

TESIS

ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI RIAU YANG BERBASIS AGAMA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

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

OLEH:

Nama : Rapli Jofendra
NPM : 181022102
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2020**

TESIS

ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEDUDUKAN
PERATURAN DAERAH PROVINSI RIAU YANG BERBASIS AGAMA
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

NAMA : RAPLI JOFENDRA
NOMOR MAHASISWA : 181022102
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 07 Juli 2020
Dan Dinyatakan Lulus

TIM PENGUJI

Ketua



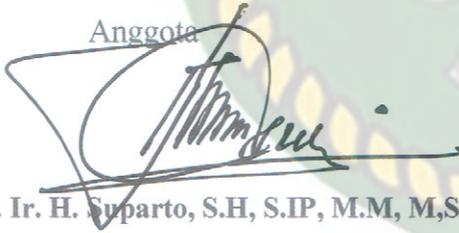
Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Sekretaris



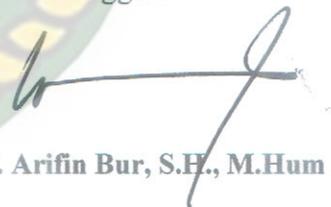
Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H

Anggota



Dr. Ir. H. Suparto, S.H, S.IP, M.M, M.Si, M.H

Anggota



Dr. H. Arifin Bur, S.H., M.Hum

Mengetahui :

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PERPUSTAKAAN

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau
Marpoyan, Pekanbaru, Riau

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 004/A-UIR/5-PSTK/PPs/2020

Perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

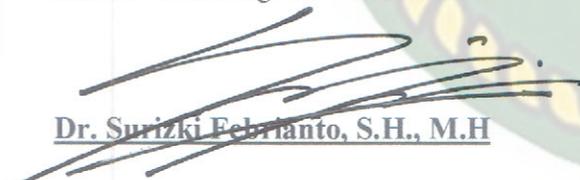
Nama : Rapli Jofendra
NPM : 181022102
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 19 Juni 2020 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Surat keterangan ini digunakan untuk syarat ujian tesis dan pengurusan surat keterangan bebas pustaka.

Mengetahui

Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum


Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H

Pekanbaru, 19 Juni 2020

Staf Perpustakaan


Sumardiono, S.IP



Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

Lampiran:

- *Turnitin Originality Report*

Turnitin Originality Report

ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBERADAAN PERATURAN DAERAH PROVINSI RIAU
YANG BERBASIS AGAMA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH **by Rapli Jofendra** 

From Prodi. Ilmu Hukum (Tesis 2)

- Processed on 19-Jun-2020 10:32 +08
- ID: 1346281554
- Word Count: 19309

Similarity Index

30%

Similarity by Source

Internet Sources:

27%

Publications:

5%

Student Papers:

13%

sources:

- 1 3% match (Internet from 08-Apr-2020)
<https://jumalfai-uikabogor.org/index.php/mizan/article/download/147/63>
- 2 2% match (Internet from 17-Feb-2020)
<https://www.coursehero.com/file/40541569/MAKALAH-3docx/>
- 3 2% match (Internet from 19-Jul-2018)
<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/23430/SKRIPSI%20ANDI%20FILDAH.pdf?sequence=1>
- 4 2% match (student papers from 29-Jan-2019)
[Submitted to Universitas Islam Indonesia on 2019-01-29](#)
- 5 2% match (Internet from 07-May-2019)
https://issuu.com/ummulqurojurnalinsud/docs/5_hadi_-_perda_syari_at
- 6 1% match (Internet from 17-Jun-2020)
<http://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/download/263/pdf>
- 7 1% match (Internet from 28-Oct-2013)
<http://iwansukma78.wordpress.com/2011/>
- 8 1% match (Internet from 28-May-2020)
<https://imguram.com/tag/fakultashukum>
- 9 1% match (Internet from 02-Sep-2012)
<http://etd.eprints.ums.ac.id/876/2/C100030250.pdf>
- 1% match (Internet from 18-Oct-2018)



SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : RAPLI JOFENDRA
NPM : 181022102
Program Studi : Ilmu Hukum
Tempat/Tanggal Lahir : Kampar, 14 Desember 1993
Alamat Rumah : Jl. Kuantan VII Nomor 42 Pekanbaru
Judul Tesis : Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan tidak dibuat oleh orang lain serta sepengetahuan saya tesis ini belum pernah ditulis orang lain. Untuk bila ditemukan hari tesis ini terbukti merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Tesis / karya ilmiah orang lain (plagiat), maka gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh bersedia untuk dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 20 Juni 2020

Yang menyatakan



RAPLI JOFENDRA

TESIS

ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEDUDUKAN
PERATURAN DAERAH PROVINSI RIAU YANG BERBASIS AGAMA
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

NAMA : RAPLI JOFENDRA
NOMOR MAHASISWA : 181022102
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diperiksa Dan Setujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Tanggal 14 JUNI 2020



Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Pembimbing II

Tanggal 12 MEI 2020



Dr. Effendi Ibnu Susilo, S.H, M.H

Mengetahui
Ketua Program Studi



Dr. Surizki Febrianto, S.H, M.H

BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah Dilaksanakan Bimbingan Tesis Terhadap:

Nama : RAPLI JOFENDRA
NPM : 181022102
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara
Pembimbing I : Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum
Pembimbing II : Dr. Efendi IbnuSusilo, S.H., M.H
Judul Tesis : Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan rincian sebagai berikut:

No	Tanggal	Berita Acara Bimbingan	PARAF	
			Pembimbing I	Pembimbing II
1.	22/04/2020	- Lengkapi tesis dengan Abstrak, dan daftar isi, Perbaiki penulisan - Perbaiki metode penelitian		
2.	27/04/2020	- Perbaiki sampel penelitian - Fokuskan pada pokok permasalahannya - Perbaiki BAB III tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan		

No	Tanggal	Berita Acara Bimbingan	PARAF	
			Pembimbing I	Pembimbing II
3.	08/05/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Pembahasan pada BAB III lebih diperjelas lagi dengan menggunakan buku-buku, data, dan aturan-aturan tentang permasalahan yang diteliti - Tambahkan analisa penulis terhadap pembahasan penelitian 		
4.	12/05/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Perbaiki kesimpulan dan saran - Perhatikan penulisan huruf - Acc dan dapat dilanjutkan dengan pembimbing I 		
5.	20/05/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Perbaiki latar belakang masalah dan metodel - Perbaiki penulisan, bahasa, dan footnote 		
6.	23/05/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Perbaiki BAB II - Perhatikan tata cara penulisan - Narasikan tentang tinjauan umum 		

No	Tanggal	Berita Acara Bimbingan	PARAF	
			Pembimbing I	Pembimbing II
7.	11/06/2020	<ul style="list-style-type: none">- Perbaiki dan pertegas BAB III dengan buku-buku dan analisa penulis- Perbaiki daftar pustaka- Perbaiki kesimpulan dan saran		
8.	14/06/2020	Acc dan dapat dilanjutkan untuk ujian komprehensif.		

Pekanbaru, 20 Juni 2020

Mengetahui,
Direktur


Prof. Dr. H. Yusri Munaf, SH., M.Hum



UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PROGRAM PASCASARJANA

**Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau
Telp. (+62) (761) 674717 - 7047726 Fax. (+62) (761) 674717**

**SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU
NOMOR : 275/KPTS/PPS-UIR/2020
TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR**

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang : 1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS – UIR.
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
3. Bahwa nama – nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
- Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor : 12 Tahun 2012 Tentang : Pendidikan Tinggi
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 37 Tahun 2009 Tentang Dosen
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
5. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor : 63 Tahun 2009 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan
6. Peraturan Menteri Pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 49 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018
8. Peraturan Universitas Islam Riau Nomor : 001 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Akademik Bidang Pendidikan Universitas Islam Riau
9. Surat permohonan **saudarali Rapli Jofendra** tertanggal 24 Juni 2020

MEMUTUSKAN

- Menetapkan : 1. Menunjuk :

No.	Nama	Jabatan Fungsional	Bertugas Sebagai
1.	Prof. Dr. Hj. Eliydar Chaidir, S.H., M.Hum	Guru Besar	Pembimbing I
2.	Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H	Lektor Kepala	Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : **RAPLI JOFENDRA**
N P M : **181022102**
Program Studi / BKU : **Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara**
Judul Proposal Tesis : **"ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI RIAU YANG BERBASIS AGAMA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH"**

- Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
 - Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
 - Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
 - Dengan terbitnya surat keputusan ini maka segala sesuatu yang berhubungan dengan ketentuan di atas dinyatakan tidak berlaku lagi
 - Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- KUTIPAN** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU
PADA TANGGAL : 26 Juni 2020
Direktur



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum
NIP. 195408081987011002

Tembusan disampaikan kepada :

- Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
- Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.

ABSTRAK

Tesis ini membahas tentang Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tulisan ini tidak bermaksud untuk mencampuri zakat sebagai suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap umat Islam, namun hanya membatasi pada permasalahan apakah Pemerintahan Daerah berwenang untuk membentuk perda zakat. Masalah pokok dalam penelitian ini adalah Bagaimana Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Apakah Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Bertentangan atau tidak Dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dari jenisnya, penelitian ini bersifat penelitian hukum normatif. Sedangkan sifatnya adalah deskriptif analisis. Obyek penelitian ini adalah mengenai Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang berbasis agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Data dianalisis secara kualitatif dan penerikan kesimpulan dilakukan dengan cara induktif.

Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 tahun 2009 ini bukanlah termasuk dari kewenangan pemerintah daerah karena berbasis agama, sedangkan agama termasuk kedalam urusan pemerintah pusat. Kewenangan Pemerintah Pusat tersebut merupakan pengecualian dari otonomi seluas-luasnya. Dan juga kedudukannya ini telah menciderai kewenangan absolute. Dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengenai zakat serta peraturan kebijakan mengenai zakat, tidak ada 1 (satu) pasal pun yang mendelegasikan kewenangan pengaturan zakat kepada Pemerintahan Daerah. Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau ini bertentangan dengan pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah karena jika dilihat dari materi muatan, peraturan daerah provinsi Riau tentang zakat ini bukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Karena substansi yang diatur dalam perda ini merupakan urusan agama, yang mana agama tersebut merupakan urusan pemerintahan absolut atau kewenangan Pemerintah Pusat.

Kata kunci: Kewenangan, Agama, Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah.

ABSTRACT

The aim of this study as Juridical Analysis of the Position of Local Regulations of Riau Province Based on Religion according to UU Nomor 23 Tahun 2014 concerning Regional Government Regulation. This research has limited discussion regarding the formation of zakat regulations by regional government regulation. The main problem in this study is to analyze the position of Regional Regulations of Riau Government based on Religion according to Law UU Nomor 23 Tahun 2014 concerning Regional Government Regulation and to analyze does the position of Regional Regulations of Riau Government have contradiction with UU Nomor 23 Tahun 2014. This research is a normative legal research with descriptive analysis. The object of this study is the Riau Province Regional Regulations based on religion according to UU Nomor 23 Tahun 2014 concerning to Regional Government. The data used are secondary data. The data were analyzed qualitative method.

The position of Riau Province Regional Regulation UU Nomor 2 tahun 2009 is not included in the authority of the regional government because it is based on religion, while religion is included in the authority of the central government. The authority of the Central Government is an exception to the widest possible autonomy. And also this position has contra witha absolute authority. There is no regulation that delegates the authority to regulate zakat to the Regional Government. The position of the Riau Province Regional Regulation is contrary to UU Nomor 23 Tahun 2014 that concerning to Regional Government because when we viewed from the content of the material, the Riau Government regulation on zakat is not in the context of the implementation of regional autonomy and co-administration tasks. Because the substance regulated in this regulation is a religious matter, which religion is an absolute government authority of the Central Government.

Keywords: Authority, Religion, Regional Government, Regional Regulations

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji hanya milik Allah SWT yang telah melimpahkan rahmad dan karunianya serta kasih sayang yang tidak terhingga kepada kita hambanya khususnya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik dan sesuai dengan yang di rencanakan. Shalawat dan salam penulis sampaikan buat teladan umat sepanjang masa, Nabi Muhammad SAW yang telah berjasa besar dengan segenap pengorbanannya yang telah berhasil membawa umat manusia keluar dari masa jahiliah menuju kejalan yang diridhoi Allah SWT.

Tesis dengan judul “Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. Tesis ini merupakan persyaratan untuk memperoleh Gelar Magister Hukum pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana 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, SH., 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. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H., selaku Pembimbing II yang telah memberikan masukan dan arahan serta motivasi kepada penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan tesis ini dengan baik.
3. Ayahanda Simuda, Ibunda Indrawati, serta mertua SPN H. Encik Amrun Salmon BA dan Dra. Hj Sudaryati yang telah mendidik penulis dengan penuh kasih sayang dan juga kesabaran serta memberikan doa, motivasi dan materil yang tidak pernah terputus sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
4. Anggia Paramitha SE., M.Sc selaku Isteri yang selalu memberikan motivasi dan dukungan kepada penulis untuk menyelesaikan Studi pada Program Pascasarjana ini.

