madrasah Diniyah*, Diva pustaka, Jakarta, 2004. Hlm 39

yang secara historis telah mampu membuktikan peranannya secara nyata dalam pembentukan manusia Indonesia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, serta berakhlak mulia. Oleh karena itu, secara filosofis maupun historis, madrasah diniyah merupakan bagian integral dalam sistem pendidikan nasional. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya lulusan diniyah yang juga sekolah di pendidikan formal.

Selain madrasah diniyah ada 3 tingkat jenjang pendidikan madrasah di bawah binaan Kementerian Agama yaitu : Pertama, Madrasah Ibtidaiyah (MI) salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan dasar; Kedua, Madrasah Tsanawiyah (MTs) salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan lanjutan dari SD, MI atau bentuk lain yang sederajat atau lanjutan hasil belajar yang diakui sama atau setara SD atau MI; Ketiga, Madrasah Aliyah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan lanjutan dari SMP, MTs atau bentuk lain yang sederajat atau lanjutan hasil belajar yang diakui sama atau setara SMP atau MTs.

Bersamaan dengan itu Indonesia memiliki lembaga pendidikan keagamaan yang khas yakni pesantren. Pesantren yang memberikan layanan ganda antara pendidikan kepesantrenan dan ciri khas pesantrennya. serta pendidikan sekolah dengan karakter sekolahnya. alam tradisi pesantren, selain diajarkan mengaji dan mengkaji ilmu agama, para santri diajarkan pula mengamalkan serta bertanggung

jawab atas apa yang telah dipelajari. Pesantren juga mengajarkan nilai-nilai kesederhanaan, kemandirian, semangat kerja sama, solidaritas, dan keikhlasan. Kesederhanaan menunjukkan pengunduran diri dari ikatan-ikatan dan hirarki-hirarki masyarakat setempat, dan pencarian suatu makna kehidupan yang lebih dalam yang terkandung dalam hubungan-hubungan sosial. Semangat kerja sama dan solidaritas pada akhirnya mewujudkan hasrat untuk melakukan peleburan pribadi ke dalam suatu masyarakat majemuk yang tujuannya adalah ikhlas mengejar hakikat hidup. Adapun dari konsep keikhlasan atau pengabdian tanpa memperhitungkan untung rugi pribadi itu terjemalah makna hubungan baik yang bukan hanya antarsantri sendiri, tapi juga antara para santri dengan kiai serta dengan masyarakat.<sup>96</sup>

Penyelenggaraan lembaga pendidikan pesantren berbentuk asrama yang merupakan komunitas tersendiri di bawah pimpinan kyai atau ulama dibantu oleh seorang atau beberapa orang ulama, dan atau para ustadz yang hidup bersama di tengah-tengah para santri dengan masjid atau surau sebagai pusat kegiatan peribadatan keagamaan. Di samping itu, gedung-gedung sekolah atau ruang-ruang belajar sebagai pusat kegiatan belajar mengajar, serta pondok-pondok sebagai tempat tinggal santri. Selama 24 jam, dari masa ke masa mereka hidup kolektif antara kyai, ustadz, santri dan para pengasuh pesantren lainnya, sebagai satu keluarga besar.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Ahmad Muhakamurrohman, Pesantren:Santri, Kiai, Dan Tradisi, Ibadah Jurnal Kebudayaan Islam, Vol. 12, No. 2, Juli - Desember 2014. Hlm 111

<sup>97</sup>Imam Syafe'i, Pondok Pesantren:Lembaga Pendidikan Pembentukan Karakter –Al Tadzkiyyah: Jurnal Pendidikan Islam, Volume 8, No I, 2017. Hlm 62

Adapun kewenangan lain di bidang pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi dan/atau kabupaten/kota sebagai daerah otonom, sepanjang menyangkut pendidikan agama dan keagamaan masih tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kendati demikian, sebelum ada keputusan politik yang lebih tegas dari Kementerian Agama RI untuk melepaskan madrasah dan menyerahkan secara penuh pada pemerintah daerah, pihak pemerintah daerah tidak akan bertanggung jawab secara penuh terhadap jenis pendidikan berciri khas keislaman tersebut.<sup>98</sup>

### **3. Zakat, shadaqah dan Infaq**

Kemiskinan merupakan fenomena sosial yang perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah maupun masyarakat. Kemiskinan sebagai bentuk ancaman merupakan paradigma yang telah ada sejak berdirinya NKRI. Konsepsi zakat sebagai satu bagian dari rukun Islam merupakan salah satu pilar dalam membangun perekonomian umat. Dengan demikian dimensi zakat tidak hanya bersifat ibadah ritual saja, tetapi mencakup juga dimensi sosial, ekonomi, keadilan dan kesejahteraan. Di Indonesia saat ini dengan 80% penduduknya adalah muslim, untuk zakat profesi saja potensinya adalah 6,3 trilyun/tahun. Dari seluruh potensi zakat maal yang ada bisa tergali sebesar 19,6 triliun/tahun.

Fenomena kemiskinan merupakan salah satu kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Kemiskinan sebagai sebuah realitas sosial

---

<sup>98</sup>*Ibid*, Hlm 48

perlu mendapatkan perhatian serius dari negara sebagai bentuk penciptaan negara yang madani (*baldatun thayyibatun warabbul ghaffur*) sebagaimana termaktub pada Pembukaan UUDNRI 1945 bahwa tujuan dari bangsa Indonesia adalah “untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.<sup>99</sup>

Oleh sebab itu salah satu alternatif solusi dalam memecahkan masalah untuk keluar dari dimensi kemiskinan adalah melalui optimalisasi pengelolaan dana zakat yang amanah dan komprehensif sebagai wujud dana umat guna kepentingan dan kemanfaatan umat manusia. Zakat merupakan wujud pilar perekonomian Islam dalam menjalankan fungsinya untuk mengelola dan menyalurkan dana umat kepada orang-orang yang berhak. Adapun golongan yang berhak menerima zakat (*mustahiq*) adalah fakir, miskin, muallaf, gharim, riqab, ibnu sabil danfi sabi lillah. Keluarnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 yang saat ini telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan salah satu elemen pendukung dalam rangka manifestasi penanggulangan kemiskinan melalui pengaturan tentang pengelolaan zakat ke dalam regulasi hukum positif di Indonesia. Dalam menyelenggarakan zakat dalam undang-undang ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 12 yang menyatakan bahwa “Menteri adalah menteri yang

---

<sup>99</sup>Ahmad Wahyu Herdianto, *Peran Negara Dalam Mengoptimalkan Zakat Di Indonesia*, *Jurisdictie, Jurnal Hukum dan Syariah*, Volume 2, Nomor 1, Juni 2011. Hlm 113



menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama”. Kemudian mengenai pengelolaan zakat dalam Pasal 5 ayat (1) dan (3) menyatakan bahwa untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS yang merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

Pengertian sedekah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 adalah harta atau non harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum. Peranan sedekah sangat dahsyat dan inilah yang diminta oleh manusia ketika akan meninggalkan dunia yang fana. Sedekah dalam konsep Islam mempunyai arti luas, tidak hanya terbatas pada pemberian sesuatu yang sifatnya materil kepada orang-orang miskin, tetapi sedekah juga mencakup semua perbuatan kebaikan baik bersifat fisik maupun non fisik. Hadits Nabi Muhammad SAW, yang diriwayatkan oleh Ahmad Bin Handal, “Setiap diri dianjurkan bershadaqah itu banyak bentuknya. Mendamaikan dua orang yang bermusuhan dengan cara adil adalah shadaqah; menolong seseorang untuk menaiki binatang tunggangannya adalah shadaqah; mengangkat barang-barang ke atas kendaraan; menyingkirkan rintangan seseorang untuk mengerjakan sholat adalah shadaqah”.<sup>100</sup>

Infaq menurut istilah ulama diartikan sebagai perbuatan atau sesuatu yang diberikan oleh seseorang untuk menutupi kebutuhan orang lain, baik berupa makanan, minuman dan sebagainya juga memberikan sesuatu kepada orang lain berdasarkan rasa ikhlas dan karena Allah SWT semata. Adapun yang dimaksud

---

<sup>100</sup> Elsi Kartika Sari, *Pengantar Hukum Zakat Dan Wakaf*, PT Grasindo, Jakarta, 2006. Hlm 5

dengan infaq sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum”. Pengaturan Pengelolaan infaq dan Shadaqah sama seperti zakat merupakan kewenangan menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang agama.