Pekanbaru, 20 Juni 2020

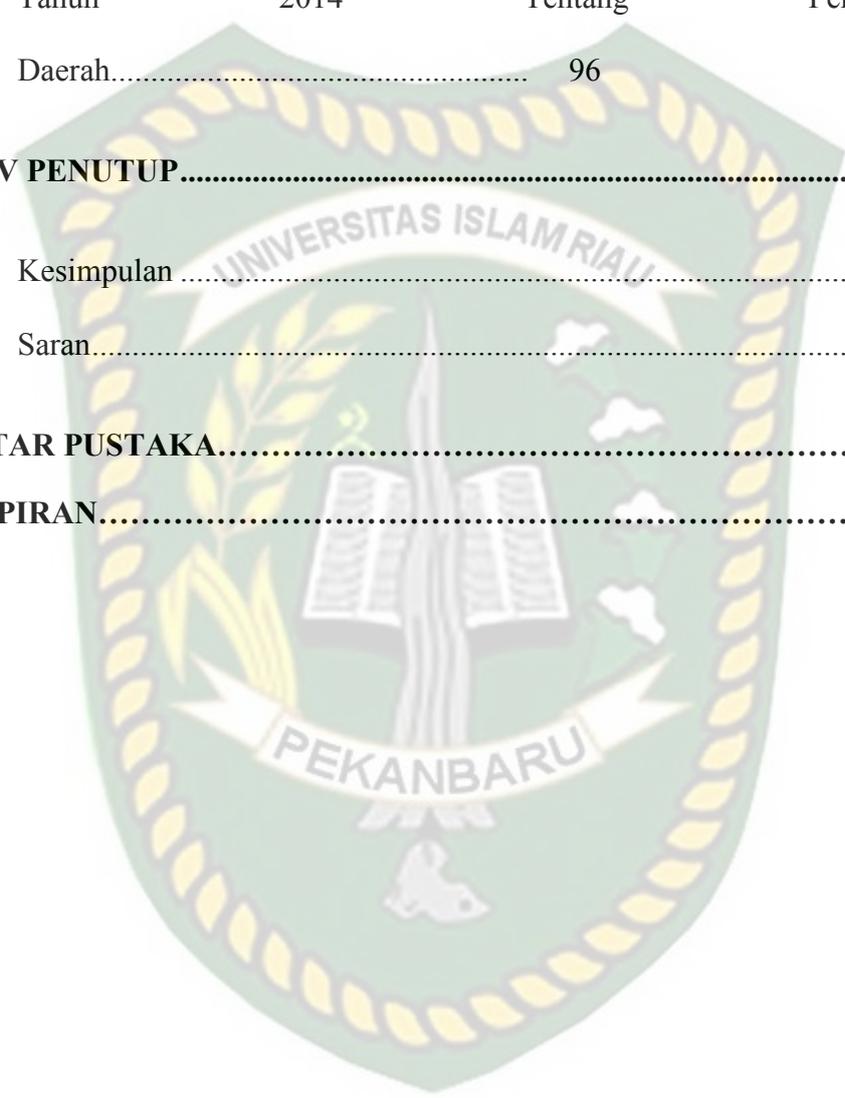
RAPLI JOFENDRA

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Masalah Pokok.....	14
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	14
D. Kerangka Teori.....	15
E. Konsep Operasional.....	32
F. Metode Penelitian.....	33
BAB II Tinjauan Umum	41
A. Kewenangan Urusan Pemerintahan	41
B. Konsep Otonomi Daerah.....	55
C. Tinjauan Filosofis Tentang Zakat	66
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	71
A. Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang berbasis agama menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.....	71

B. Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Bertentangan atau tidak Dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.....	96
--	----

BAB V PENUTUP.....	108
A. Kesimpulan.....	108
B. Saran.....	109
DAFTAR PUSTAKA.....	110
LAMPIRAN.....	116



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (Selanjutnya disebut NKRI) merupakan suatu negara yang menganut paham demokrasi. Negara Indonesia yang besar dan luas dari segi geografis serta terdiri dari beribu-ribu pulau yang dibatasi dengan laut, akan tidak mungkin dapat melaksanakan demokrasi secara terpusat. Oleh karena itu Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengatur pemerintahan daerah. Sebagai konsekuensi yuridis konstitusional, maka dibentuklah pemerintahan daerah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Adapun yang menjadi syarat bisa dikatakan sebuah negara haruslah mempunyai yaitu yang pertama adanya wilayah, kedua adanya rakyat, ketiga adanya pemerintah yang berdaulat.¹

Negara merupakan suatu organisasi kelompok sosial yang terdapat pada bagian muka bumi tertentu. Penyelenggara negara itu adalah manusia dalam satu kesatuan kelompok yang berada di sebagian kulit bumi untuk bernegara.² Didalam suatu negara kesatuan yang bertanggungjawab atas pelaksanaan dan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya masih tetap berada ditangan pemerintah pusat, akan tetapi dikarenakan sistem pemerintahan Indonesia salah satunya merupakan penganut asas negara kesatuan yang

¹ Soehino, *Ilmu negara*, (Yogyakarta : Liberty, 1998), h. 7

² R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cet 19, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012. h. 28

didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.³ Desentralisasi pemerintah yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah yang bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut meningkatkan daya guna dan hasil penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan Pembangunan⁴. Aturan atau norma dalam suatu negara diistilahkan dengan konstitusi, K.C. Wheare menjabarkan konstitusi merupakan keseluruhan sistem ketatanegaraan dalam negara yang berupa kumpulan suatu peraturan yang dibentuk untuk mengatur/memerintah dalam pemerintahan suatu negara.

Konstitusi diharapkan dapat menjadi pedoman dalam penggunaan wewenang penguasa negara, melindungi hak-hak warga negara dan menjadi pedoman penyelenggaraan negara. Sehingga pada akhirnya konstitusi menjadi suatu dasar dalam menuju cita-cita yang diharapkan entitas negara itu sendiri.⁵ Sama dengan negara-negara lain, Indonesia juga memiliki konstitusi yang dikenal dengan nama UUD 1945. Konstitusi Republik Indonesia dimaksud yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 yaitu sehari setelah dinyatakannya proklamasi kemerdekaan.⁶ Dasar-dasar Pemerintah Negara Indonesia terletak dalam UUD 1945. Indonesia sebagai negara hukum memiliki konstitusi yang

³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung : Nusa Media, 2009), h. 43

⁴ Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2011), h.57

⁵ https://www.academia.edu/32134230/lembagalembaga_negara_pasca_amandemenUUD_1945. Diakses Pada tanggal 09 Desember 2019

⁶ Sri Soemantri, *Prosedur dan Perubahan Konstitusi*, Edisi Ke 2, PT Alumni, Bandung, 2006. h 1

dikenal dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷ Konsep negara Indonesia seperti dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelaksanaan otonomi memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas dan kewenangan yang luas, keadilan, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli. Dengan demikian, merupakan salah satu dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.⁸

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam bab 1 ketentuan umum pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa pemerintahan daerah itu adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

⁷ C.ST. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002. h. 23

⁸ Ade Saptomo, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, (Jakarta: PT.Grasindo, 2010), h. 1

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan wewenang dari kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang. Kepala daerah merupakan kepala pemerintahan yang memiliki tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 29 ayat 1 menjeleakan bahwa ”*Negara Berdasarkan Atas Ketuhanan Yang maha Esa*”. Ketentuan normatif ini telah memberikan legitimasi bagi formalisasi hukum islam untuk terintegrasi secara transformatif dalam sistem politik dan dalam system hukum ketatanegaraan. Internalisasi hukum islam kedalam peraturan perundang-undangan ditingkat daerah telah membuka ruang adanya semangat otonomi yang diberikan oleh daerah-daerah baik yang umum maupun yang khusus. Semangat ini pula yang Kemudian melahirkan adanya inisiatif untuk menggulirkan peraturan daerah bernuansa syariat islam yang tentunya menimbulkan pro dan kontra didalam kalangan masyarakat⁹.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang berkewajiban melaksanakan kehidupan demokrasi yang merupakan wewenang kepala daerah untuk menyerapan aspirasi masyarakat, peningkatan partisipasi serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat. Dalam hal

⁹ Mizan, *Perda Syariah Dalam Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Syariah, Vol 2 No 2, 2014

penyelenggaraan pemerintahan daerah diselenggarakan oleh unsur pemerintahan daerah, yakni kepala daerah dan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berada pada posisi sejajar, sehingga disebut unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan kedua unsur pemerintahan daerah ini dibantu oleh perangkat daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁰ Kepala daerah dalam menyelenggarakan wewenang sebagai pemimpin daerah terhadap pemerintah daerah memiliki tugas dan wewenang sesuai dengan pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang mengatakan :

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKPD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda dan perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
5. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.

¹⁰ Rahyunir Rauf, *Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah*, (Nusamedia Yogyakarta, cetakan 1, 2018) h. 361

7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan.¹¹

Dalam hal kedudukan kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk memimpin pelaksanaan dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom (pemberian kewenangan atau urusandari pemerintah kepada daerah). Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dibantu oleh perangkat daerah. Keberadaan dari unsur perangkat daerah diatur pada pasal 209 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni¹²

- A. Perangkat daerah provinsi terdiri dari:
 - a. Sekretariat daerah
 - b. Sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD)
 - c. Inspektorat
 - d. Dinas
 - e. Badan

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “kewenangan” berarti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan

¹¹ Himpunan Peraturan Perundang-undangan RI Nomor 23 Tahun 2014 *Tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya*, Pasal 65

¹² *Ibid*, Rahyunir Rauf, h.362

¹³ *Ibid*, Pasal 1 ayat 2

sesuatu.¹⁴ Dalam pasal 65 ayat 2 dikatakan kewenangan kepala daerah itu meliputi:

1. Mengajukan rancangan Perda
2. Menetapkan perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD
3. Menetapkan PERKADA dan Keputusan Kepala Daerah.
4. Mengambil tindakan tertentudalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah atau masyarakat
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁵

Selanjutnya, adapun tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut pasal 101 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan sebagai berikut:

1. Membentuk perda bersama Pemerintah Daerah.
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda tentang APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda provinsi dan APBD.

¹⁴ Kamus besar bahasa Indonesia (KBBI)

¹⁵ *Ibid*, Himpunan peraturan..., Pasal 65 Ayat 2

4. Memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada presiden melalui menteri dan/atau kepada menteri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan atau pemberhentian.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
8. Meminta laporan keterangan tentang pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak lain ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. .¹⁶

Berdasarkan pasal 96 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi yakni: 1) Pembentukan daerah provinsi, 2) Anggaran dan 3) Pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah provinsi dan

¹⁶ Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 *Tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* Pasal 101

menjaring aspirasi masyarakat setempat.¹⁷ Pasal 9 Ayat 1 Dalam BAB IV urusan pemerintahan bagian kesatu klasifikasi urusan pemerintahan menyatakan “urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”. Kemudian pada ayat 2 dikatakan “urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat”. Dan selanjutnya pasal 10 mengatakan urusan pemerintahan absolut dalam pasal 9 ayat 2 meliputi:¹⁸

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal
- f. Agama

Berdasarkan dari penjelasan tersebut telah dijelaskan bahwa urusan pemerintahan absolute pada poin f yaitu salah satunya persoalan agama. Sementara itu yang dimaksud dengan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, dan urusan pemerintahan konkuren ini diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, dan urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan

¹⁷ *Ibid*, Rahyunir Rauf, h.368

¹⁸ *Ibid*, Himpunan peraturan .. pasal 9 dan 10

pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat dan sosial.¹⁹

Selanjutnya, urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan bencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan. Kemudian urusan pemerintahan pilihan meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi. Kemudian adapun yang dimaksud dengan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Sesuai dengan Dasar Negara Republik Indonesia yaitu pancasila dan sesuai dengan ketentuan pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yakni “ *Negara menjamin tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut*

¹⁹ *Ibid*, Himpunan peraturan .. pasal 11-12

*agamanya dan kepercayaannya itu*²⁰. Maka pemerintah mempunyai tugas dan kewajiban untuk memberikan bimbingan serta bantuan guna mempelancar usaha pembangunan agama sesuai dengan ajaran agama masing-masing termasuk pengelolaan zakat.

Dalam reformasi politik hukum perundang-undangan di era reformasi, ada sejumlah peraturan daerah yang dinilai nuansa hukum islam, sejak era reformasi, sebagai implementasi luas otonomi daerah, juga termasuk pembentukan sejumlah peraturan nunsu lokal hukum islam.hal ini menunjukkan adanya peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Bulukumba, Maros, Gowa, Enrekang, Sinjai, Gorontalo, Banten, Kota Tangerang, Kepulauan Riau, Cianjur, Tasikmalaya, Garut, Indramayu, Pamekasan, Padang, Padang Pariaman, Solok, Pasaman, Jember dan Mandailing Natal. Selain dalam bentuk peraturan daerah, serta dalam bentuk lain seperti rencana strategis, keputusan, instruksi atau edaran bupati yang mengatur hukum islam sebagai sholat jumat khususk, membaca alquran, pakaian muslimah, pemberdayaan zakat, infak, sedekah, pencegahan pemberantasan maksiat, minuman keras, larangan inforcement dan pemberantasan prostitusi.²¹ Secara prinsip, pemerintahan daerah tidak berwenang mengatur agama. Agama adalah wewenang pusat dikarnakan sesuai dengan urusan pemerintahan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa peraturan daerah yang berbasis agama melanggar kewenangan absolute, karena kewenangan mengatur urusan agama adalah

²⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 29 Ayat 2

²¹ Husnu Abadi, Dkk, *Government Authority In Religious Affairs : Study On The Implementation At The District Level In Indonesia*, Impormation Volume 19 Number 6 (A) 2016. h.174

kewenangan pemerintahan pusat. Sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan daerah yang berbasis agama tidak dapat diberlakukan karena melanggar kewenangan absolute dalam urusan pemerintahan, karena tidak sesuai dengan asas *lex superior derogate legi inferiori* dan dapat menimbulkan diskriminasi dan berbahaya bagi perlindungan hak asasi manusia.

Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah ada lima hal yang bukan kewenangan pemerintahan daerah yaitu, pertahanan, keamanan, hukum, moneter, politik luar negeri dan agama. Jadi secara prinsip, daerah tidak bisa membuat perda yang mengatasmakan kementerian agama, kecuali untuk Provinsi Aceh yang memang diberi kewenangan untuk mengurus agama, pendidikan, kewarisan, dan beberapa hal lagi. Selain aceh tidak diberikan.²² Landasan hukum yang menjadi payung hukum dari pemberlakuan syariat islam di Aceh tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Dari sisi teori hukum maka undang-undang tersebut adalah *lex specialist* bagi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Jadi pemberlakuan hukum islam di Aceh dipedomani atas payung hukum undang-undang tersebut yang mengamanatkan Aceh menjalankan syariat islam yang kemudian dijabarkan oleh *Qanun* (Perda) Aceh²³.

Landasan filosofis dari pemberlakuan syariat islam di Aceh adalah teori konstitusi dan akomodasi. Teori konstitusi yang dimaksud adalah transpormasi nilai-nilai hukum agama kedalam peraturan perundang-undangan tingkat daerah

²² Irhas, *Politik Desentralisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Dibidang Agama*, Tesis, Pekanbaru, Universitas Islam Riau, 2018. h. 6

²³ Mizan, *Perda Syariah Dalam Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Syariah, Vol 2 No 2, 2014

merupakan kewajiban berdasarkan konstitusi Negara. Teori ini dibangun berdasarkan argumentasi bahwa secara struktural Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menempatkan posisi agama pada posisi paling tertinggi. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menganut dan mengakui Ketuhanan Yang Maha Esa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan teori akomodasi dibangun atas argumentasi bahwa Negara harus berkewajiban mengakomodasikan seluruh sub sistem hukum kedalam formalisasi peraturan perundang-undangan tingkat daerah yaitu hukum islam.

Pada tahun 2009, Pemerintahan Daerah Provinsi Riau mengeluarkan atau menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2009 tentang pengelolaan zakat. Jika dilihat dari penjelasan diatas, maka tidak ada korelasinya antara peraturan yang dikeluarkan pemerintahan daerah Riau dikarenakan peraturan yang dikeluarkan tersebut adalah peraturan yang berkaitan dengan agama, sedangkan agama termasuk kedalam urusan pemerintahan absolut atau urusan pemerintahan pusat. Jadi berdasarkan pengertian tersebut, ada ketidakjelasan terkait kewenangan pemerintahan pusat tersebut dengan hak otonomi yang diberikan kepada daerah dikarenakan penafsiran pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah beragam terkait dengan agama ini.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti ingin melakukan penelitian yang berjudul **"Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah"**

B. Masalah Pokok

Dari permasalahan yang telah dijabarkan di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang berbasis agama menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Apakah kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang berbasis agama bertentangan atau tidak dengan pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis bagaimana kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang berbasis agama menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
2. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis berbagai hal mengenai Apakah kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang berbasis agama bertentangan atau tidak dengan pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Manfaat yang dari yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Dari sudut pandang subjektif, maka diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi Penulis khususnya dalam kemampuan untuk menulis suatu karya

ilmiah dan juga untuk memahami semua permasalahan yang terjadi, khususnya dalam bidang Hukum;

- b. Dari sudut pandang metodologis dan keilmuan, maka penelitian ini bermanfaat dalam dunia ilmu hukum maupun sosial, khususnya dalam kajian Hukum Tata negara;
- c. Dari sudut pandang teoritis dan praktis, diharapkan penelitian ini mampu memberikan konsep baru, khususnya bagi pemerintahan daerah dalam membuat peraturan daerah yang berbasis agama;
- d. Dari sudut pandang akademis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam menyempurnakan khasanah keilmuan dan kepustakaan baru dalam penelitian hukum.

D. Kerangka Teori

Kerangka teori berfungsi memberikan argumentasi yang meyakinkan bahwa hal-hal yang dijelaskan adalah ilmiah karena pada dasarnya semua penelitian bersifat ilmiah maka dari itu harus berbekal teori. Teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian ini antara lain :

a) Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Khasanah hukum Mengenal kata/istilah “peraturan perundang - undangan” merupakan terminologi hukum yang terkait dengan istilah “*wetgeving*” atau “*wettelijke regelingen*”. Menurut A. Hamid S Attamimi yang mengutip dari Kamus Hukum, kata “*wetgeving*” diartikan :

1. perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara tingkat pusat atau tingkat daerah menurut tata cara yang ditentukan
2. keseluruhan peraturan-peraturan negara tingkat pusat dan tingkat daerah.

Inilah yang dimaksud dengan “Peraturan Perundang-undangan”.

Dengan perkataan lain, *wetgeving* atau perundang-undangan mempunyai dua pengertian:

1. Dari segi proses, perundang-undangan adalah perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara tingkat pusat atau tingkat daerah.
2. Dari segi produk, perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan-peraturan negara tingkat pusat dan tingkat daerah.

Sedangkan kata “*wettelijkeregeling*” diartikan sebagai peraturan-peraturan yang bersifat perundang-undangan, yang lazim diterjemahkan sebagai “Peraturan Perundang-undangan”. Ilmu Hukum membedakan antara undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formelezin*). Dalam arti materiil, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkahlaku yang bersifat atau mengikat secara umum. Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Dalam arti formal, undang-undang adalah keputusan tertulis yang ditetapkan oleh pemerintah bersama parlemen sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Secara otentik Peraturan Perundang-

undangan 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 telah ditetapkan.

Peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin*) mengandung tiga unsur, yaitu meliputi: Norma hukum (*rechtsnormen*), Berlaku ke luar (*naar buiten werken*) dan Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). Dengan demikian unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:²⁴

- a. Bentuknya, yakni peraturan tertulis (untuk membedakan dengan peraturan yang tidak tertulis).
- b. Pembentuknya, ialah lembaga negara atau pejabat yang berwenang di bidang perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- c. Sifatnya mengikat yakni mengikat secara umum.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang

²⁴https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/020111812794b0c39eb383a1988e0613.pdf dikutip melalui internet tanggal 10 Januari 2020 jam 22:41

disebut norma dasar. Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni :

- 1) *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
- 2) *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
- 3) *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
- 4) *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya. Di Indonesia, norma fundamental negara adalah Pancasila dan norma ini harus dijadikan bintang pemandu bagi perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.²⁵

²⁵ <http://birohukum.pu.go.id/component/content/article/101.html>, dikutip melalui internet tanggal 10 Januari 2020 jam 22.01

Prinsip negara hukum yang dianut Indonesia adalah negara hukum modern, yaitu Negara Hukum Pancasila, maka fungsi peraturan perundang-undangan bukanlah hanya memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat dan juga bukan hanya sekedar fungsi negara di bidang pengaturan, namun peraturan perundang-undangan adalah salah satu metoda dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Dalam negara hukum modern, peraturan perundang-undangan diharapkan mampu untuk "berjalan didepan" memimpin dan membimbing perkembangan serta perubahan masyarakat.

Dalam suatu negara yang memiliki dasar atau asas-asas atas hukum modern, tujuan utama dari pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai yang sudah mengendap dalam masyarakat, akan tetapi tujuan utama pembentukan undang-undang adalah agar supaya menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. Kemudian adapun maksud dari kata "*legal policy*" yang dituangkan dalam undang-undang, menjadi sebuah sarana rekayasa sosial, yang memuat kebijaksanaan yang hendak dicapai pemerintah, untuk mengarahkan masyarakat menerima nilai-nilai baru. Sedangkan Hattu menyatakan bahwa dalam negara hukum modern memerlukan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai instrumen untuk memberi, mengatur, membatasi sekaligus mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Pemerintah dan menjamin hak-hak masyarakat.

Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. Pertama, mampu dilaksanakan; kedua, dapat ditegakkan; ketiga, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan keempat, mampu menyerap aspirasi masyarakat. Kondisi ini menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang tidak hanya sebatas melaksanakan proses formal, tetapi juga harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga kualitas undang-undang yang dibentuk sesuai dengan tujuan yang diinginkan²⁶.

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:²⁷

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam undang undang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni:

²⁶ Rahendro jati, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif*. Jurnal Rechts vinding, vol. 1 No 3, 2012

²⁷ Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2006 hlm. 3

- a. Tujuannya jelas dan kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- b. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- c. Dapat dilaksanakan dan kedayagunaan dan kehasilgunaan
- d. Kejelasan rumusan dan keterbukaan

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank

Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Tidak hanya itu, pada Pasal 8 ayat (2) Undang UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa terdapat Peraturan Perundang-undangan tersebut yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.²⁸

b) Teori kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)²⁹. Secara bahasa kewenangan berasal dari kata wewenang yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, sedangkan kewenangan berarti hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu tindakan yang dimiliki oleh badan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara

²⁸ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* Pasal 8

²⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), h. 35-36

negara lainnya untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.³⁰

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, mengatakan bahwa kewenangan merupakan kekuasaan badan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.³¹ Negara Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan disamping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- a) hukum
- b) kewenangan
- c) keadilan
- d) kejujuran

³⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

³¹ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang *Administrasi Pemerintahan*

- e) kebijaksanaan
- f) kebijakan.³²

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.³³

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Wewenang pemerintahan itu sifatnya berbeda-beda ada yang bersifat *Expressimplied*, *Fakultatif* Dan *Vrij Bestuur*. Wewenang yang bersifat *Expressimplied* memiliki isi yang bersifat umum dan individual kongkret adapun wewenang ini merupakan wewenang yang memiliki maksud dan kejelasan tujuan serta patuh pada hukum yang tertulis dan yang tidak tertulis adapun isi dari wewenang ini. Misalnya membuat suatu peraturan, sedangkan yang isinya kongkret misalnya dalam bentuk rencana atau suatu keputusan seperti memberikan nasehat serta membuat Rencana Tata Ruang.³⁴ Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan

³² Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan* (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

³³ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, h. 35

³⁴ SF Marbun, *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2003. Hlm 123

legislatif (diberi oleh Undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.³⁵

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah: "*Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*". (Wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).³⁶

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu. Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh

³⁵ Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia. h. 78

³⁶ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), h.4

dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD1945). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat di dalam hukum. wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum

positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.³⁷

c) Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan langkah strategis yang diharapkan untuk mempercepat pertumbuhan dan pembangunan suatu daerah, disamping menciptakan keseimbangan pembangunan antar daerah. Pembangunan daerah tidak akan datang dan terjadi dengan begitu saja. Pembangunan di daerah baru akan berjalan kalau sejumlah prasyarat dapat dipenuhi antara lain :

1. Fasilitas.
2. Pemerintahan daerah harus kreatif.
3. Politik lokal yang stabil.
4. Pemerintahan daerah harus menjamin kesinambungan berusaha.
5. Pemerintahan daerah harus komunikatif, terutama dalam bidang perburuhan dan lingkungan hidup.³⁸

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri

³⁷ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 219

³⁸ Kamaruddin Hidayat dan Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Azasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h.155

berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (2) menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.³⁹ Setelah itu di keluarkan dengan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada sistem pemerintahan daerah terdapat pembagian dua kekuasaan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan Legislatif dan Pemerintahan Daerah/Kepala Daerah sebagai Eksekutif. Untuk mewujudkan keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintah daerah, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakat untuk bekerja keras, trampil, disiplin, dan berperilaku baik dan atau sesuai dengan nilai, norma, serta ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta dana/ pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif, dan professional.⁴⁰ Hubungan antara Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada dasarnya merupakan hubungan kerja yang

³⁹ Himpunan peraturan.... *Ibid* pasal 1 dan 2

⁴⁰ HAW. Widjaja, *Pemerintahan Daerah* (Jakarta: PT Raja grafindo Persada) h.23

kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan Otonomi Daerah sesuai dengan fungsinya masing-masing sehingga antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang bersifat saling mendukung (sinergi) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Legislasi atau Pembentukan Peraturan Daerah merupakan proses perumusan kebijakan publik. Sehingga Peraturan Daerah yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kebijakan publik. Maka substansi dari Peraturan Daerah memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur. Dalam hal ini, jelas peran yang dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui kebijakan tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah melakukan salah satu fungsi negara, yaitu mewujudkan *distributive justice*. Melalui kewenangan tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengartikulasikan dan merumuskan berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari Peraturan atau Undang-Undang yang dibuat.⁴¹ Fungsi pelayanan dan pengaturan umum dibidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan perlu didistribusikan secara sentral dan lokal agar ia benar-benar aspiratif, baik terhadap kepentingan nasional maupun terhadap

⁴¹ Krisna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), h. 2-3

tuntutan heterogenitas lokal yang dimaksud. Disamping itu, adanya Pemerintahan Daerah akan mempebesar akses setiap warga negara untuk berhubungan langsung dengan pimpinannya dan sebaliknya pimpinan Daerah akan memperoleh kesempatan luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah, kendala, dan kebutuhan daerahnya dan menghilangkan mekanisme pembuatan keputusan yang kurang efisien. Demikian juga bagi suatu Daerah dengan populasi yang relatif homogeni yang akan lebih berpeluang menghasilkan keputusan-keputusan yang tidak antagonistik dengan kondisi dan kebutuhan anggota masyarakat yang dominan diwilayah tersebut.⁴²

Berbicara mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari percakapan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dalam konteks bentuk negara Indonesia. Dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional itu memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang di Proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sesebuah kerangka negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*), bukan berbentuk Federasi (*serikat*). Dengan demikian, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Otonomi Daerah). Haruslah diletakkan dalam bingkai pemahaman negara berbentuk kesatuan bukan berbentuk federasi, sebagaimana diamanatkan pasal 1

⁴² *Ibid*, h. 3

Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut diatas.