#### 4. Wakaf

Salah satu institusi atau pranata sosial Islam yang mempunyai nilai sosial ekonomi adalah lembaga perwakafan. Sebagai kelanjutan dari ajaran tauhid, yang berarti bahwa segala sesuatu berpuncak pada kesadaran akan adanya Allah SWT, lembaga perwakafan adalah salah satu bentuk perwujudan keadilan sosial dalam Islam. Prinsip sebagai pemilik harta tidak dibenarkan dikuasai oleh sekelompok orang. Para pakar berkonsensus bahwa pranata wakaf adalah sebuah pranata hukum yang berasal dari hukum Islam. Pranata wakaf merupakan sebuah pranata yang berasal dari hukum. Oleh karena itu, apabila dibicarakan masalah perwakafan pada umumnya dan perwakafan tanah pada khususnya. Pendapat para ulama dari mazhab syafi'i mengenai wakaf. Muhammad Khatib Syarbini dalam Mughni Muhtaj mengartikan wakaf sebagai menahan harta yang dapat diambil manfaatnya dengan tetap utuh barangnya, dan barang itu lepas dari penguasaan waqif serta dimanfaatkan pada satu yang diperbolehkan agama.<sup>101</sup> Mengenai kewenangan di bidang wakaf berada di naungan menteri agama sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf

---

<sup>101</sup> Syiah Khosyi'ah, *Wakaf & Hibah, Perspektif Ulama Fiqh Dan Perkembangan Di Indonesia*, CV Pustaka Setia Bandung, 2010. Hlm 19

Pasal 1 angka 13 yang berbunyi “Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama”. Kewenangan pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah daerah provinsi riau hanya sebagai fasilitator dalam pelaksanaan wakaf.

## **5. Rumah Ibadah**

Rumah ibadah merupakan sarana keagamaan yang penting bagi pemeluk agama di suatu tempat. Selain sebagai simbol “keberadaan” pemeluk agama, rumah ibadah juga sebagai tempat penyiaran agama dan tempat melakukan ibadah. Artinya fungsi rumah ibadah di samping sebagai tempat peribadahan diharapkan dapat memberikan dorongan yang kuat dan terarah bagi jamaahnya, agar kehidupan spiritual keberagamaan bagi pemeluk agama tersebut menjadi lebih baik.<sup>102</sup> Mengenai rumah ibadah merupakan kewenangan menteri agama dalam melaksanakan urusan dalam bidang agama. Kewenangan Pemerintah Daerah tepatnya Pemerintah Daerah provinsi Riau dalam pembangunan rumah Ibadah yaitu sebagai fasilitator. Adapun tata cara pembangunan rumah ibadah sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 9 Tahun 2006 Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat yang berbunyi sebagai berikut:

---

<sup>102</sup> Asnawati, *Fungsi Sosial Rumah Ibadah dari Berbagai Agama dalam Perspektif Kerukunan Umat Beragama*, Departemen Agama RI, 2004. Hlm 38

1. Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung
2. Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi :
  - a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
  - b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
  - c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
  - d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota. (3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat

## 6. Penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur'an

MTQ adalah suatu perlombaan membaca Al-Qur'an dengan mujawwad dan murottal, yaitu membaca Al-Qur'an dengan seni baca dengan tajwid dan adab membaca menurut ketentuan yang telah ditetapkan sebagai pedoman. Tilawah sepadan dengan kata qira'ah yang memiliki makna bacaan Qira'atul Qur'an bi al-naghan membaca Al-Qur'an dengan lagu. Tilawah Al-Qur'an menjadi perhatian yang besar dari kalangan umat Islam karena tujuan Al-Qur'an diturunkan sebagai pedoman hidup untuk dibaca, dipelajari, dipahami, dan diamalkan. Untuk mencapai tujuan tersebut banyak cara dan usaha yang telah dilakukan oleh umat islam salah satunya dengan mengadakan Musabaqah Tilawatil Qur'an (MTQ). MTQ kini telah membudidaya di kalangan masyarakat, baik tingkat daerah, nasional maupun Internasional. Hal ini merupakan media dan sarana dakwah yang efektif dilakukan. Mengenai Penyelenggaraan MTQ sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 15 Tahun 2019 tentang Musabaqah Tilawatil Qur'an Dan Seleksi Tilawatil

Qur'an dalam Pasal 3 ayat (2) yang berbunyi, “Penyelenggaraan MTQ dan STQ pada tingkat:

- a. nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dikoordinasikan oleh Direktur Jenderal;
- b. provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b,
- c. dikoordinasikan oleh sekretaris daerah provinsi;
- d. kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, dikoordinasikan oleh sekretaris daerah kabupaten/kota;
- e. kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, dikoordinasikan oleh sekretaris kecamatan; dan/atau
- f. desa/kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, dikoordinasikan oleh sekretaris desa/kelurahan.

#### **7. Peran Pemerintah Daerah Dalam Urusan Pemerintahan Absolut**

Negara Indonesia menganut otonomi daerah dengan pembagian urusan pemerintahan menjadi tiga bagian yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Hal ini dilakukan tidak lepas dari faktor kesejahteraan rakyat daerah. Sebagaimana disebutkan di atas urusan pemerintah absolut merupakan kewenangan mutlak pemerintah pusat. Meskipun kewenangan mutlak pemerintah pusat dalam hal ini pemerintah daerah dapat berpartisipasi dalam rangka pelaksanaan kewenangan tersebut sebagaimana tertuang dalam penjelasan Pasal 10 huruf f Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang berbunyi : “Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur'an (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya”.

Adapun pengertian hibah, menurut para fuqaha, kata hibah dirumuskan dalam berbagai redaksi yang berbeda. Hibah menurut Mazhab Hanafi dirumuskan

sebagai pemberian sesuatu benda dengan tanpa mengharapkan imbalan seketika itu. Sedangkan Mazhab Maliki merumuskan sebagai pemberian milik sesuatu zat tanpa mengharapkan imbalan kepada orang yang diberi, dan bisa juga disebut sebagai hadiah. Mazhab Syafi'i lebih singkat merumuskan bahwa hibah adalah memberikan milik secara sadar sewaktu hidup. Sementara dalam Pasal 171 ayat (9) komplikasi hukum Islam disebutkan hibah adalah pemberian suatu benda oleh seseorang secara sukarela dan tanpa imbalan kepada orang lain yang masih hidup untuk dimilikinya.<sup>103</sup>

Belanja hibah merupakan belanja yang bersifat terencana, sehingga penerima dan jumlah bantuan yang diberikan harus ditetapkan terlebih dahulu dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Tahap penganggaran belanja hibah diawali dengan pengajuan permohonan bantuan hibah dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, Badan Usaha Milik Daerah, masyarakat atau organisasi kemasyarakatan kepada kepala daerah. Permohonan hibah disampaikan kepada kepala daerah dalam bentuk proposal yang antara lain menjelaskan tentang latar belakang perlunya hibah, jumlah hibah yang dimohonkan serta rencana penggunaan hibah.

Selanjutnya kepala daerah akan meminta SKPD yang terkait untuk mengkaji usulan permohonan tersebut untuk menentukan layak tidaknya permohonan diberikan hibah. Hasil kajian dari SKPD terkait tersebut selanjutnya dijadikan sebagai dasar untuk penyusunan anggaran. Belanja hibah dapat diberikan dalam bentuk uang atau belanja. Jika diberikan dalam bentuk uang,

---

<sup>103</sup>Muhammad Ajib, *Fiqh Hibah Dan Waris*, Rumah Fiqh Indonesia, Jakarta, 2019. Hlm 9

belanja hibah harus dianggarkan dalam dokumen anggaran SKPKD, atau SKPD yang tupoksi utamanya adalah melakukan pengelolaan APBD (dibanyak daerah dilakukan oleh Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah/DPPKAD). Namun jika belanja hibah dianggarkan dalam bentuk barang, maka belanja hibah tersebut akan dianggarkan pada belanja langsung SKPD terkait.<sup>104</sup>

Mekanisme penyaluran hibah dalam bentuk uang dilakukan dengan cara transfer ke rekening penerima hibah, atau dengan mekanisme SP2D LS. Penyaluran hibah dilakukan setelah calon penerima hibah dan kepala daerah secara bersama-sama menandatangani Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD). NPHD tersebut sekurang-kurangnya memuat identitas pemberi dan penerima hibah, tujuan pemberian hibah, besaran/rincian penggunaan hibah yang akan diterima, hak dan kewajiban, tata cara penyaluran/penyerahan hibah dan tata cara pelaporan hibah. Belanja hibah yang akan diberikan dalam bentuk barang, pelaksanaannya dilakukan oleh SKPD di mana belanja tersebut dianggarkan. SKPD akan melakukan rangkaian proses mulai dari pengadaan barang sampai dengan penyerahan barang kepada penerima hibah tetap harus mengacu pada pedoman pengadaan barang untuk pemerintah.<sup>105</sup>

Mengenai hibah yang diberikan pemerintah daerah Provinsi Riau kepada lembaga keagamaan sebagaimana akan diterangkan dalam tabel di bawah ini:

2017	2018	2019	2020
BAZNAS Prov. Riau	LPTQ Prov. Riau Rp. 2.900.000.000	BAZNAS Prov. Riau Rp. 1.000.000.000	BAZNAS Prov. Riau

<sup>104</sup>Moermahadi S. Djanegara, *Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Teori, Praktik, dan Permasalahan*, Kesatuan Press, Bogor, 2017. Hlm195

<sup>105</sup> *Ibid*, Hlm 197

Rp. 1.000.000.00			Rp. 1.000.000.000
UPTQ Prov. Riau (Rp. 1.000.000.000	MUI Prov. Riau Rp. 2000.000.000	LPTQ Prov. Riau Rp. 2.989.155.000	LPTQ Prov. Riau Rp. 4000.000.000
-	BKMT Pro. Riau Rp. 400.000.000	MUI Prov. Riau Rp. 2.000.000.000	MUI Prov. Riau Rp. 3.000.000.000
-	-	Mesjid Raya Annur Prov. Riau Rp. 2.000.000.000	BWI Prov. Riau Rp. 1.000.000.000
-	-	-	IPQAH Prov. Riau Rp. 500.000.000

Sumber data: Biro Kesra Sekretariat Daerah Provinsi Riau

Selain hibah, Penulis menilai pemerintah daerah juga dapat berpartisipasi dalam kewenangan mutlak pemerintah pusat, namun partisipasi tersebut terbatas baik berupa pengajuan usul namun tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan usul yang disampaikan maupun pelaksana aspek operasional.

#### a. Bidang Haji

Gubernur atau bupati/walikota dapat mengusulkan calon petugas haji daerah kepada Menteri. Kemudian calon petugas haji daerah yang diusulkan sebagaimana dimaksud diseleksi oleh Menteri. Selain itu, peran Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam penyelenggaraan ibadah haji berupa Embarkasih Haji Antara (AHA). Pemerintah Provinsi Riau sebagai fasilitator dalam hal:

1. Gedung milik Pemerintah Daerah Provinsi Riau;
2. Bantuan transportasi lokal dari Pekanbaru ke Embarkasi Batam;
3. Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH) tingkat Provinsi Riau di SK Gubernur dengan melibatkan *stakeholder* terkait seperti : Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Riau, Kantor Imigrasi Pekanbaru, PT. Angkasa



Pura, Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP) Kelas II Pekanbaru, Bea Cukai Pekanbaru dan Poltabes Pekanbaru. Anggaran kegiatan dari Pemerintah Daerah Provinsi Riau seperti konsumsi rapat atau konsumsi panitia.

#### **b. Bidang Pendidikan Agama**

Sebagai institusi pendidikan yang dikelola Kementerian Agama, madrasah tidak terotonomisasikan kemudian Menteri Agama menerbitkan Surat Nomor MA/402/2000 tertanggal 21 November 2000, yang menegaskan bahwa kewenangan penyelenggaraan pendidikan agama pada sekolah umum dan penyelenggaraan Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs), dan Madrasah Aliyah (MA) diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota yang meliputi aspek operasional penyelenggaraan, penjabaran kurikulum, penyediaan tenaga kependidikan, penyediaan sarana dan prasarana dan penyediaan anggaran. Selain itu, Pemerintah Daerah dengan artian Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam pendidikan agama dapat memberikan hibah ke pondok pesantren, TPQ berupa sarana dan prasarana.

#### **c. Bidang Zakat dan Wakaf**

Gubernur dapat mengusulkan pembentukan BAZNAS kepada Menteri, begitu juga Bupati/Wali kota dapat mengusulkan pembentukan BAZNAS Kabupaten/kota kepada Menteri atau pejabat namun jika pembentukan BAZNAS tidak diusulkan oleh Gubernur, Bupati/wali kota maka menteri atau pejabat yang ditunjuk dapat langsung membentuk BAZNAS Daerah. Selain itu, Pemerintah daerah dalam artian Pemerintahan Daerah Provinsi Riau dalam pengelolaan zakat serta berkaitan dengan wakaf dapat menjadi fasilitator.

#### **d. Bidang Rumah Ibadah**

Pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah, memberikan keputusan atas permohonan pendirian rumah ibadah untuk memperoleh IMB. Mengenai pemeliharaan kerukunan umat beragama di tingkat provinsi menjadi tugas dan kewajiban gubernur yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi. Sedangkan pemeliharaan di tingkat kabupaten/kota, pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi tugas dan kewajiban bupati/walikota. Yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Kabupaten/Kota. Pemeliharaan kerukunan umat beragama ini merupakan salah satu bentuk dari penyelenggaraan urusan pemerintahan umum. Dalam pembangunan rumah ibadah Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintahan Daerah Provinsi Riau dapat berpartisipasi melalui hibah keagamaan atau bantuan hibah berupa :

1. Pembangunan fisik rumah ibadah dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Provinsi Riau;
2. Bantuan sarana dan prasarana rumah ibadah (mengajukan proposal).

#### **e. Bidang MTQ**

Dalam pelaksanaan MTQ Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintahan Daerah Provinsi Riau melaksanakan beberapa kegiatan berupa:

1. Melaksanakan kegiatan TC (*Training Center*) atau pemusatan latihan peserta untuk persiapan MTQ Tingkat Nasional;

2. Melaksanakan MQK (Musabaqah Qiraatil Kutub) Tingkat Provinsi Riau. Tahun 2020 adalah kegiatan yang pertama kali dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau untuk persiapan MQK Tingkat Nasional ke-1;
3. MTQ tingkat Provinsi Riau dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten yang menjadi tuan rumah, dalam hal ini Pemerintah daerah provinsi riau hanya sebagai fasilitator dan Anggaran pelaksanaan sharing antara APBD dan Bantuan Keuangan (Bankeu) Pemerintah Daerah Provinsi Riau.

#### **B. Urgensi Pengelolaan Zakat Diatur Dengan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Daerah**

Hukum dalam arti luas meliputi keseluruhan aturan normatif yang mengatur dan menjadi pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan didukung oleh sistem sanksi tertentu kepada siapa saja yang melanggar aturan tersebut. Bentuk-bentuk aturan normatif tersebut tumbuh dengan sendirinya dalam pergaulan hidup bermasyarakat dan bernegara ataupun sengaja dibuat menurut prosedur-prosedur yang telah ditentukan dalam sistem organisasi kekuasaan dalam masyarakat yang bersangkutan. Makin maju dan kompleksnya kehidupan dalam masyarakat tersebut, makin semakin berkembang pula tuntutan keteraturan dalam pola-pola perilaku dalam kehidupan masyarakat. Kebutuhan aturan ini akan melahirkan sistem keorganisasian makin berkembang menjadi semacam *organizational imperative*.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cet2, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm 1

Semakin majunya suatu masyarakat, makin semakin berkembang pula kecenderungan masyarakat tersebut untuk mengikatkan diri dalam sistem keorganisasian yang teratur. Dengan sistem pengorganisasian yang teratur ini pada gilirannya akan menciptakan pula mekanisme tersendiri berkenaan dengan proses pembuatan hukum, penerapan hukum, dan peradilan terhadap penyimpangan hukum dalam masyarakat yang semakin terorganisasi tersebut. Hal ini bukan berarti di setiap masyarakat selalu ada hukum seperti yang dikatakan Cicero, tetapi bahwa setiap tahapan dari perkembangan masyarakat yang semakin kompleks dan maju akan menyebabkan kompleksitas perkembangan hukum akan semakin meningkat, baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya.<sup>107</sup> Partisipasi masyarakat dalam pembuatan hukum merupakan perwujudan negara demokrasi dengan sesuai dengan slogannya dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Kata partisipasi diambil dari bahasa Latin *participare* yang mempunyai arti dalam bahasa Indonesia mengambil bagian atau turut serta. Banyak pengertian dari kata partisipasi ini. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, partisipasi bermakna perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan. Tjokroamidjojo membagi partisipasi menjadi 3 (tiga) tahapan, yaitu: a) partisipasi atau keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi, dan kebijakan pembangunan yang dilakukan Pemerintah; b) keterlibatan dalam memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan; dan c) keterlibatan dalam memetik dan manfaat pembangunan secara berkeadilan. Partisipasi masyarakat di bidang pembangunan hukum

---

<sup>107</sup> *Ibid*, Hlm 2

bermakna agar masyarakat lebih berperan dalam proses tersebut, mengusahakan program-program pembangunan hukum melalui mekanisme dari bawah ke atas (*bottom up*), dengan memperlakukan manusia sebagai subjek dan bukan objek pembangunan.