Demikian pula, hal tersebut dipertegas dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan mengatakan, bahwa: “Oleh karena Negara Indonesia itu satu, maka Indonesia takkan mempunyai daerah didalam lingkungan saat juga”. Dalam konteks itulah, dapat dipahami bahwa konsekuensi atas pemahaman pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka dalam Pasal 18 Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dirumuskan judul babnya ”Pemerintah Daerah” dengan isi pasalnya, sebagai berikut: Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahanya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerinthan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Pada bagian lain penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dikatakan “Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi dan daerah Propinsi dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil”. Tampaknya apa yang dimaksudkan sebagai Daerah besar dalam penjelasan itu, disebut sebagai Provinsi. Provinsi terdiri dari daerah-daerah yang lebih kecil, sebagai mana dikenal dengan nama Kabupaten, Kota Madya/Kota, Kecamatan, Kelurahan/Desa, dikemudian hari sejarah otonomi daerah di Indonesia mengenal otonomi bertingkat (Hieraki), sebagaimana tercermin dalam sebutan Daerah Tingkat 1, 11, dan 111. Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945

disebutkan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota ini mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”.⁴³

E. Konsep Operasional

Konsep Operasional dimaksudkan agar penelitian mempunyai batasan-batasan dan tidak keluar dari arah yang diinginkan, selain itu supaya pembaca dapat memahami variable-variabel yang berkaitan dengan penelitian. Konsep operasional juga dimaksudkan untuk menghindari kesalahpahaman terhadap konsep penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Adapun konsep operasional tersebut akan diuraikan dibawah ini.

1. Kedudukan artinya tempat, letak, tingkatan, status atau keadaan yang sebenarnya.⁴⁴
2. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁵
3. Peraturan daerah menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah

⁴³ Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 8 ayat 1

⁴⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

⁴⁵ Himpunan peraturan... *Ibid*, psl 1 ayat 2

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan kepala daerah.

4. Agama berasal dari bahasa Sansakerta, yaitu “*a*” yang berarti tidak dan “*gama*” yang berarti kacau. Maka agama berarti tidak kacau (teratur). Dengan demikian agama itu adalah peraturan, yaitu peraturan yang mengatur keadaan manusia, maupun mengenai sesuatu yang gaib, mengenai budi pekerti dan pergaulan hidup bersama.⁴⁶
5. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
7. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
8. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
9. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
10. Keputusan Menteri Agama RI Nomor 373 Tahun 2003 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat
11. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat
12. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Zakat

⁴⁶ Faisal Ismail. *Paradigma Kebudayaan Islam : Studi Kritis dan Refleksi Historis*, (Jogyakarta: Titian Ilahi Press: 1997). h. 28

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Terdapat empat kata kunci dalam metode penelitian yaitu: cara ilmiah, rasional, empiris dan sistematis⁴⁷. Sedangkan penelitian pada dasarnya merupakan, “suatu upaya pencarian” dan bukannya sekedar mengamati dengan teliti terhadap sesuatu objek yang mudah terpegang ditangan. Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *research*, *re* berarti kembali dan *to search* yang berarti mencari. Dengan demikian secara logawiyah berarti mencari kembali. Pada dasarnya sesuatu yang dicari itu tidak lain adalah “pengetahuan” atau lebih tepatnya “pengetahuan yang benar”, dimana pengetahuan yang benar ini nantinya dapat dipakai untuk menjawab pertanyaan atau ketidaktahuan tertentu⁴⁸.

Dengan demikian, setiap penelitian (*research*) berangkat dari ketidaktahuan dan berakhir pada keraguan dan tahap selanjutnya berangkat dari keraguan dan berakhir pada suatu hipotesis (jawaban yang untuk sementara dapat dianggap benar sebelum dibuktikan sebaliknya)⁴⁹. Metode penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya dan diadakannya pemeriksaan yang mendalam

⁴⁷ Sugyiono, *Metode Penelitian Hukum, (kuantitatif, Kualitatis dan R&D)*, (Bandung: Alfabeta cv., 2011), Cet-14, h. 2.

⁴⁸ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2012), Ed 1-3, h.27

⁴⁹ Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), Ed. 1-6, h. 19

terhadap fakta hukum tersebut kemudian untuk mengusahakan pemecahan suatu permasalahan-permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan⁵⁰.

Sedangkan penelitian Hukum adalah suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan hanya sekedar *know-about*. Oleh karena itu, sebagai suatu kegiatan yang bersifat *know-how*, penelitian hukum digunakan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Sehingga dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan masalah. Cohen mengatakan bahwa kegiatan penelitian hukum merupakan proses menemukan hukum yang berlaku dalam kegiatan kehidupan masyarakat. Namun, dalam hal ini bukan hanya sekedar menerapkan aturan aturan yang ada, melainkan juga menciptakan hukum untuk mengatasi masalah yang dihadapi⁵¹. Pada dasarnya setiap penelitian mempunyai tujuan dan kegunaan tertentu yang secara umum tujuan tersebut terdiri atas: 1) Penemuan (data yang diperoleh benar-benar baru), 2) Pembuktian (data yang diperoleh kemudian dijadikan bahan pembuktian penelitian), dan 3) *Pengembangan* (memperdalam pengetahuan yang telah ada).⁵² Selain itu, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis.

1. Jenis dan sifat penelitian

⁵⁰ Bambang Sunggono, *ibid*, h. 27.

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2015), Ed. Revisi, h. 60

⁵² Sugiyono, *Metode Penelitian (Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*, *Op.Cit.*, h. 3.

Dalam penelitian ini dilihat dari jenisnya, penelitian ini termasuk dalam penggolongan yang dilakukan secara penelitian hukum normatif, yaitu penelitian kepustakaan, Penelitian ini juga dapat disebut penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁵³ Sedangkan dilihat dari sifatnya adalah deskriptif analisis yaitu analisis yang dilakukan untuk menilai karakteristik dari sebuah data.

2. Objek penelitian

Obyek penelitian ini adalah mengenai kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang berbasis agama menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam penelitian hukum normatif data dan sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yang dapat dikelompokkan yaitu sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer, yaitu merupakan bahan yang menjadi sumber utama dalam penelitian dan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat peraturan perundang-undangan
 - a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - c) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014. Hlm 66

- d) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- e) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- f) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- g) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat
- h) Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang *Zakat*
- i) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang *Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan*
- j) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2014 *Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*
- k) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang *Pengelolaan Zakat*
- l) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 Tentang *Zakat atau Sumbangan Keagamaan*
- m) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang *Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan*

- n) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 Tentang *Optimalisasi Pengumpulan Zakat* di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jenderal Lembaga Negara, Sekretariat Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah Melalui Badan Amil Zakat Nasional
 - o) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 373 Tahun 2003 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat
 - p) Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Zakat
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer seperti buku, jurnal, seminar, artikel majalah, serta artikel internet maupun makalah-makalah yang berhubungan dengan eksistensi peraturan daerah yang berbasis agama dalam sistem otonomi daerah.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu merupakan bahan-bahan yang mempunyai fungsi untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder atau bahan-bahan hukum tersier yang terdiri dari kamus hukum, kamus bahasa, serta media massa dan elektronik yang mendukung dalam penelitian ini.

3. 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. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara induktif penyimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus kepada hal-hal yang bersifat umum.

4. Sistematika Penelitian

Pada penulisan ini penulis mengikuti ketentuan sistematika penulisan yang telah ditentukan oleh bagian akademik Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau dimana dalam penulisan ini pokok permasalahan akan dibagi menjadi 4 (empat) bab, yaitu sebagai berikut :

A. Bab I: Pendahuluan

- a. Latar belakang masalah
- b. Masalah pokok
- c. Tujuan dan kegunaan penelitian
- d. Kerangka teori
- e. Konsep operasional
- f. Metode penelitian
- g. Sistematika penulisan

B. Bab II: Tinjauan Umum Tentang Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- a. Kewenangan Urusan Pemerintahan Daerah
- b. Konsep Otonomi Daerah
- c. Tinjauan Filosofis Tentang Zakat

C. Bab III: Hasil Penelitian dan Pembahasan Tentang Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- a. Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- b. Apakah Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Bertentangan atau tidak Dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

D. Bab IV: Penutup

- c. Kesimpulan
- d. Saran

BAB II TINJAUAN UMUM

A. Kewenangan Urusan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen, rumusan Pasal 18 ayat (1) dan (2) adalah sebagai berikut : Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁵⁴

Rumusan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen, terlihat jelas bahwa negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralistik. Desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan organisasi negara yang dapat diterima dan disepakati oleh para pembentuk negara Republik Indonesia. Desentralisasi adalah sebagai penyerahan tugas atau urusan kepada pemerintah tingkat bawah.⁵⁵ Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

⁵⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Psl 18

⁵⁵ H.M. Arief Mulyadi, *Prinsip-Prinsip Negara Kesatuan dan Desentralisasi Dalam Negara Republik Indonesia*, Prestasi Putra Karya, Jakarta, 2010, hal. 43.

Tahun 1945.⁵⁶ Urusan pemerintahan daerah telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini menyebutkan ada Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, ke dua istilah ini merujuk pada Daerah Bab I tentang Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 menyebutkan Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri. Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 angka 2 menyebutkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁷

Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 angka 3 menyebutkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dasar pengaturan Pemerintahan Daerah terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 BAB VI Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18, 18A, dan 18B. Dari pasal-pasal tersebut dapat memberikan suatu ruang lingkup Pemerintahan Daerah yaitu Provinsi yang dipimpin oleh Gubernur, Kota yang dipimpin Wali Kota, dan Kabupaten dipimpin oleh Bupati. Selanjutnya Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan

⁵⁶ Himpunan peraturan... *Ibid*, pasal Psl 1 ayat 2

⁵⁷ M. Rendi Aridhayandi, *Peran Pemerintahan Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)*, Jurnal Hukum, No. 4, 2018

pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, serta Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai wewenang Kepala Daerah, pada pasal 65 ayat (2) huruf e yang menyebutkan “melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.⁵⁸

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang memiliki tujuan agar pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia sebagai upaya mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah adalah suatu organ yang dipimpin oleh Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus bertindak sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara, dengan bagian-bagiannya, terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintahan Kabupaten dan Kota. Berhubungan dengan prinsip pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membedakan pengertian Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Daerah. Hal tersebut terdapat didalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Yang mengatur tentang pembagian wilayah negara.⁵⁹

⁵⁸ Himpunan peraturan... *Ibid*, pasal Psl 65 ayat 2 huruf e

⁵⁹ Mifta Farid, *Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah*, E-Jurnal Lentera Hukum, Vol 4 No 2, 201

Urusan pemerintahan daerah telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana yang telah diatur didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kewenangan pemerintahan wajib dan pilihan⁶⁰. Kewenangan pemerintahan wajib memiliki arti suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan, dan lain lain. Sedangkan kewenangan pemerintah yang bersifat pilihan terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu.

Pada hakikatnya urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah adalah urusan pemerintah daerah menyelenggarakan semua urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Tindakan pemerintah adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintah. Ada dua bentuk tindakan pemerintah, yakni tindakan berdasarkan hukum dan tindakan berdasarkan fakta/ nyata atau bukan berdasarkan hukum. Tindakan pemerintah berdasarkan hukum dapat dimaknai sebagai tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk menciptakan suatu hak dan kewajiban. Tindakan ini lahir sebagai konsekuensi logis dalam kedudukan pemerintah sebagai subyek hukum, sehingga tindakan hukum yang dilakukan menimbulkan

⁶⁰ Himpunan peraturan... *Ibid*, pasal Psl 9

akibat hukum, sedangkan tindakan berdasarkan fakta/nyata (bukan hukum) adalah tindakan pemerintah yang tidak ada hubungan langsung dengan kewenangannya serta tidak memiliki akibat hukum yang tetap. Selain itu pemerintahan daerah memiliki wewenang mengeluarkan surat perizinan usaha atau perluasan usaha yang dikelola oleh perorangan, investor atau pun yang dikelola oleh pihak swasta.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut yaitu antara lain, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter/fiscal dan agama. Kemudian ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar.⁶¹

Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar itu meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat dan juga sosial ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan

⁶¹ Himpunan peraturan... *Ibid*, psl. Psl 11 ayat 2

Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut.

Kemudian Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar itu meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistic, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan.⁶² Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum.⁶³

Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah

⁶² *Ibid*, Himpunan...., Psl 12

⁶³ <http://law.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2015/06/Kajian-Evaluasi-Perda-Bintan.pdf> diakses tanggal 27 Februari 2020 Pukul 10.21

melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota. Berdasarkan ketentuan UUD 1945, yaitu Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 sebagai sumber legitimasi utama pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah dibentuk dan diberlakukan beberapa undang-undang, yaitu :⁶⁴

- a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID), undang-undang ini dipandang sebagai undang-undang tentang pemerintahan daerah karena KNID sama dengan organ kelengkapan pemerintahan daerah sejalan dengan maklumat wakil presiden 16 Oktober 1945 dan mendapat KNID sebagai badan Perwakilan Rakyat Daerah dan secara resmi menghidupkan kembali pemerintahan daerah otonom yang terhapus selama pemerintahan pendudukan Jepang.
- b. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan Daerah. Dengan Undang-Undang ini dihajatkan untuk melakukan perbaikan terhadap keberadaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah yang dibuat dalam kondisi tergesa-gesa dengan suasana revolusi. Dalam Undang-Undang ini menghendaki hanya ada satu macam pemerintahan di daerah, yaitu satuan pemerintahan daerah otonom; provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri dan warga dan sebagainya. Serta bentuk daerah otonom lain Daerah Istimewa yang mempunyai hak asal usul sebelum Indonesia memiliki pemerintahan sendiri.