Hukum selalu mengikat pada manusia bermasyarakat. Demi untuk terciptanya keadilan, kemanfaatan dan kepastian yang menjadi nilai utama tujuan hukum, maka hukum perlu difungsikan untuk mencapai terciptanya tujuan-tujuan tersebut. Dikemukakan oleh R. Soeroso bahwa dalam perkembangan masyarakat fungsi hukum dapat terdiri dari:

Pertama, sebagai alat pengatur tata tertib hubungan masyarakat, yaitu hukum sebagai norma merupakan petunjuk untuk kehidupan. Hukum menunjukkan mana yang baik dan mana yang tidak. Hukum juga memberi petunjuk apa yang harus diperbuat dan mana yang tidak boleh, sehingga segala sesuatunya dapat berjalan tertib dan teratur. Kedua, sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir dan batin, yaitu dengan adanya hukum mempunyai ciri memerintah dan melarang, sifat memaksa serta daya yang mengikat fisik dan psikologis tersebut maka hukum dapat memberi keadilan dapat menentukan siapa yang bersalah dan siapa yang benar. Hukum dapat menghukum siapa yang salah, hukum dapat memaksa agar peraturan ditaati dan siapa yang melanggar diberi sanksi hukuman.<sup>108</sup>

Ketiga, sebagai penggerak pembangunan, yaitu daya mengikat dan memaksa dari hukum dapat digunakan atau didayagunakan untuk menggerakkan

---

<sup>108</sup> Dayanto, Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif : Fondasi Teoritik Dan Pedoman Pembentukannya*, Deepublish, Yogyakarta, 2015. Hlm 54

pembangunan. Disini hukum dijadikan alat untuk membawa masyarakat kearah yang lebih maju. Keempat, fungsi kritis hukum, yaitu daya kerja hukum tidak semata-mata melakukan pengawasan kepada aparatur pengawasan pada aparatur pemerintah (petugas) saja melainkan aparatur penegak hukum termasuk didalamnya.

Hukum dan sistem norma lainnya merupakan wujud ideal suatu kebudayaan. Secara lengkap wujud kebudayaan ideal tersebut, berisi pedoman berkelakuan karena berfungsi sebagai pengatur kelakuan. Dalam hal ini, seluruh aturan tata kelakuan, tergolong bagian wujud ideal kebudayaan. Hukum disamping wujud ideal kebudayaan, juga menjadi bagian dan berkaitan dengan sistem sosial tentang interaksi manusia dalam masyarakat. Khususnya interaksi manusia di bidang hukum, seperti aktivitas pembuatan peraturan perundang-undangan (legislasi), aparat penegak hukum, seperti polisi, jaksa, dan hakim, serta adokat dan petugas lembaga kemasyarakatan.<sup>109</sup>

Hukum sebagai wujud ideal kebudayaan, juga terkait dengan wujud kebudayaan fisik yang terkait dengan gedung pengadilan, Kejaksaan dan kepolisian serta sel tahanan dan lembaga permasyarakatan. Bahkan berkaitan juga toga dan palu hakim, serta atribut penyelenggaraan pengaturan lalu lintas jalan raya, kapal laut, dan udara. Selain hubungannya dengan wujud kebudayaan, hukum sekaligus berkaitan dengan isi kebudayaan. Adapun isi dari kebudayaan meliputi bahasa, sistem mata pencaharian hidup atau ekonomi, serta organisasi sosial, sistem pengetahuan, sistem teknologi, dan religi. Dari segi isi kebudayaan,

---

<sup>109</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam*, Cet 2, Kencana, Jakarta, 2015. Hlm 232

maka hukum paling sedikit merupakan sub unsur organisasi sosial, sub unsur bahasa dan teknologi.

Dari uraian di atas, tampak jelas hukum sebagai pedoman perilaku menjadi bagian atau merupakan perwujudan kebudayaan ideal suatu bangsa. Hukum selalu terkait atau dikaitkan dengan perilaku sosial dan wujud fisik kebudayaan. Nampaknya hubungan hukum dan kebudayaan juga terkait dengan isi kebudayaan, paling tidak dengan subsistem bahasa dan teknologi. Jika hubungan hukum kebudayaan dapat dijelaskan melalui pendekatan wujud dan isi kebudayaan. Berikut hubungan hukum kebudayaan, dapat juga dikaji dengan konsep, bahwa hukum merupakan sistem dengan subsistem, *structure*, *substance*, dan *legal culture*.<sup>110</sup>

Komponen pertama dari sistem hukum adalah aspek kelembagaan seperti lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif, yang membentuk, menerapkan serta menegakkan hukum. Pengertian lembaga meliputi juga mekanisme kerja dari masing-masing lembaga yang ada. Komponen sistem hukum kedua adalah substansi yang meliputi ketentuan tentang bagaimana masyarakat seharusnya berperilaku, atau rumusan hak dan kewajiban warga negara. Substansi hukum merupakan produk yang dihasilkan oleh lembaga hukum yang ada. Selanjutnya komponen ketiga dari sistem hukum nasional, ialah kebudayaan hukum yang meliputi selain nilai budaya, juga nilai filosofis dan sosiologis, yang berkaitan dengan hukum dan proses hukum.

---

<sup>110</sup> *Ibid*, Hlm 233

Sepintas ingin dikatakan, upaya transformasi mewujudkan negara hukum, diarahkan pada upaya terwujudnya budaya hukum yang mendukung diterapkan dan ditegakannya negara hukum Indonesia tersebut. Kehadiran budaya hukum sangat dibutuhkan, terutama atas dasar dan alasan, bahwa substansi dan lembaga hukum yang terkini telah di buat, ternyata menjadi “hukum dan lembaga mati” atau masih hidup, tetapi tidak berdaya mencapai tujuan sosial yang diembannya, yakni masyarakat tertib, tentram, adil dan sejahtera. Rancangan tiap pancang negara hukum, baik berupa aturan dan lembaga hukumnya, sejak reformasi pembangunan, mengalami kemajuan yang penting. Namun penerapan dan penegakkannya terkendala oleh rendahnya kesadaran dan ketaatan, baik warga yang terkena hukum, maupun petugas penegakan hukumnya.<sup>111</sup>

Penerapan gagasan negara hukum di Indonesia mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan kehidupan konstitusional dan politik kita yang selama lebih dari setengah abad telah tiga kali hidup dalam konstitusi yang berbeda dan sistem politik yang berbeda pula. Dalam dimensi tatanan (pengkaidahan dalam pasal-pasal UUD 1945), sebagai akibat kerancuan dalam gagasan dapat dimengerti jika baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuh UUD 1945 yang merumuskannya dalam berkalimat bersayap yang penuh keraguan “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machsstaat*). Rumusan ini dapat ditafsirkan bahwa Indonesia itu sebenarnya “*machsstaat*” (yang primer), namun juga “*rechtsstaat*” (yang sekunder). Hal tersebut berbeda dengan Konstitusi RIS 1949

---

<sup>111</sup>*Ibid*, Hlm 234



dan UUDS 1950 yang secara tegas dalam mukadimah UUD dalam Pasal 1 ayat (1) batang tubuh UUD merumuskan bahwa Indonesia ialah negara hukum.<sup>112</sup>

Penegasan Indonesia sebagai negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagai berikut: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsep negara hukum Indonesia sesuai dengan konsep yang dikemukakan oleh FJ Stahl mengenai “unsur utama negara hukum”, sebagaimana diketahui bahwa Indonesia mengatur di dalam UUD NRI 1945 tentang Hak Asasi Manusia; penyelenggaraan negara berdasarkan teori *trias politica* yang memisahkan kewenangan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif, namun kewenangan tersebut tidak secara mutlak dipisahkan melainkan diimbangi dengan teori *checks and balance* antar lembaga negara; penyelenggaraan pemerintah berdasarkan undang-undang sebagai contoh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; Indonesia memiliki peradilan administrasi yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Konsekuensi negara hukum adalah bahwa setiap sikap, kebijakan dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Dalam pengertian modern, negara hukum itu tidak lain adalah negara konstitusional atau *constitutional state*. Prinsip *constitutional state* dianut di Indonesia sebagaimana ditegaskan pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar, yang dimaksud dengan perkataan pemerintah menurut

---

<sup>112</sup> Ni'matul Huda, Imam Nasef, *Penataan Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta 2017. Hlm 21

UUD di sini tidak lain ialah prinsip pemerintahan konstitusional atau *constitutional government* yang dikenal dalam dunia akademis.<sup>113</sup>

Pembuatan hukum yang dilakukan secara sengaja oleh badan yang berwenang untuk itu merupakan sumber yang bersifat hukum yang paling utama. Kegiatan perundang-undangan yang menghasilkan substansi yang tidak diragukan lagi kesalahannya, yaitu *ipso jure*. Tindakan yang dapat digolongkan ke dalam kategori perundang-undangan ini cukup bermacam-macam, baik yang berupa penambahan terhadap peraturan-peraturan yang sudah ada, maupun yang mengubahnya. Melihat pada Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, adapun maksud dari pembentukan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan. Di mana pada ayat (2) juga menjelaskan bahwa Peraturan Perundang-Undangn adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>114</sup>

Kenyataan menunjukkan semakin pentingnya arti perundang-undangan sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia dewasa ini. Terlihat kecenderungan semakin membesarnya bagian hukum tertulis di dalam perundang-undangan. Banyak di buat peraturan baru terutama di bidang hukum administrasi negara. Jenis-jenis perundang-undangan tidak saja produk-produk yang didasarkan

---

<sup>113</sup> Asmaeny, Izlindawati, *Constitutional Complaint & Constitutional Question Dalam Negara Hukum*, Kencana, Jakarta, 2018. Hlm 20

<sup>114</sup> Laurensius Arliman, *Ilmu Perundang-Undangn Yang baik Untuk Negara Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2019. Hlm 8

kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi meliputi pula produk-produk zaman lampau yang masih berlaku berdasarkan ketentuan peralihan hukum dasar negara yang pernah berlaku di Indonesia.

Dari cabang-cabang kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif pada dasarnya yang diberikan kuasa mengatur melalui pembentukan peraturan perundang-undangan adalah cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Lembaga legislatif merupakan organ utama pembentuk produk legislatif (meskipun dalam kasus di Indonesia dibentuk dengan persetujuan bersama Presiden sebagai kepala eksekutif), sementara lembaga eksekutif bertindak sebagai lembaga sekunder pembentukan peraturan perundang-undangan (utamanya peraturan di bawah undang-undang). Dalam bahasa A Hamid Saleh Attamimi, kekuasaan mengatur oleh lembaga legislatif tersebut dinamakan dengan *pouvoir legislatif*, sedangkan kekuasaan mengatur yang dimiliki oleh lembaga eksekutif untuk menjalankan atau mengatur bekerjanya Undang-Undang disebut dengan *power pouvoir reglementaire*.<sup>115</sup>

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif tertulis yang dibuat, ditetapkan, atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang menurut atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat secara umum. Ditinjau dari wewenang pembentukannya, peraturan perundang-undangan dapat dibedakan antara yang bersifat kenegaraan dan yang bersifat administrasi negara. Selanjutnya ditinjau dari wewenang pembentukannya,

---

<sup>115</sup> *Ibid*, Hlm 9

peraturan perundang-undangan dapat dibedakan antara yang bersifat kenegaraan dan yang bersifat administrasi negara. Selanjutnya ditinjau dari daya ikatnya ada yang bersifat ketatanegaraan dan ada yang bersifat administrasi negara. Ditinjau dari tempat berlakunya dapat dibedakan antara peraturan perundang-undangan tingkat nasional dan daerah.

Selain itu, peraturan perundang-undangnya memiliki landasan sebagai pijakan atau acuan dasar untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang akuntabel dalam arti untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang dapat dipertanggungjawabkan, maka proses penyusunan maupun substansi materi peraturan perundang-undangan tersebut harus bertumpu pada landasan peraturan perundang-undangan sebagai acuannya. Landasan formal konstitusional bertujuan memberikan legitimasi prosedural terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun landasan materil konstitusional bertujuan memberikan sinyal bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk adalah penjabaran dari pasal-pasal UUD 1945.<sup>116</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memperhatikan kaidah-kaidah pembentukannya, yaitu: a. Landasan filosofis, peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memiliki landasan filosofis apabila dalam pembentukannya baik rumusan ataupun normanya mendapatkan pembenaran setelah dikaji secara filosofis; b. Landasan sosiologis, suatu peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memiliki landasan sosiologis apabila sesuai dengan keyakinan umum, kesadaran hukum masyarakat dan tata nilai serta hukum yang

---

<sup>116</sup> Dayanto, *Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia : Konsep Dan Teknik Pembentukannya Berbasis Good Legislation*, Deepublish, Yogyakarta, 2018. Hlm 7

hidup di masyarakat; c. Landasan yuridis, peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memiliki landasan yuridis bila terdapat dasar hukum, legalitas atau landasan yang terdapat dalam ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. d. Landasan politis merupakan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah Negara.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia berhierarki sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. TAP MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah
7. Peraturan Daerah Provinsi
8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Jenis dan hierarki ini menentukan kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan tersebut, semakin tinggi peraturannya maka akan semakin kuat pula kekuatannya, demikian juga sebaliknya. Artinya adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya.

Dari Hierarki yang dikemukakan di atas Penulis menilai lebih tepatnya Indonesia menganut teori hierarki perundang-undangan yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky sebagaimana dia membagi hierarki perundang-undangan menjadi empat kelompok yaitu *Staatsfundamentalnorm* (Pancasila), *Staatsgrundgesetz* (UUD 1945 dan TAP MPR), *Formell Gesetz* (Undang-Undang dan Perppu),

*Verordnung* (Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden) dan *Autonome Satzung* (Peraturan daerah).

Kewenangan membentuk Peraturan daerah berasal dari atribusi kewenangan yaitu pemberian oleh UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (6) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”. Otonomi daerah dilaksanakan dengan konsep desentralisasi. Desentralisasi sesungguhnya berimbas pada tumbuhnya demokrasi dan partisipasi warga dalam segenap aktivitas pembangunan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesetaraan antar golongan, memperluas keadilan sosial dan memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat. Konsep tentang demokrasi representatif dan partisipatoris, misalnya, lebih mudah diterapkan di tingkat pemerintahan daerah, karena skala kedaerahan dan kedekatannya dengan komunitas lokal.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu manifestasi pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi dan negara hukum yang salah satu cirinya adalah pengakuan terhadap hak asasi manusia, dalam kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, secara khusus pembentukan peraturan daerah, suatu peraturan daerah dianggap akuntabel dan transparan apabila melibatkan masyarakat sebagai stakeholders secara proporsional, apalagi dalam penyusunan peraturan daerah yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Hal ini sesuai dengan salah satu unsur yang disebutkan Arend Lijphart yakni bahwa dalam perumusan suatu

kebijakan pemerintah harus mengakomodasi keinginan rakyat. Hal ini menjelaskan bahwa masyarakat berhak untuk mengajukan aspirasinya dalam setiap pengambilan keputusan. Sehingga materi muatan dalam peraturan daerah sesuai dengan aspirasi rakyat.

Jika kita mengacu kepada materi muatan peraturan daerah yang diatur dalam Pasal 14 disebutkan 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”. Materi muatan peraturan daerah juga diatur dalam Pasal 236 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa “Perda memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan yang sama juga ditemukan pada Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyatakan bahwa “Perda memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan tersebut mengandung makna bahwa pembentukan perda harus didasarkan pada pembagian urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan

Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan peraturan perundang-undangan sektoral lainnya. Materi muatan perda dalam rangka menampung kondisi khusus daerah, mengandung makna bahwa perda sebagai peraturan yang mengabstraksi nilai-nilai masyarakat di daerah yang berisi materi muatan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bermakna bahwa secara yuridis pembentukan perda bersumber kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain pembentukan perda harus berdasarkan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan Pasal 9 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah”. Hal ini berarti bahwa urusan pemerintahan konkuren dilaksanakan pemerintahan daerah sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi di daerah. Di mana daerah berhak untuk mengatur daerahnya sendiri. Ketentuan ini kemudian dihubungkan dengan materi muatan dari peraturan daerah itu sendiri baik yang diatur pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 236 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maupun Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.

Dengan demikian, kewenangan atribusi pemerintahan daerah yang merupakan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib dan pilihan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dalam bentuk peraturan daerah. Dengan



begitu berdasarkan pemaparan diatas sangat jelas bahwa kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah hanya untuk urusan konkuren baik itu pilihan dan wajib sedangkan urusan absolut dan pemerintahan umum pemerintahan daerah tidak berwenang membentuk peraturan daerah.