⁶⁴<http://guruppkn.com/undang-undang-yang-mengatur-pemerintahan-daerah>.diakses pada tanggal 25 Februari 2020 pukul 21.32

- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan daerah. Undang-undang tentang Pemerintah Daerah masa berlakunya UUDS 1950 menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan Daerah yang memuat dua hal pokok, yaitu : pada daerah-daerah (besar dan kecil) hanya akan ada satu bentuk susunan pemerintahan, yaitu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri; dan kepada daerah-daerah akan diberikan otonom seluas-luasnya untuk mengatur rumah tangga sendiri.
- d. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pada undang-undang tersebut, hamper seluruhnya/dominan menghadapi rumusan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: Menghilangkan dualism pemerintahan di daerah; dan memperbesar pengendalian pemerintah pusat terhadap daerah.
- e. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. Dalam undang-undang ini telah diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah. Oleh karena itu, dalam penamaan penambahan imbuhan di atas Undangundang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah menggambarkan tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dan penyelenggaraan pemerintah yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah;
- f. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi, karena Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan kata lain perubahan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 ke Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah perubahan dari penyerahan urusan ke pengakuan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya.

- g. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ke Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, disamping karena adanya perubahan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti; Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan MPR Tahun 2002 dan Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI untuk menyampaikan saran atas laporan pelaksanaan keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003. Perubahan ini juga memperhatikan perubahan Undang-undang terkait dibidang politik, diantaranya ; Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang

Susunan dan Kedudukan MPR,DPR DPD dan DPRD, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan lain-lain;

- h. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tujuan dari lahirnya undang-undang ini bahwa Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Berdasarkan uraian di atas, sumber legitimasi utama penyelenggaraan daerah adalah Pasal 18 ayat yang harus sejalan dan bertumpu pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang sudah pasti bermaksud menghendaki Rapublik Indonesia sebagai negara kesatuan. Dan berdasarkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, maka dapat dikemukakan beberapa hal pokok, sebagai berikut:⁶⁵

- a. Daerah Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang. Daerah besar dan kecil tidak/bukanlah sebagai negara bagian, karena daerah tersebut dibentuk dalam kerangka Negara Kesatuan. Daerah

⁶⁵*Ibid*,<http://gurupkn.com/undang-undang-yang-mengatur-pemerintahan-daerah>.diakses pada tanggal 25 Februari 2020 pukul 21.32

besar dan kecil ada yang bersifat otonom dan ada yang bersifat administrasi belaka;

- b. Pengaturan tersebut harus memandang dan mengingat dasar pemasyarakatan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal usul yang bersifat istimewa adalah swapraja atau desa maupun yang semacam itu. Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah yang mempunyai hak asal usul yang bersifat istimewa tersebut;
- c. Daerah-daerah yang terdapat di Republik Indonesia adalah semua sebagai daerahnya (wilayah) pemerintah pusat dan pemerintah Negara Republik Indonesia merupakan pusat pemerintahan daerah. Dengan demikian, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan satu kebulatan ikatan pemerintahan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.⁶⁶

Penyelenggaraan pemerintahan daerah Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah

⁶⁶*Ibid*,<http://law.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2015/06/Kajian-Evaluasi-perda-Bintan.pdf> diakses tanggal 27 Februari 2020 Pukul 10.27

tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Pemerintahan daerah merupakan pelaksana fungsi pemerintahan yang berada di daerah. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan tersebut, pemerintah daerah dilakukan oleh dua lembaga pemerintahan daerah yaitu, kepala daerah dan DPRD⁶⁷. Kedua lembaga ini bekerja sama dalam peningkatan pelayanan masyarakat dan dalam mewujudkan kesejahteraan di tengah masyarakat yang ada di daerah. Kepala daerah adalah pemimpin yang dipilih oleh secara langsung oleh rakyat secara demokratis yang persyaratannya dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Hubungan antara kepala daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang setara dan merupakan hubungan kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa kedudukan dari kedua lembaga tersebut yaitu, memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, dalam arti tidak ada yang saling membawahi diantara keduanya. Sedangkan dalam hal kemitraan, kedua lembaga ini bekerja sama membuat kebijakan daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan

⁶⁷ Khaerul Ikram Damanik dkk, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, (Cet.II; Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012), h.118

pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau *concurrent*. Setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* tersebut dibagi secara proporsional antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, maka ditetapkan kriteria pembagian urusan yang meliputi :

- a. eksternalitas, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak atau akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila berdampak regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila berdampak nasional menjadi kewenangan Pemerintah.
- b. Akuntabilitas, maksudnya adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung atau dekat dengan dampak atau akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Artinya akuntabilitas (pertanggungjawaban) penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.
- c. Efisiensi, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus

dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah.⁶⁸

B. Konsep Otonomi Daerah

Konsep otonomi selalu terkait dengan tata pengelolaan Negara. Otonomi dalam pengertian ini, selain berarti mengalihkan kewenangan dari pusat (*central government*) ke daerah juga berarti menghargai atau mengefektifkan kewenangan asli yang sejak semula tumbuhkan hidup di daerah untuk melengkapi sistem prosedur pemerintahan negara di daerah. Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut

⁶⁸Albert Morangki, *Tinjauan Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Urusan Di Bidang Pertanahan*, Jurnal Hukum, Vol XX No 3, 2012

Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian ini dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.⁶⁹

Kata Otonomi berasal dari bahasa Yunani, *outonomous*, yang berarti pengaturan sendiri atau pemerintahan sendiri. Menurut *Encyclopedia of social Science*, pengertian otonomi adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*.⁷⁰ Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dengan melibatkan masyarakat luas dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Otonomi daerah merupakan langkah strategis yang diharapkan untuk mempercepat pertumbuhan dan

⁶⁹ *Ibid*, <http://law.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2015/06/Kajian-Evaluasiperda-Bintan.pdf> diakses tanggal 03 Maret 2020 Pukul 20.54

⁷⁰ <http://id.m.wikipedia.org/wiki/otonomidaerah>. Diakses pada tanggal 03 Maret 2020 Pukul 19.47

pembangunan suatu daerah, disamping menciptakan keseimbangan pembangunan antar daerah. Pembangunan daerah tidak akan datang dan terjadi dengan begitu saja. Pembangunan di daerah baru akan berjalan kalau sejumlah prasyarat dapat dipenuhi antara lain Fasilitas, Pemerintahan daerah harus kreatif, Politik lokal yang stabil, Pemerintahan daerah harus menjamin kesinambungan berusaha dan Pemerintahan daerah harus komunikatif, terutama dalam bidang perburuhan dan lingkungan hidup⁷¹.

Secara lebih lanjut, dengan adanya otonomi daerah, maka daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran-serta dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam arti daerah diberikan wewenang untuk mengurus urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintahan pusat. Adapun yang menjadi prioritas pemerintah menjalankan otonomi daerah adalah menekankan kepada peningkatan pelayanan masyarakat dalam hal ini sebagai pelaksana adalah birokrasi dan meningkatkan kesejahteraan dan keadilan terhadap masyarakat yang ada di daerah. Maka, otonomi daerah pada hakikatnya adalah hak atau wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak atau kewenangan tersebut meliputi pengaturan pemerintahan dan pengelolaan pembangunan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

⁷¹ Kamaruddin Hidayat dan Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Azazi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h.155

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (2) menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945⁷². Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6 definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada hakikatnya otonomi daerah memberikan ruang gerak secukupnya bagi pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya sendiri agar lebih berdaya mampu bersaing dalam kerjasama, dan profesional terutama dalam menjalankan pemerintah daerah dan mengelola sumber daya serta

⁷² Himpunan peraturan.... *Ibid* pasal 1 dan 2

potensi yang dimiliki daerah tersebut. Jika dilihat dari semangat Undang-Undang tersebut maka tujuan otonomi daerah adalah sebagai berikut⁷³:

1. Meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat di daerah agar semakin baik
2. Memberi kesempatan daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri
3. Meringankan beban pemerintah pusat
4. Memberdayakan dan mengembangkan potensi sumber daya alam dan masyarakat daerah
5. Mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan di daerah
6. Memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah maupun antardaerah untuk menjaga keutuhan NKRI
7. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan
8. Mewujudkan kemandirian daerah dalam pembangunan.

Berdasarkan undang-undang tentang otonomi daerah, terdapat hak dan kewajiban daerah dalam otonomi daerah. Berikut hak yang dimiliki oleh setiap daerah yaitu sebagai berikut :

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
2. Memilih pemimpin daerah

⁷³<https://www.kompasiana.com/simonmanalu/54f97771a333111a648b46a8/konsep-otonomi-daerah-good-governance-dan-reinventing-government-dalam-pembangunan-daerah?page=all>. Diakses tanggal 03 Maret 2020 Pukul 21.35

3. Mengeloloo aparaturn daerah
4. Mengelola kekayaan daerah
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
6. Mendapatkan bagi hasil pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah
7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah
8. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

Selanjutnya yang termasuk kedalam kewajiban daerah yaitu sebagai berikut :

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan NKRI
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan
5. Meningkatkanfasilitas dasar pendidikan
6. Meningkatkan pelayanan kesehatan
7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
8. Mengembangkan sistem jaminan sosial
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
10. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah
11. Melestarikan lingkungan hidup
12. Mengelola administrasi kependudukan

13. Melestarikan nilai sosial budaya
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya
15. Kewajiban lain yang diatur di dalam perturan perundang-undangan

Kemudian disamping daerah tersebut memiliki hak dan kewajiban, daerah tersebut juga memiliki tujuan. Dan tujuan dari Otonomi Daerah itu adalah sebagai berikut :⁷⁴

1. Meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat di daerah agar semakin baik
2. Memberi kesempatan daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri
3. Meringankan beban pemerintah pusat
4. Memberdayakan dan mengembangkan potensi sumber daya alam dan masyarakat daerah
5. Mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan di daerah
6. Memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah maupun antardaerah untuk menjaga keutuhan NKRI
7. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan
8. Mewujudkan kemandirian daerah dalam pembangunan

⁷⁴ *Ibid*, <https://www.kompasiana...> Dikutip pada tanggal 03 Maret 2020 Pukul 22.13

Penyelenggaraan otonomi daerah memiliki dua tujuan pokok yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum mengacu pada untuk meningkatkan kualitas keadilan, demokrasi dan kesejahteraan bagi seluruh unsure bangsa yang beragam di dalam NKRI yang utuh. Sedangkan tujuan khususnya yaitu sebagai berikut:⁷⁵

1. Meningkatkan keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan maupun implementasinya sehingga terwujud suatu pemerintahan local yang bersih, efisien, transparan, responsive dan akuntabel.
2. Memberikan pendidikan politik kepada masyarakat akan urgensi keterlibatan mereka dalam proses pemerintahan local dan kontribusinya bagi tegaknya pemerintahan nasional yang kokoh dan sah.
3. Memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih para pemimpin mereka secara langsung dan demokratis.
4. Membangun kesaling-percayaan antar masyarakat di satu pihak dan masyarakat dan pemerintah di lain pihak

Undang-undang tentang otonomi daerah dalam pelaksanaannya tentu tidak terlepas dari adanya asas-asas yang terkandung didalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut, sehinga dengan adanya dan terjalannya asas-asas tersebut memaksimalkan dari tujuan otonomi daerah tersebut. Asas otonomi itu adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi

⁷⁵ Syamsudin Haris, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press dan Obor, 2006. hlm. 161

daerah.⁷⁶ Dan adapun berikut ini asas-asas yang terkandung didalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah)⁷⁷. Sedangkan pengertian dari Desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi⁷⁸. Artinya sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Mengenai definisi desentralisasi sendiri tidak ditemukannya definisi tunggal yang menjelaskan desentralisasi secara terperinci. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *de* artinya lepas, dan *centrum* artinya pusat atau (*away from centre*). Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri

⁷⁶ Himpunan peraturan... *Ibid*, psl 1 Ayat 7

⁷⁷ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta, 2007. hlm. 10

⁷⁸ Himpunan peraturan... *Ibid*, psl 1 Ayat 8

dari pusat⁷⁹. Menurut Agus Salim Andi Gadjong asas desentralisasi adalah sebagai berikut:⁸⁰

1. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
 2. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
 3. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan
 4. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan
2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan juga tentang pengertian Dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah

⁷⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alumni, 2004, hlm. 117

⁸⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2007, hlm. 77-78

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.⁸¹

3. Asas tugas pembantuan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan tentang pengertian Tugas Pembantuan yaitu 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.⁸² Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal. Adapun yang menjadi prinsip penerapan kebijakan otonomi daerah adalah sebagai berikut:⁸³

- a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah.
- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepada daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas.

⁸¹ Himpunan peraturan... *Ibid*, psl 1 Ayat 9

⁸² Himpunan peraturan... *Ibid*, psl 1 Ayat 11

⁸³ Syaukani, Affan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2002, hal 175-177

- c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan intitusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsive terhadap kebutuhan daerah.
- e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan Negara dan daerah, pembagian reverse (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkait dengan kakayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
- f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block grant, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
- g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu bangsa.