Perda zakat bukanlah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, juga bukanlah dalam kategori menampung kondisi khusus daerah apalagi materi muatan lokal. Dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta peraturan kebijakan mengenai zakat, tidak ada 1 (satu) pasal pun yang mendelegasikan kewenangan pengaturan zakat kepada Pemerintahan Daerah. Sehingga Pemerintahan Daerah tidak berwenang untuk membentuk perda zakat Sebagai penampung kekhususan dan keragaman serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945; Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Pemerintahan daerah Provinsi Riau membentuk Perda Provinsi tentang zakat, Berdasarkan wawancara dengan Kepala Biro Hukum dan HAM, Elly Wardhani, SH. Kewenangan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah Kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Setiap keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Menurut beliau, kewenangan dalam mengatur zakat disetiap Pemerintah Daerah menjadi hak. Selain itu, instruksi Gubernur Riau Syamsuar ini melaksanakan

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2009, tentang Pengelolaan Zakat, yang selama ini dinilai kurang maksimal.<sup>117</sup> Kemudian lebih lanjut Kepala Biro Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Provinsi Riau Zulkifli, S.Ag.,M.A.,M.Si menuturkan "Iya itu instruksi pak Gubernur Riau sebagai tindaklanjut dari sosialisasi zakat bagi ASN Pemerintah Provinsi di Masjid Raya An Nur kemarin."<sup>118</sup>

Perlu diketahui bahwa pembentukan Perda memiliki Proses yang lebih banyak sebelum diundangkan dalam lembar daerah tidak seperti Rancangan Undang-Undang jika telah mendapat Persetujuan bersama DPR dan Presiden maka jika tidak ditandatangani Presiden dalam waktu 30 hari sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan dalam lembaran negara. Ranperda setelah mendapat persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah tidak bisa langsung sah menjadi Perda dan diundangkan dalam lembar daerah akan tetapi harus melewati mekanisme *eksekutif preview* Pemerintah Pusat setelah dinyatakan mendapat noreg barulah bisa diundangkan dalam lembaran daerah.

Pasca Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, penetapan perda zakat oleh Pemerintahan Daerah masih menjadi trend, bahkan ada peraturan kepala daerah (perkada) yang juga mengatur pengelolaan zakat, infak/sedekah, wakaf dan donasi lainnya yang diakui dan ada juga yang tidak diakui dalam artian tidak lulus *eksekutif preview*.

---

<sup>117</sup> Wawancara Kepala Biro Hukum dan Ham Provinsi Riau, Tanggal 6 Agustus 2020

<sup>118</sup> Wawancara Kaur kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Provinsi Riau, Tanggal 6 Agustus 2020

Fenomena yang terjadi Ranperda tentang zakat yang sudah dibentuk oleh pemerintahan daerah Provinsi Riau suatu hal tidak terduga terjadi Ranperda tersebut tidak mendapatkan nomor register sehingga sesuai dengan Pasal 103 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang berbunyi :

“Rancangan perda yang belum mendapatkan noreg sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (1) belum dapat ditetapkan kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah”.

Adapun alasan yang diberikan Menteri Dalam Negeri terkait tidak dikeluarkannya nomor register untuk Perda Provinsi sangatlah jelas sesuai yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang telah dijelaskan diatas materi muatan peraturan daerah haruslah memuat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yaitu urusan konkuren sedangkan zakat masuk dalam kategori agama merupakan kewenangan absolut yaitu kewenangan mutlak Pemerintah Pusat. Kemudian pengaturan zakat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat beserta berbagai peraturan pelaksana dan peraturan kebijakan mengenai zakat merupakan upaya Pemerintah Pusat untuk melakukan unifikasi hukum pengelolaan zakat tanpa ada pendelegasian kewenangan bagi Pemerintahan Daerah untuk mengatur zakat dalam perda, apalagi dalam perkara.

Penulis menilai Pemerintah Pusat tidak konsisten melakukan *Eksekutif Preview* dalam rangka menjalankan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015. Penulis memiliki alasan pembenar sehingga dapat menilai ketidakkonsistenan tersebut adapun alasan Penulis, yaitu : *Pertama*, Pemerintah Pusat dalam arti Menteri Dalam Negeri tidak mengeluarkan Noreg Perda Provinsi

Riau dengan alasan bukan merupakan kewenangan Pemerintahan Daerah mengatur kewenangan absolut dalam Perda akan tetapi Provinsi Nusa Tenggara Barat memiliki Perda yang mengatur tentang zakat tentunya jika sudah berbentuk Perda berarti sudah mendapat noreg dan diundangkan dalam lembaran daerah. Jika dikaji perbandingan antara keduanya ada dalam tabel di bawah ini:

**Tabel I.2 Perbandingan Peraturan Daerah Provinsi NTB dan Ranperda Provinsi Riau**

No	Spesifikasi	Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah	Rancangan Peraturan Daerah Riau Tahun 2018 tentang Pengelolaan Zakat
1.	Bentuk	Peraturan : Berlaku keluar dalam artian masyarakat daerah Provinsi NTB bersifat mengikat	Peraturan : Berlaku keluar dalam artian masyarakat daerah Provinsi Riau bersifat mengikat
2.	Lembaga	DPRD Provinsi dan Kepala Daerah	DPRD Provinsi dan Kepala Daerah
3.	<i>Eksekutif Preview</i>	Menteri Dalam Negeri	Menteri Dalam Negeri
4.	Pasal	21 Pasal	64 Pasal
5.	Isi	Mengatur tentang asas dan tujuan, BAZNAS dan LAZ Provinsi, Pengumpulan Zakat, Mustahik, Muzaki, Pendayagunaan, Pengawasan, dan Pembiayaan	Mengatur tentang asas dan tujuan, Objek dan subjek zakat, Penerima Zakat, Harta yang dizakati, BAZNAS dan LAZ Provinsi, Pendistribusian Zakat, Pendayagunaan, Peran serta masyarakat, Pelaporan, Dan sanksi administratif
6.	Status	Mendapatkan Noreg	Tidak mendapatkan Noreg

Sumber Data : Penulis mengolah dari Peraturan Daerah NTB dan Naskah Akademik Ranperda Riau

Dari perbandingan diatas maka dapat disimpulkan bahwa Perda NTB dan Ranperda Riau memiliki banyak kesamaan baik dari isi maupun *eksekutif preview* yang membedakan hanya terletak pada tahun pembentukan kemudian status serta Pasal ternyata Perda NTB sangat ringkas sedangkan Ranperda Riau mengatur lebih detail. Sehingga dari perbedaan diatas tidaklah tepat jika tetap dikeluarkan Noreg untuk Perda NTB karena Zakat berada dalam lingkup agama sesuai dengan UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah agama termasuk dalam urusan absolut dalam artian hanya bisa dilimpahkan oleh Presiden sebagai kepala pemerintah kepada instansi vertikal atau kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bukan kepada Pemerintahan daerah. Mengingat pembentukan Perda merupakan kewenangan DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dengan begitu sangat jelas bahwa Pemerintah Pusat tidak konsisten dalam melakukan *eksekutif preview*; *Kedua*, Pada tahun yang sama yakni 2018 Pemerintah Pusat mengeluarkan Noreg untuk Perda Kabupaten Bengkalis tentang zakat sedangkan Ranperda Provinsi Riau tentang zakat tidak mendapatkan Noreg. Untuk lebih jelasnya akan penulis bandingkan Perda Kabupaten Bengkalis dengan Ranperda Provinsi Riau.

**Tabel I.3 Perbandingan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis dan Ranperda Provinsi Riau**

No	Spesifikasi	Peraturan Daerah Bengkalis Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah	Rancangan Peraturan Daerah Riau Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Zakat
1.	Bentuk	Peraturan : Berlaku keluar dalam artian masyarakat daerah Kabupaten Bengkalis bersifat mengikat	Peraturan : Berlaku keluar dalam artian masyarakat daerah Provinsi Riau bersifat mengikat

2.	Lembaga	DPRD Kabupaten dan Kepala Daerah	DPRD Provinsi dan Kepala Daerah
3.	<i>Eksekutif Preview</i>	Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat	Menteri Dalam Negeri
4.	Pasal	39 Pasal	64 Pasal
5.	Isi	Mengatur tentang asas dan tujuan, Subjek, jenis dan objek zakat, BAZNAS dan LAZ Kabupaten, Unit pengumpulan zakat, Pembinaan dan Pengawasan, Pengumpulan Zakat, Mustahik, Muzaki, Zakat perdagangan dan profesi, Pendistribusian, pendayagunaan dan pelaporan, Pembiayaan, Peran serta masyarakat, Sanksi administratif dan Ketentuan Pidana	Mengatur tentang asas dan tujuan, Objek dan subjek zakat, Penerima Zakat, Harta yang dizakati, BAZNAS dan LAZ Provinsi, Pendistribusian Zakat, Pendayagunaan, Peran serta masyarakat, Pelaporan, dan sanksi administratif
6.	Status	Mendapatkan Noreg	Tidak mendapatkan Noreg

Sumber Data : Penulis mengolah dari Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis dan Naskah Akademik Ranperda Riau

Dari perbandingan tersebut memang terlihat ada perbedaan dari segi Pasal Perda kabupaten lebih ringkas yakni 39 pasal namun lebih lanjut Perda ini diatur oleh Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 2 Tahun 2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah. Dari segi isi memang menarik bahwa Perda Bengkalis mengatur tentang zakat perdagangan dan profesi padahal Perda mengikat untuk umum bukan hanya sekelompok tertentu. Kemudian dari segi *eksekutif preview* sekilas memang terlihat berbeda antara Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan Menteri Dalam Negeri namun keduanya tetap satu berada di bawah naungan Pemerintah Pusat. Dengan demikian, ada Perda zakat

yang diberikan noreg dan Ranperda zakat yang tidak diberikan noreg dapat membuat Pemerintahan Daerah kebingungan akan ketidak konsistenan Pemerintah Pusat dalam menjalankan amanat undang-undang Pemerintahan daerah.

Disisi lain, memang tidak dapat dipungkiri bahwa urgensi pengelolaan zakat diatur dengan Perda, langkah ini dilakukan agar upaya pengumpulan zakat berjalan maksimal mengingat Perda adalah produk hukum daerah yang bersifat mengikat keluar sehingga dengan diatur melalui perda masyarakat lebih mengetahui kewajibannya dan terarah membayar kepada lembaga yang tepat sesuai dengan yang sudah diatur dalam Perda. Dengan adanya Perda zakat membawa keberkahan tersendiri bagi daerah Kabupaten Bengkalis. Semenjak adanya Perda zakat Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis menerima pemasukan zakat lebih banyak dari tahun sebelumnya. Peningkatan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel I.4 Penerimaan Zakat Badan Amil Zakat Kabupaten Bengkalis**

No	Tahun	Jumlah
1	2016	Rp. 265.000.000
2	2017	Rp. 811.727.027
3	2018	Rp. 1.593.129.791
4	2019	Rp. 2.138.549.372

Sumber Data: Badan Amil Zakat Nasional Bengkalis

Selain pemasukan zakat yang mengalami peningkatan jumlah muzaki juga bertambah. Dengan pemasukan meningkat dan muzaki bertambah tentunya mendatangkan keberkahan bagi mustahik. Peningkatan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 1.5 Rekap Muzaki dan Mustahik  
Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Bengkalis**

No	Tahun	Muzaki	Mustahik
1	2017	134	1327
2	2018	476	1068
3	2019	1156	1545

Sumber Data: Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Bengkalis

Meskipun pemasukan zakat serta muzaki dan mustahik bertambah semenjak diatur melalui Perda, tetap saja daerah tidak berwenang mengatur zakat melalui Perda karena materi muatan Perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang mengandung makna bahwa pembentukan perda harus didasarkan pada pembagian urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan urusan yang dibagi kepada daerah hanya urusan konkuren sedangkan zakat merupakan bidang agama urusan absolut pemerintah pemerintah pusat yang dibagi kepada daerah hanya urusan konkuren. Dengan demikian penulis menilai otonomi daerah yang dianut oleh Indonesia hanya sebatas pembagian urusan semata sedangkan pembentukan produk hukum daerah masih berada dalam pengawasan pemerintah pusat.

Secara keseluruhan penerimaan zakat Provinsi Riau pada tahun 2019 terbilang fantastis. Dengan banyaknya pemasukan dalam bidang zakat maka dapat membantu masyarakat muslim dari segi perekonomian sehingga secara tidak langsung membantu Pemerintah Daerah mewujudkan kesejahteraan sosial.



Adapun jumlah penerimaan dan pengeluaran zakat Provinsi Riau dapat dilihat dalam tabel di bawah ini, yaitu:

**Tabel 1.6 Penerimaan dan Pengeluaran Zakat Provinsi Riau Tahun 2019**

No	LPZ	PENERIMAAN	PENGELUARAN
1.	BAZNAS Riau	12.650.479.972.00	9.132.129.518.00
2.	BAZNAS Kampar	10.238.430.406.00	10.460.536.357.00
3.	BAZNAS Kuantan Singingi	7.322.990.609.00	8.191.024.776.00
4.	BAZNAS Kabupaten Siak	15.974.957.947.00	11.942.548.229.00
5.	BAZNAS Kota Dumai	5.778.374.063.00	5.106.526.292.00
6.	BAZNAS Bengkalis	2.138.549.372.00	1.732.007.654.00
7.	BAZNAS Indragiri Hulu	2.190.202.960.00	2.137.063.685.00
8.	BAZNAS Rokan Hulu	4.551.078.296.00	4.503.082.967.00
9.	BAZNAS Kota Pekanbaru	6.828.266.132.00	5.848.393.800.00
10.	BAZNAS Kep.Meranti	1.801.755.997.00	1.828.767.158.68
11.	BAZNAS Indragiri Hilir	4.653.324.383.00	4.770.971.546.00
12.	BAZNAS Rokan Hilir	4.662.268.600.00	1.829.734.600.00
13.	BAZNAS Pelalawan	6.250.292.668.00	5.674.731.610.00
14.	LAZ Rumah Zakat Riau	7.644.022.551.00	7.331.679.436.00
15.	LAZ Ibadurrahman Bengkalis	4.428.698.122.50	4.989.407.485.13
16.	LAZ Swadaya Ummah	2.691.746.936.00	2.361.326.623.00
17.	LAZ Madani Human Care Dumai	3.000.505.953.00	2.976.365.226.00
18.	LAZ Izi Riau	2.639.502.744.00	2.845.388.439.00
19.	LAZ Dompot Dhuafa Riau	4.247.589.902.00	3.731.964.389.00
20.	LAZ Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia	1.221.499.445.00	902.756.316.00
21.	LAZ Rumah Yatim Ar Rohman Indonesia	2.434.399.985.39	2.435.932.409.00
22.	LAZ Global Zakat	5.656.197.041.00	5.656.197.041.00
23.	LAZ Muhammadiyah Riau	2.672.730.978.00	2.553.670.750.00
<b>Total</b>		<b>121.677.865.062.89</b>	<b>108.942.106.306.00</b>

Sumber Data: Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Provinsi Riau

Tentu menjadi pertanyaan lalu dimanakah tepatnya zakat diatur setelah undang-undang sedangkan pemerintahan daerah tidak berwenang mengaturnya padahal Aparatur Sipil Negara (ASN) wajib membayar zakat profesi. Apakah diatur melalui Perkada? Untuk menjawab itu berdasarkan Perspektif penulis zakat

tidak bisa diatur melalui Perkada sesuai dengan teori Hans Nawiasky peraturan perundang-undangan itu berhierarki yang mana peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan artian peraturan yang lebih rendah pelaksana peraturan yang lebih tinggi sehingga tidak bisa diatur oleh Perkada karena Perkada merupakan peraturan pelaksana dari Perda sedangkan daerah tidak berwenang mengatur zakat melalui Perda karena bukan merupakan urusan konkuren melainkan urusan absolut. Dengan begitu karena ASN memiliki kewajiban membayar zakat profesi maka bisa diatur melalui instruksi Gubernur karena instruksi sifatnya mengikat ke dalam bukan mengikat keluar untuk umum. Sebagaimana hal ini dilakukan oleh Daerah Provinsi Riau setelah Ranperda zakat yang dibuat tidak mendapatkan noreg, Gubernur Riau melalui Instruksi Gubernur Nomor 1 Tahun 2019 mengatur tentang Pengumpulan Zakat Penghasilan (Profesi) Aparatur Sipil Negara (ASN) Dan Karyawan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Riau.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dari pembahasan yang sudah dipaparkan di atas maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu memberikan bantuan berupa hibah dalam kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan peran serta daerah dalam kehidupan beragama, misalnya MTQ, pengembangan bidang pendidikan keagamaan dan sebagainya. Peran Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan bidang zakat, Gubernur dapat mengusulkan pembentukan BAZNAS kepada Menteri, begitu juga Bupati/Wali kota dapat mengusulkan pembentukan BAZNAS Kabupaten/kota kepada Menteri atau pejabat namun jika pembentukan BAZNAS tidak diusulkan oleh Gubernur, Bupati/wali kota maka menteri atau pejabat yang ditunjuk dapat langsung membentuk BAZNAS Daerah. Selain itu, Pemerintah daerah dalam artian Pemerintahan Daerah Provinsi Riau dalam pengelolaan zakat dapat menjadi fasilitator.
2. Urgensi pengelolaan zakat diatur dengan peraturan daerah, langkah ini dilakukan agar upaya pengumpulan zakat berjalan maksimal mengingat Perda adalah produk hukum daerah yang bersifat mengikat keluar sehingga dengan diatur melalui perda masyarakat lebih mengetahui kewajibannya dan terarah

membayar kepada lembaga yang ditepatkan sesuai dengan yang diatur dalam peraturan daerah.