C. Tinjauan Filosofis Tentang Zakat

Dengan Lahirnya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 (UU No 38/1999) Tentang Pengelolaan Zakat yang disahkan pada tanggal 23 September 1999, kemudian undang- undang ini diamanden menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 (UU No 23/2011) , walau tidak ada kata terlambat, hal ini banyak memberikan angin segar kepada umat Islam dalam mewujudkan suatu tatanan perekonomian yang kuat. Sebagai tindak lanjut undang-undang ini maka Menteri Agama Mengeluarkan Keputusan Nomor 581 Tahun 1999 Tentang Pelaksanaan UU No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat, dan sebagai petunjuk teknis telah dikeluarkan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji No. D/291 Tahun 2000 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.⁸⁴

Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (UU 38/1999) yang diikuti dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 (selanjutnya disebut Kepmenag 373/1999) dan Keputusan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut Kepdirjenbimas Islam 291/2000), banyak Pemerintahan Daerah menetapkan peraturan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan zakat, infak/sedekah, wakaf dan donasi lainnya yang diakui dalam ajaran agama Islam (selanjutnya disebut perda zakat).

⁸⁴ Hamzah Hasan Khaeriyah, *Ekonomi Zakat DI Indonesia* (Makassar: Alauddin University Press), 2013, hal. 32

Pasca UU 38/1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut UU 23/2011), 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 dalam ajaran agama Islam, serta masih tercantum dalam Program Pembentukan Perda. Padahal jika dilihat dalam pembatalan perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri tahun 2016 sebelum kewenangan pembatalan perda dipangkas Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) melalui Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 tanggal 5 April 2017 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 tanggal 14 Juni 2017 perda zakat merupakan salah satu dari 1765 perda dan perkada yang dibatalkan.⁸⁵

Menurut Undang-Undang RI No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, bahwa zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang Muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan Syariat Islam. Dilihat secara sepintas semangat yang sama dapat dirasakan saat menyandingkan antara aturan hukum formal dan aturan Syariat Islam. Namun dengan telaah lebih jauh tentunya pelaksanaan perda zakat di Provinsi Riau akan diperhadapkan pada berbagai kendala apakah norma agama patut dan boleh disinkronisasikan dalam kaidah hukum di Indonesia, Padahal konstitusi dalam

⁸⁵ Budi S.P Nababan, *Legalitas Perda Zakat: Perspektif Teori Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 15 No 4, 2018

pasal 29 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 jelas menjamin kebebasan tiap-tiap penduduk beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing.

Asing di telinga kita ketika mendengar norma agama dijadikan sebagai kaidah hukum. Setiap implementasi akan memicu kelahiran perspektif yang beragam, demikian pula halnya implementasi perda zakat di Provinsi Riau dianalisa dari berbagai perspektif pula. Dalam perspektif konstitusional misalnya, bahwa apakah kehadiran perda zakat yang mengatur dimensi keagamaan tidak menjadikan sebagai sebuah bentuk tumpang tindih kewenangan. Bukankah melalui UU RI No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, negara telah mengatur bahwa urusan agama menjadi salah satu dari enam urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat.

Ada beberapa nilai yang terkandung dalam zakat sehingga umat Islam diperintahkan untuk menunaikan zakat, yang kemudian nilai-nilai tersebutlah ditetapkan sebuah hukum bahwa umat Islam yang telah memenuhi syarat harus menunaikan zakatnya. Diantaranya yaitu:⁸⁶

1. Nilai filosofis

Sebelum melangkah lebih jauh terhadap nilai filosofis yang terkandung di dalam zakat, maka dibutuhkan penalaran filosofis tentang apa yang menjadi makna

empirik dari suatu hukum Islam. Selain itu, penalaran filosofis juga merupakan upaya penetapan hukum Islam dengan tujuan memelihara dan menciptakan

⁸⁶ Achmad Musyahid Idrus, *Perkembangan Penalaran Filosofis dalam Hukum Islam*, Cet I; Makassar: Alauddin University Press, 2003, hal. 199

kemaslahatan manusia dan menjaga manusia dari hal-hal yang merusak. Adapun nilai yang terkandung dalam zakat secara filosofis antara lain yaitu⁸⁷:

- a. Zakat mensucikan jiwa dari sifat kikir
- b. Zakat mengobati hati dari cinta dunia

Selanjutnya, adapun yang menjadi landasan filosofis kewajiban berzakat yaitu *Istikhlaf*. *Istikhlaf* artinya penugasan sebagai khalifah di bumi. Ada beberapa tugas *istikhlaf* manusia secara umum diantaranya yaitu tugas mewujudkan kemakmuran dan kesjahteraan dalam hidup dan kehidupan dan tugas pengabdian atau ibadah dalam arti luas.

2. Nilai sosiologis

Zakat merupakan satu bagian dari sistem jaminan sosial dalam Islam untuk menanggulangi problem kesenjangan, kemiskinan dan gelandangan, hingga bencana alam maupun bencana kultural. Zakat memiliki peranan yang besar untuk mengatasi semua permasalahan tersebut apabila terkelola dengan professional. Dan Adapun nilai-nilai sosial yang terkandung dalam kewajiban berzakat antara lain sebagai berikut.⁸⁸

- a. Zakat membebaskan *mustahiq* dari kebutuhan
- b. Zakat menghilangkan sifat dengki dan benci
- c. Zakat menarik rasa simpati dan cinta

Zakat mulai disyariatkan pada tahun ke 2 Hijriah dan dekat dengan waktu disyariatkan juga puasa ramadhan. Zakat itu sendiri merupakan suatu kewajiban

⁸⁷ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, diterjemahkan Salman Harun dkk., Litera Antar Nusa, 2001 hal. 850

⁸⁸ *Ibid*, Yusuf Qardhawi... hal 867

bagi umat muslim, dikarenakan zakat merupakan salah satu dari rukun islam. Dalam alquran, perintah untuk menunaikan zakat tersebut terdapat 32 kali disebutkan.⁸⁹ Antara lain yaitu dalam QS.Albaqarah ayat 43.

“Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku'lah beserta orang-orang yang ruku’”.



⁸⁹ <https://www.lazismukudus.org/perintah-zakat-dalam-al-quran/>. Diakses pada tanggal 24 April 2020 Pukul 22.08

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang berbasis agama menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 (UU 23/2014) tentang pemerintahan daerah mengklasifikasikan urusan pemerintahan menjadi tiga, yaitu urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum. Dimana urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat seperti, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang terdiri dari pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial. Sedangkan urusan pemerintahan umum meliputi pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan pancasila, pelaksanaan UUD NKRI Tahun 1945, pelestarian bhineka tunggal ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI.

Pasal 10 ayat (2) Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagai asas dekonsentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah⁹⁰. Dalam pasal 13 peraturan pemerintah republik indonesia nomor 7 tahun 2008 dijelaskan juga bahwa urusan pemerintah yang menjadi wewenang pemerintah dibidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama yang didekonsentrasikan, diselenggarakan oleh instansi vertikal didaerah⁹¹

Mulainya otonomi daerah tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 22/1999) merubah kewenangan pemerintahan yang tadinya sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke daerah-daerah melalui desentralisasi, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional⁹².

Secara umum, peraturan daerah yang berbasis agama atau perda syariat sering dimaknai sebagai peraturan daerah yang materinya diambil dari ketentuan-ketentuan legal syariat islam, baik yang bersifat tekstual maupun substansi ajarannya. Akan tetapi pengertian ini belum bisa menjelaskan secara rinci

⁹⁰ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang *Pemerintahan Daerah* Psl 9-10

⁹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang *Dekonsentrasi dan Tugas pembantuan* Psl 13

⁹² Budi S.P Nababan, *Legalitas Perda Zakat: Perspektif Teori Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 15 No 4, 2018

berbagai jenis perda yang menjadi perdebatan. Untuk itu berikut ini disebutkan klasifikasi berbagai jenis perda yang berbasis agama dalam tiga kategori yaitu:

Pertama, jenis perda yang terkait dengan moralitas masyarakat secara umum. Meskipun menyangkut moral, namun mautan materi perda jenis ini sebenarnya menjadi konsen semua agama. Sebagai contoh perda jenis ini misalnya perda tentang anti pelacuran atau yang lebih dikenal dengan sebutan perda anti maksiat.

Kedua, peraturan daerah yang terkait dengan *fashion* atau mode pakaian lainnya seperti keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian lainnya ditempat tertentu. Berbeda dengan perda jenis pertama, perda jenis kedua ini sangat jelas tipikal *keislamannya* sehingga orang akan dengan mudah mengidentifikasi sebagai perda syariat.

Ketiga, peraturan daerah yang mengatur tentang keterampilan beragama islam, seperti perda tentang keharusan pandai baca tulis al-Qur'an, perda keharusan belajar di Madrasah Diniyah Awwaliyah, perda tentang Zakat, Infaq, dan Shadakah. Seperti peraturan daerah provinsi Riau Nomor 2 tahun 2009 tentang pengelolaan zakat.⁹³ Zakat itu adalah suatu bagian dari rukun Islam, oleh karenanya zakat ini termasuklah kedalam urusan agama yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, maka untuk mengaturnya lahirlah UU 38/1999 serta Kepmenag 373/1999 dan Kepdirjenbimas Islam 291/2000. Pengaturan zakat dalam UU 38/1999 direspon Pemerintahan Daerah dengan menetapkan perda

⁹³ Abdul Hadi, *Study Analisis Keabsahan Perda Syariat Dalam Prespektif Teori Hirarki Norma Hukum*, Jurnal Ummul Qura Vol IV, No. 2, Agustus 2014, Hal 57

zakat, hal ini imbas dari otonomi daerah yang ditafsirkan Pemerintahan Daerah dengan kebebasan yang lebih luas, termasuk menyusun regulasi di daerah. Namun sebenarnya, Pemerintahan Daerah tidak berwenang untuk menetapkan perda zakat apalagi perkara zakat, hal ini dapat ditelusuri dari kewenangan Pemerintahan Daerah, pengaturan zakat dalam peraturan perundang-undangan, dan materi muatan perda, sebagai berikut:

a. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Kewenangan berasal dari kata wenang, yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia wenang berarti mempunyai (mendapat) hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu, sedangkan kewenangan adalah hal berwenang atau hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu⁹⁴. Dalam perspektif hukum, banyak ahli yang mencoba memberikan pengertian tentang kewenangan, seperti Ridwan HR yang mengutip pendapat F.A.M Stroink dan J.G. Steenbek yang menyatakan bahwa kewenangan adalah suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam konteks hukum tata negara dan administrasi negara, berbicara mengenai kewenangan tentu yang dimaksudkan adalah kewenangan pemerintahan⁹⁵. Kewenangan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU 30/2014), adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik⁹⁶.

⁹⁴ Kamus besar bahasa Indonesia (KBBI)

⁹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hal. 101

⁹⁶ Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Psl 1 angka 6

Setiap keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Suatu Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan asas-asas, yaitu antara lain:

- a. Peraturan perundang-undangan
- b. Asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Menurut H.D. Van Wijk Wewenang tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu sebagai berikut⁹⁷:

- a. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.
- b. Delegasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalankan oleh organ lain atas namanya

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dimulai dengan adanya kewenangan, yaitu kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam perundang-undangan, hanya ada 2 (dua) kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wet giving sbevoegdheid*) merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan, sedangkan

⁹⁷ *Ibid*, Ridwan, HR... Hal 104-105

delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) merupakan pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Begitu juga dengan pembentukan perda, Pemerintahan Daerah hanya memperoleh kewenangan berdasarkan atribusi dan delegasi⁹⁸. Hal ini tersirat dalam angka 28, angka 39, dan angka 40 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU 12/2011). Jika dikaitkan dengan peraturan daerah provinsi Riau ini tidak ditemukan satu aturan pun yang memuat dan atau melimpahkan kewenangan untuk mengatur masalah agama kepada pemerintahan daerah karena sejatinya masalah agama mutlak urusan pemerintah pusat.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan perda untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sejak reformasi tahun 1999 hingga sekarang telah diberikan secara tegas oleh Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah (Pemda). Pemerintahan Daerah pernah diatur dalam UU 22/1999 yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004). Setelah dicabutnya UU 32/2004, maka

⁹⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undang*, Yogyakarta, Kanisius, 2007 hal. 55-56

digantilah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23/2014). Ketiga rezim Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut menetapkan agama sebagai salah satu kewenangan Pemerintah Pusat selain politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; serta moneter dan fiskal nasional.

Kewenangan Pemerintah Pusat ini merupakan pengecualian dari otonomi seluas-luasnya. Artinya perda provinsi Riau No 2 tahun 2009 yang berbasis agama ini tidak termasuk kedalam kewenangan pemerintahan daerah. Jadi pengaturan zakat oleh pemda ini tidak termasuk kedalam wewenang atribusi maupun delegasi dari pemerintah pusat kepada pemda karena tidak termasuk kedalam otonomi daerah.

Keabsahan suatu tindak pemerintahan (termasuk didalamnya pembentukan peraturan daerah) dapat diketahui dan diukur dari terpenuhinya tiga unsur utama asas *rechtmattigheid van bestuur*, yaitu unsur kewenangan, unsur prosedur, dan unsur substansi. Dengan artian apabila suatu tindak pemerintahan membentuk peraturan daerah dilakukan berdasarkan atas kewenangan yang dimiliki, berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan, dan secara substansial (materinya) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, maka tindak pemerintahan tersebut adalah sah atau *rechtmatig*. Tetapi sebaliknya jika salah satu atau keseluruhan dari ketiga unsur tersebut tidak terpenuhi, maka tindak pemerintahan tersebut adalah cacat yuridis

atau *onrechtmatig*. Jika unsur yang tidak terpenuhi adalah unsur wewenang, maka dikenal dengan istilah cacat wewenang, jika yang tidak terpenuhi adalah unsur prosedurnya maka istilahnya adalah cacat prosedur, demikian juga jika yang tidak terpenuhi adalah unsur substansinya maka dikenal dengan istilah cacat substansi. Jadi ketiga unsur ini dapat dijadikan tolok ukur untuk menilai keabsahan dari suatu tindak pemerintahan termasuk didalamnya untuk menilai keabsahan peraturan daerah⁹⁹. Yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah berdasarkan atribusi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang berjumlah 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, mulai dari pendidikan hingga sosial. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar mulai dari tenaga kerja hingga kearsipan. Urusan pemerintahan pilihan mulai dari kelautan dan perikanan hingga transmigrasi¹⁰⁰. Secara syariah, zakat merupakan

⁹⁹ *Ibid*, Abdul Hadi, Hal 58

¹⁰⁰ Budi S.P Nababan, *Legalitas Perda Zakat: Perspektif Teori Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 15 No 4, 2018

kewajiban bagi umat muslim karena zakat tersebut merupakan salah satu dari rukun islam yang bertujuan untuk mensucikan harta, “*Hubbuddunia/cinta akan dunia*”. Eksistensi pemda dalam hal ini bertujuan agar zakat yang dikeluarkan dapat didistribusikan kepada orang-orang yang berhak menerima zakat didaerah tersebut yang membutuhkan agar terjadinya kesetaraan sosial dan menjadi tonggak pembangunan ekonomi didalam daerah tersebut sesuai dengan asas pemerintahan yang baik itu antara lain menjamin akan kehidupan yang layak bagi masyarakat.

b. Pengaturan Zakat Dalam Peraturan Perundang-undangan

Pada masa Presiden B.J Habibie, Pemerintah Pusat telah menerbitkan UU 38/1999 yang terdiri dari 10 bab dan 25 pasal yang berasaskan iman dan taqwa, keterbukaan, dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan tujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam penunaian dan dalam pelayanan ibadah zakat, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial, serta meningkatkannya hasil guna dan daya guna zakat¹⁰¹.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 mencakup pengelolaan infaq, shadaqah, hibah, wasiat, waris, dan kafarat dengan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan agar menjadi pedoman bagi muzaki dan mustahiq, baik perseorangan maupun badan hukum dan/atau badan usaha. Untuk menjamin pengelolaan zakat, UU 38/1999 telah menentukan adanya unsur pertimbangan dan unsur pengawas yang terdiri atas ulama, kaum cendekia, masyarakat, dan pemerintah serta adanya sanksi hukum terhadap pengelola.

¹⁰¹ *Ibid*, Budi..... Hal 268

Kemudian UU 38/1999 diganti dengan UU 23/2011 pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang terdiri dari 11 bab dan 47 pasal yang berasaskan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas, dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. UU 23/2011 mengatur kegiatan perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan. Maka untuk itu dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (selanjutnya disebut BAZNAS) yang berkedudukan di ibu kota negara, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. BAZNAS dibiayai dengan APBN dan Hak Amil. Sedangkan BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibiayai dengan APBD dan Hak Amil, serta juga dapat dibiayai dengan APBN¹⁰².

BAZNAS adalah sebagai lembaga resmi dari pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengelola zakat¹⁰³. BAZNAS lah yang berhak melakukan pengelolaan zakat secara nasional di mana di setiap instansi pemerintahan hanya dapat dibentuk Unit Pengumpul Zakat (selanjutnya disebut UPZ) yang merupakan kewenangan BAZNAS. Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat (selanjutnya disebut LAZ) dengan izin Menteri

¹⁰² *Ibid*, Budi..... Hal 269

¹⁰³ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang *Pengelolaan Zakat* Psl 1 Angka 1

atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri serta wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat oleh LAZ kepada BAZNAS secara berkala. Sehingga pemungutan zakat, infaq dan sedekah tidak bisa dilakukan oleh sembarangan pihak, termasuk pemerintah daerah sekali pun. Selain diatur dalam UU 23/2011 setidaknya ketentuan zakat juga disebut dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (selanjutnya disebut UU 36/2008) dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan (selanjutnya disebut PP 60/2010).

Dalam UU 36/2008, zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima zakat yang berhak atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima sumbangan yang berhak, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan peraturan pemerintah dikecualikan dari objek pajak¹⁰⁴.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 menyebutkan bahwa zakat berupa uang atau yang disetarakan dengan uang atas penghasilan yang dibayarkan oleh wajib pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh wajib pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dapat

¹⁰⁴ *Ibid*, Budi..... Hal 269

dikurangkan dari penghasilan wajib pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh wajib pajak badan dalam negeri. Namun tidak dapat dikurangkan dari penghasilan tersebut, apabila pengeluaran untuk zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib tidak dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat, atau lembaga keagamaan. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 juga dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksana seperti: Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang (selanjutnya disebut PP 14/2014), Peraturan Badan Amil Zakat Nasional (selanjutnya disebut PerBAZNAS 01/2014, PerBAZNAS 02/2014, PerBAZNAS 03/2014, PerBAZNAS 01/2016, dan PerBAZNAS 02/2016).

Hubungan zakat dan pajak sangat erat sekali, terutama pada masa awal Islam yang hanya mengenal satu pungutan bagi umat Islam, yaitu zakat, sehingga zakat berlaku pula sebagai "pajak" baginya. Kemudian hal itu mengalami perkembangan sebagaimana diatas demi meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di Indonesia Pemerintah telah menghubungkan pranata zakat dan pajak dengan memberikan keringanan PPh sebesar 2,5%, dengan syarat membayar zakat melalui BAZ atau LAZ yang disahkan pemerintah. Latar belakang dari pengurangan ini dijelaskan dalam penjelasan Pasal 14 ayat (3) UU 38/1999 bahwa pengurangan zakat dari laba/pendapatan sisa kena pajak adalah dimaksudkan agar wajib pajak tidak terkena beban ganda, yakni kewajiban membayar zakat dan pajak. Ketentuan ini masih diatur dalam UU yang terbaru yakni dalam Pasal 22 UU 23/2011 yang berbunyi sebagai berikut: "*Zakat yang dibayarkan oleh muzaki*

kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.” Namun, pada pelaksanaannya ketentuan tersebut belum berjalan dengan baik, disebabkan beberapa faktor diantaranya adalah adanya anggapan masyarakat Islam bahwa zakat adalah zakat yang merupakan perintah Allah dan merupakan ibadah, sedangkan pajak adalah kewajibannya sebagai warga negara¹⁰⁵.

Selain itu juga Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 juga dilengkapi dengan peraturan kebijakan (*Pseudowetgeving / policy rules / beleidsregels*) mengenai zakat, yaitu: Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jenderal Lembaga Negara, Sekretariat Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah Melalui Badan Amil Zakat Nasional (selanjutnya disebut Inpres 3/2014); dan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor Per-15/PJ/2012 tentang Badan/Lembaga yang Dibentuk atau Disahkan oleh Pemerintah yang Ditetapkan Sebagai Penerima Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan (selanjutnya disebut Perdirjenpajak 15/2012). Pengaturan zakat dalam UU 23/2011 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 perkara¹⁰⁶.

¹⁰⁵<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl666/zakat-dapat-mengurangi-pph/>. Diakses pada tanggal 03 Mei 2020 Pukul 08.45 WIB

¹⁰⁶ *Ibid*, Budi..... Hal 270

c. Materi Muatan Perda

Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dibuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, dan hierarki peraturan perundang-undangan¹⁰⁷. Secara normatif, materi muatan perda dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 14 UU 12/2011, yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini senafas dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2014 serta ketentuan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Permendagri 80/2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyebutkan perda memuat materi muatan sebagai berikut :

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain itu dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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 UU 23/2014 dan peraturan

¹⁰⁷ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Psl 1 Angka 13

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 tinggi¹⁰⁸. Dengan kata lain pembentukan perda harus berdasarkan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika dilihat dari materi muatan, perda zakat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Karena substansi yang diatur dalam perda zakat merupakan urusan agama yang merupakan urusan pemerintahan absolut.

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat¹⁰⁹. Enam bidang urusan pemerintah seperti yang telah disebutkan sebelumnya tidak menjadi urusan pemerintah otonom, sehingga perda yang merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah tidaklah diperkenankan memuat materi kewenangan Pemerintah Pusat. Materi muatan perda zakat juga bukanlah dalam kategori menampung kondisi khusus daerah dan juga bukan termasuk dalam materi muatan lokal¹¹⁰. Jika dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengatur zakat yaitu: UU 23/2011, PP 14/2014 ataupun

¹⁰⁸Eka N.A.M. Sihombing, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Malang, Intelgensia Media, 2018, hal. 51

¹⁰⁹*Ibid*, Himpunan.. Psl 9 Ayat 2

¹¹⁰R.Siti Zuhro, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurangi Masalah & Solusinya*, Yogyakarta, The Habibie Center, 2010 hal. 7

berbagai PerBAZNAS serta peraturan kebijakan mengenai zakat yaitu Inpres 3/2014 dan Perdirjen Pajak 15/2012 tidak ada 1 (satu) pasal pun yang mendelegasikan kewenangan pengaturan zakat kepada Pemerintahan Daerah, sehingga Pemerintahan Daerah tidak berwenang untuk membentuk perda zakat dan tidak bisa mengatur zakat dalam perda (apalagi dalam perkada) sebagai dasar hukum untuk mengumpulkan dan mengelola zakat. Perda tentang zakat bukanlah sesuatu yang 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 dengan alasan apapun, karena sejatinya perda itu dibentuk untuk fungsi antara lainnya yaitu¹¹¹ .:

- a. Sebagai suatu instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945 dan undang-undang tentang pemerintahan daerah
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berkaitan dengan fungsi inilah perda tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

¹¹¹ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Penjelasan Psl 7 Ayat 2*

- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah

Eksistensi perda zakat melanggar hierarki peraturan perundang-undangan yang secara eskplisit tencantum dalam Pasal 7 UU 12/2011 dan secara implisit dalam Pasal 250 ayat (1) UU 23/2014. Yang dimaksud hierarki peraturan perundang-undangan adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hierarki peraturan perundang-undangan diadopsi dari teori *Stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya dan bahwa ini regrus diakhiri oleh suatu paling tinggi, norma dasar menjadi pertimbangan bagi kebenaran keseluruhan tata hukum. Teori *Stufenbau* milik Hans Kelsen diilhami dari pendapat muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai 2 (dua) wajah atau (*das Doppelte Rechtsantliz*). Lebih lanjut menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang diatasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskraht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma

hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus¹¹². Hierarki peraturan perundang-undangan secara kontekstual berintikan 3 (tiga) asas mendasar dalam hukum perundang-undangan yaitu sebagai berikut¹¹³:

- a. asas *lex superior derogat lex inferior*
- b. asas *lex specialist derogat lex generalis*
- c. asas *lex posterior derogat lex priori*.

Sehingga bila hierarki dipegang teguh dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, maka dengan sendirinya ketiga asas hukum perundang-undangan tersebut tidak dilanggar, maka yang akan berimbas pada terciptanya keharmonisan antara peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada yang levelnya peraturannya lebih tinggi maupun yang levelnya setara. Sehingga setiap pembentukan peraturan daerah itu harus berdasarkan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Era otonomi daerah ini telah memberikan kewenangan yang kuat bagi pemerintah daerah untuk menerbitkan produk hukum daerah. Sebagaimana undang-undang, setiap perda juga harus mendapatkan persetujuan bersama dari badan eksekutif (kepala daerah) dan badan legislatif (DPRD). Karena itu, ketika sebuah perda telah disetujui oleh dua badan

¹¹²Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Jakarta, Papas Sinar Sinanti, 2013, hal. 4

¹¹³Jazim Hamidi, *Teori & Hukum Perancangan Perda*, Malang, Universitas Brawijaya Press, 2012, hal. 19

pemerintahan ini dan dicatat dalam lembaran daerah, maka produk hukum daerah tersebut memiliki kekuatan hukum tetap¹¹⁴.

Sebagaimana telah disebutkan di awal, di luar perda-perda zakat, ada dua regulasi nasional tentang pengelolaan zakat. Regulasi pertama adalah UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. UU ini dikeluarkan pada masa pemerintahan Habibie dan berlaku secara nasional hingga dikeluarkannya UU Zakat yang baru oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, yaitu UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Jika UU Zakat yang pertama hanya memuat 10 bab dan 25 pasal, maka UU Zakat yang kedua memuat lebih banyak ketentuan, yaitu dalam 11 bab dan 47 pasal.

Kedudukan hukum perda dalam sistem hukum nasional sangat kuat, namun tidak boleh berbasis agama karena agama merupakan kewenangan absolute. Legalitas perda sebagai instrumen hukum daerah dijamin dalam UUD 1945. Pasal 18 Ayat 6 UUD 1945 menjelaskan bahwa pemda memiliki kewenangan untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lainnya dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kedudukan hukum perda tersebut diperkuat dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini menjelaskan berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia beserta hierarkinya. Dalam hierarki perundang-undangan tersebut, posisi tertinggi ditempati oleh UUD 1945, diikuti oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Perpu,

¹¹⁴ Dani Muhtada, Junal Zakat dan Wakaf, *Payung Hukum Zakat Di Era Otonomi Daerah Menimbang Relevansi Perda Zakat Pasca UU No. 23 Tahun 2011*, Ziswaf Vol 3 No 1, 2016, Hal 68

Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut mengisyaratkan dua hal yaitu sebagai berikut:

1. Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan hukum kuat dalam sistem hukum nasional kita.
2. Meskipun termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di tanah air, pasal tersebut juga menunjukkan bahwa posisi perda berada di urutan paling bawah, setelah peraturan perundang-undangan lainnya.

Dari sinilah berlaku asas hierarki, yaitu "*Lex superior derogate legi inferior*", hukum yang lebih tinggi kedudukannya mengalahkan hukum yang berada di bawahnya. Dengan kata lain, hukum yang kedudukannya lebih rendah harus tunduk kepada hukum yang kedudukannya lebih tinggi. Dengan asas tersebut, kita dapat menyimpulkan bahwa sebuah perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya, termasuk dengan undang-undang. Jika tidak, maka perda tersebut bisa dicabut dan dianggap tidak ada. Dari 3.143 perda yang dibatalkan oleh Mendagri tak ada satupun perda yang terkait dengan pengelolaan zakat dicabut atau dibatalkan, itu disebabkan karena definisi agama itu tidak jelas dan tafsiran pemerintah pusat dan daerah beragam terkait agama tersebut sebagai contoh sesekali pemerintah pusat melarang pemerintahan daerah untuk membantuk masjid dan juga tunjangan imam masjid. Oleh karena itu, sebelum mengeluarkan suatu perda, perda harus memastikan bahwa perda tersebut tidak bertentangan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Itulah mengapa tahapan harmonisasi ranperda dalam proses penyusunan perda sangat

penting agar perda yang akan dikeluarkan selaras dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Karena suatu perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya, maka suatu perda dapat dikeluarkan jika perda tersebut sifatnya melengkapi peraturan yang sudah ada atau karena kebutuhan lokal. Yang dimaksud dengan kebutuhan lokal adalah kebutuhan masyarakat setempat terhadap hadirnya suatu instrumen hukum untuk mengatur suatu hal, sedangkan peraturan lain di atasnya tidak ada atau belum ada yang mengatur tentang hal tersebut. Selain itu, sebuah perda seyogyanya tidak berisi materi yang sudah diatur oleh peraturan di atasnya. Jika tidak, maka yang terjadi adalah kesia-siaan belaka. Daripada membuang anggaran untuk membuat perda yang sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan di atasnya, lebih baik pemerintah daerah menggunakan anggaran tersebut untuk membuat perda lain yang lebih dibutuhkan masyarakat setempat atau menggunakannya untuk menunaikan program-program layanan masyarakat lainnya¹¹⁵.

Peraturan daerah tentang zakat sesungguhnya telah melanggar asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan yang mana itu merupakan salah satu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c UU 12/2011, sehingga apabila tetap dipertahankan akan menjadi sesuatu yang buruk dalam tata tertib pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah dirintis oleh Pemerintah Pusat sejak tahun 2004 melalui UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Negara Indonesia bukanlah negara Islam, melainkan negara kesatuan yang

¹¹⁵ *Ibid*, Dani Muhtada, Hal 70

menganut sistem negara hukum. Namun akhir-akhir ini ramai dibicarakan pada pelaksanaan otonomi daerah. Banyak daerah yang membuat produk hukum yang berasal dari nilai-nilai Islam. Tidak terkecuali Provinsi Riau, padahal pondasi berbangsa dan bernegara bukan berlandaskan dari syariat Islam. Beberapa produk hukum yang dibuat oleh pemerintahan Provinsi Riau yang berasal dari nilai-nilai Islam. Satu diantaranya adalah Perda No. 02 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Zakat. Selain dari pemerintahan Provinsi Riau, ada juga beberapa kabupaten di Riau tersebut yang memiliki peraturan daerah tentang zakat tersebut, antara lain yaitu:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Zakat, Infak Dan Shadaqah
2. Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Zakat
3. Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Zakat
4. Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Zakat
5. Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pengelolan Zakat, Infak dan Shadaqah.

Terlepas dari peraturan daerah tentang zakat yang disebutkan diatas, ada juga peraturan lain di Provinsi Riau ini yang memiliki aturan terkait dengan agama yaitu antara lainya Peraturan Gubernur Riau Nomor 35 Tahun 1012 Tentang Gerakan Masyarakat Maghrib Mengaji. Dan dari peraturan gubernur ini,

maka lahirlah beberapa peraturan daerah di beberapa kabupaten di Provinsi Riau yang sejenis dengan peraturan gubernur tersebut, antara lainnya yaitu:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pandai Membaca Alquran
2. Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Gerakan Masyarakat Maghrib Mengaji
3. Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Maghrib Mengaji
4. Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Gerakan Masyarakat Maghrib Mengaji

Sungguh terasa asing ketika mendengar bahwa kewajiban dalam berzakat untuk umat Muslim dijadikan sebagai produk hukum atau yang sering disebut sebagai peraturan daerah. Kemudian yang jadi pertanyaan, apakah dengan kehadiran dan pengimplementasian perda zakat di Provinsi Riau ini sesuai dengan konsep yuridis atau sesuai dengan hukum yang dimiliki oleh Indonesia. Dari aspek yuridis kehadiran perda zakat ini dimulai dari adanya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dengan segala kelengkapannya.

Keberadaan undang-undang ini dianggap belum memuaskan kalangan masyarakat. Alasannya yaitu dalam Undang-undang tersebut tidak memiliki sanksi bagi orang yang tidak mau mengeluarkan zakatnya. Peraturan-peraturan ini tidak sebanding dengan pengelolaan pajak. Padahal pajak adalah urusan dunia semata, sementara zakat jelas-jelas diatur dalam al-Qur'an dan hadis untuk urusan

dunia dan akhirat¹¹⁶. Pembentukan dan pelaksanaan perda zakat yang ada di Provinsi Riau merupakan amanah dari undang-undang yang telah dibuat sebelumnya. Yaitu, UU RI No. 38 Tahun 1999 tentang Teknis Pengelolaan Zakat. Semenjak adanya otonomi daerah, dan telah dikeluarkannya UU RI No.38 Tahun 1999. Maka pemerintahan Provinsi Riau berinisiatif membuat peraturan daerah tentang Teknis Pengelolaan Zakat yang tidak lain berkiblat dari Peraturan tahun 1999 tersebut. Namun yang jadi permasalahannya adalah Atribusi kewenangan dalam pembentukan perda untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sejak reformasi tahun 1999 hingga sekarang telah diberikan secara tegas oleh Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dan diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah pernah diatur dalam UU 22/1999 yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004) yang kemudian juga dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapakali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹⁶ Ali Parman, *Pengelolaan Zakat* (Makassar: Alauddin University Press, 2012), hal. 30

(selanjutnya disebut UU 23/2014). Ketiga rezim UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut menetapkan

agama sebagai salah satu kewenangan Pemerintah Pusat selain politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; serta moneter dan fiskal nasional.

Kewenangan Pemerintah Pusat tersebut merupakan pengecualian dari otonomi seluas-luasnya¹¹⁷. Yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah berdasarkan atribusi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang berjumlah 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan¹¹⁸.

Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, mulai dari pendidikan hingga sosial. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar mulai dari tenaga kerja hingga kearsipan. Urusan pemerintahan pilihan mulai dari kelautan dan perikanan hingga transmigrasi¹¹⁹.

¹¹⁷ *Ibid*, Budi Hal 268

¹¹⁸ Budi S.P Nababan, *Legalitas Perda Zakat: Perspektif Teori Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 15 No 4, 2018, Hal 267

¹¹⁹ *Ibid*, Himpunan, Psl 9

Sebetulnya didalam penjelasan pasal 10 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa 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 keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur’an (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya.

Jadi berdasarkan uraian diatas, kedudukan peraturan daerah provinsi Riau ini bukanlah termasuk dari kewenangan pemerintah daerah untuk mengaturnya dikarenakan peraturan yang dikeluarkan pemerintah daerah provinsi Riau ini berbasis agama, sedangkan agama termasuk kedalam urusan pemerintah pusat. Kewenangan Pemerintah Pusat tersebut merupakan pengecualian dari otonomi seluas-luasnya. Dan juga keberadaannya ini telah menciderai kewenangan absolute atau kewenangan yang sepenuhnya ditangan pemerintah pusat.

2. Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Yang Berbasis Agama Bertentangan atau tidak Dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan, hal ini termaktub dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (1): “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara kesatuan merupakan negara yang wilayah

kekuasaannya dipisah ke daerah-daerah melalui pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan daerahnya sendiri melalui desentralisasi ataupun dekonsentrasi. Artinya bahwa pemerintah pusat memberikan hak kepada daerah yang berdasarkan pada aturan yang ada dalam undang-undang serta konstitusi¹²⁰. Salah satu kewenangan dari pemerintah pusat yang diberikan oleh daerah adalah kewenangan untuk membentuk peraturan daerah (perda). Aturan ini tercantum dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Lebih lanjut pengaturan ini dicantumkan dalam UU Organik yakni dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti oleh UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 236 ayat (1) dan (2) yang berbunyi¹²¹:

1. Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
2. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah

Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk produk hukum daerah (perda) merupakan konsekuensi logis dari adanya otonomi daerah. Dimana otonomi daerah memiliki dimensi kewenangan untuk melakukan pengaturan dan juga mengurus pemerintahan di daerah. Dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000

¹²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), Hal. 52

¹²¹ *Ibid*, Himpunan.... Psl 236 Ayat 1 dan 2

Pasal 3 ayat (7) menyebutkan, “Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, terdiri dari peraturan provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa”. Otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip kewenangan yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasca reformasi terjadi perubahan yang mendasar di Indonesia yakni dari awalnya menganut sistem sentralisasi menjadi desentralisasi. Dengan diadopsinya sistem desentralisasi terjadi pembagian urusan pusat dan daerah. Salah satu efek dari diberlakukannya desentralisasi di Indonesia adalah munculnya perda-perda yang berbasis agama. Desentralisasi telah memberi ruang yang lebih bagi pemerintah daerah untuk membuat perda dan peraturan lokal lainnya, termasuk perda yang bernuansa Islam. Peraturan daerah merupakan urutan terendah dalam sistem tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Peraturan Daerah (Perda) Syariah (yang berbasis agama) adalah peraturan yang bermuatan nilai

dan/atau norma Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah yang beraku di suatu daerah¹²².

Lengsernya orde baru membuka celah demokratisasi di Indonesia. Isu demokratisasi merupakan sesuatu yang strategis dan fungsional untuk menjawab berbagai persoalan bangsa. Demokratisasi adalah harapan bagi mereka yang menolak penggunaan negara demi kepentingan agama, sekaligus juga memberikan tempat untuk agama. Mekanisme politik yang demokratis sejatinya memberikan keuntungan tersendiri bagi umat islam yang mayoritas di negeri ini. Sebab, mekanisme politik yang demokratis akan menempatkan masing-masing kelompok secara proporsional dan juga *legitimate*. Selain itu, isu demokratisasi ini juga memberi angin segar kepada daerah melalui desentralisasi atau otonomi daerah. Dengan otonomi, daerah diberi keleluasan untuk mengatur dirinya sendiri sesuai kemampuan dan aspirasi tiap-tiap daerah. Pasal 18 UUD NRI 1945 telah memberikan sandaran yang konstitusional kepada daerah untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya.

Dengan adanya kewenangan yang luas inilah maka marak adanya tuntutan untuk memberlakukan syari'at Islam di Indonesia. Tuntutan pemberlakuan syari'at Islam itu muncul karena selama ini masyarakat muslim telah berupaya dengan berbagai cara agar hukum Islam mendapat tempat yang lebih baik di Indonesia, karena *notabene* mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam namun hasilnya belum memuaskan. Pada masa orde baru, hukum Islam hanya eksis pada ranah persoalan hukum keluarga, terlihat dari lahirnya beberapa peraturan yang

¹²² Ija Suntana, *Poitik Hukum Islam*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2014, Hal. 389

mengatur tentang hukum Islam. UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan, UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI)¹²³. Apabila diamati dari tipologi masyarakat Islam Indonesia mengenai pemberlakuan hukum Islam di Indonesia, sedikitnya terdapat dua kelompok, yaitu:

1. Kelompok yang menekankan pada pendekatan *normatif* (formalisme)
2. Kelompok yang menekankan pada pendekatan *kultural* (budaya).

Menurut pendapat kelompok yang setuju dengan formalisasi, hukum Islam harus diterapkan kepada mereka yang sudah mengucapkan dua kalimat syahadat atau sudah masuk Islam. Dengan dianutnya ajaran agama Islam, kelompok ini memandang wajib adanya menjalankan hukum Islam dalam kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu proses kehidupan politik, termasuk partai politik adalah sebagai alat untuk menerapkan Islam secara normatif dan formal. Konsekuensinya, pelaksanaan Piagam Jakarta menjadi persoalan yang sangat besar dan serius, yang harus terus diperjuangkan. Oleh karena itu karena merupakan satu-satunya cara untuk penerapan hukum Islam secara formal.

Tipologi kelompok masyarakat Indonesia yang kedua adalah pendekatan kultural. Menurut pendapat kelompok ini bahwa yang terpenting bukanlah formalisasi penerapan hukum Islam atau pendekatan normatif ideologis. Yang lebih penting dari itu semua adalah penyerapan nilai-nilai hukum Islam ke dalam

¹²³ Cholida Hanum, *Analisis Yuridis terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia*, Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia, Vol 7 No 1, 2017, Hal 48

masyarakat (pendekatan substansial). Dengan heterogenitas masyarakat Indonesia telah menciptakan pluralisme dan dualisme