## B. Saran

Dari kesimpulan yang sudah disampaikan di atas maka penulis memberikan saran kepada:

1. Kepada Pemerintah Daerah dengan artian DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk produk hukum daerah hendaknya membaca kembali Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara teliti untuk mengetahui urusan yang dapat diatur dalam peraturan daerah. Dan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam melaksanakan *eksekutif preview* terhadap peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur zakat hendaknya mengikuti mekanisme yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan saling berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri.
2. Pengelolaan zakat melalui peraturan daerah sangat penting dilakukan untuk meningkatkan penerimaan zakat yang bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. DPR dan Presiden hendaknya merevisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan mengatur bahwasanya zakat dapat diatur melalui peraturan daerah dalam rangka meningkatkan penerimaan zakat. Dengan adanya peraturan daerah yang mengatur tentang zakat dapat meningkatkan kesadaran masyarakat dalam membayar zakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- A.Chunaini Saleh, *Penyelenggaraan Haji Era Reformasi Analisis Internal Kebijakan Publik Departemen Agama*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2008
- Annisa Nurhiyati, *Fiqh*, Grafindo Media Pratama, Bandung, 2008
- Asnawati, *Fungsi Sosial Rumah Ibadah dari Berbagai Agama Dalam Perspektif Kerukunan Umat Beragama*, Departemen Agama RI, 2004
- Al Furqon Hasbi, *125 Masalah Zakat*, Tiga Serangkai, Surakarta, 2008
- C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005
- Dayanto Dkk, *Peraturan Daerah Responsif Fondasi Teoritik Dan Pedoman Pembentukannya*, Deepublish, Yogyakarta, 2015
- Dayanto, *Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia : Konsep Dan Teknik Pembentukannya Berbasis Good Legislation*, Deepublish, Yogyakarta, 2018
- Dedi Epriadi, *Strategi Pimpinan Dalam Menerapkan Good Governance*, CV Pena Persada, Banyumas, 2020
- Dede Rosyada, *Madrasah Dan Profesionalisme Guru Dalam Arus Dinamika Pendidikan Islam Di Era Otonomi Daerah*, Kencana, Jakarta, 2017
- Elsi Kartika Sari, *Pengantar Hukum Zakat Dan Wakaf*, PT Grasindo, Jakarta, 2006
- Ely Sistwanto, *Good University Governance : Prinsip Dan Implementasi Dalam Penggalan Pendapatan*, Gunung Samudera, Malang, 2014
- Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2019
- Fauzi Iswahyudi, *Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah*, Enam Media, Medan, 2019
- Fuadi, *Zakat Dalam Sistem Pemerintahan Hukum Aceh*, Deepublish, Yogyakarta, 2016

- Gus Arifin, *Dalil-Dalil Dan Keutamaan Zakat, Infaq, Sedekah*, Alex Media Komputindo, Jakarta, 2011
- Haedar Amin, *El-saha Isham, Peningkatan Mutu Terpadu Pesantren Dan Madrasah Diniyah*, Diva Pustaka, Jakarta, 2004
- Hamzah Halim, Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Cet 3, Kencana, Jakarta, 2013
- Hans kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cet VII, Nusa Media, Bandung, 2011
- Haw Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- Husnu Abadi, *Dari Plagiat Sampai Ke Contempt Of Court*, UIR Press, Pekanbaru, 2005
- Husni Jalil Dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Khusus*, CV. Social Politik Genius, Makassar, 2017
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- \_\_\_\_\_, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007
- Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Pelayanan Publik*, Cet 3 Nuansa, Bandung, 2012
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- Laurensius Arliman, *Ilmu Perundang-Undangan Yang baik Untuk Negara Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2019
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung:Nusa Media, 2017
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, 2009
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Cet 5, Kansisus, Yogyakarta, 2007

Marojahan JS Panjaitan, *Politik, Hak Asasi Manusia, Dan Demokrasi Dalam Bingkai Negara Kesejahteraan Dan Kebahagiaan Menurut UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2018

Muhammad Ajib, *Fiqh Hibah Dan Waris*, Rumah Fiqh Indonesia, Jakarta, 2019

Muhammad Idris Patarai, *Kinerja Keuangan Daerah*, Cet 2, De La Macca, Makassar, 2018

Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana Dan Hukum Islam*, Cet 2, Kencana, Jakarta, 2015

Ni'matul Huda, Imam Nasef, *Penataan Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017

Ni'matul Huda, *Negara Hukum Dan Demokrasi & Judiicial Review*, UII Press, Yogyakarta 2005

Nurcholish Madjid, *Umrah dan Haji Perjalanan Religius*, Cet 3, Dian Rakyat, Jakarta, 2008

Otong Rosadi, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Thafa Media, 2012

Prayudi, *Dinamika Pelaksanaan Urusan di Bidang Persandian Pemerintah Daerah*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2017

Prajudi Atmosudijo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet 10, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994

Pedoman Penulisan Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau Program Pascasarjana

Rahyunir Rauf, Yusri Munaf, *Lembaga Kemasyarakatan Di Indonesia*, Zanafa Publishing, Pekanbaru, 2015

Rawasita, dkk. *Menilai Tanggungjawab Sosial Peraturan Derah, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)*, Jakarta, 2009

Redi, *Hukum Pembentukan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta 2018

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet 13, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013

Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universita Adma Jaya, Yogyakarta, 2008

Suparto Wijoyo, *Otonomi Tanpa Politik Ekologi (Catatan Atas Dinamika Otoda)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2009

Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah 2*, Penerjemah Abu Aulia Dan Abu Syauna, Republik, Jakarta, 2017

Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, 2014

Sudjarwo MS, *Metodologi Penelitian Sosial*, Mandar Maju, Bandung, 2001

Suratman, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014

Syiah Khosyi'ah, *Wakaf & Hibah, Perspektif Ulama Fiqh Dan Perkembangan Di Indonesia*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2010

Syaikh Rabi' Abdurrauf Az-Zawawi, *Al-Bagiyatus Shalihat Amalan Abadi yang Tidak Merugi*, Penerjemah Masturi Ilham dan Malik Supar, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, 2019

Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah Di Era Reformasi*, Cet 2, Unit Penerbit, Yogyakarta, 2002

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2013

Zainal Abidin, *Fiqh Ibadah*, Deepublish, Yogyakarta, 2020

Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014

## **B. Jurnal**

Ahmad Muhakamurrohman, *Pesantren:Santri, Kiai, Dan Tradisi*, Ibadah Jurnal Kebudayaan Islam, Vol. 12, No. 2, Juli - Desember 2014

Ahmad Wahyu Herdianto, *Peran Negara Dalam Mengoptimalkan Zakat Di Indonesia*, Jurisdicctie, Jurnal Hukum dan Syariah, Volume 2, Nomor 1, Juni 2011

Cucu Solihah, M. Budi Mulyadi, *Realisasi Tujuan Pengelolaan Zakat Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Melalui Program Zakat Community Development (Zcd) Pada Masyarakat Desa Sindanglaka Kabupaten Cianjur*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 47 No.3, Juli 2018



Fatkahul Muin, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8 No.1 Januari-Maret 2014

Imam Syafe'i, *Pondok Pesantren:Lembaga Pendidikan Pembentukan Karakter Al Tadzkiyyah*: Jurnal Pendidikan Islam, Volume 8, No I, 2017

Irhas, *Politik Desentralisasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Agama*, Thesis, Fakultas Ilmu Hukum, Universitas Islam Riau, 2017

Kurniawan Muhammad, *Mewujudkan Good Governance Di Pemerintah Kota Malang Melalui Implementasi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik*, PUBLISHIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik), Volume 2, Nomor 2, Oktober 2017

Mustolih Siradj, *Jalan Panjang Legislasi Syariat Zakat Di Indonesia : Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat*, Jurnal Bimas Islam Vol. 7 No 3Tahun 2014

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 9 Tahun2015 Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah

Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 2 Tahun 2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah

Peraturan Daerah Bengkalis Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Zakat, Infaq Dan Sedekah

Instruksi Gubernur Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengumpulan Zakat Penghasilan (Profesi) Aparatur Sipil Negara (ASN) Dan Karyawan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Riau



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau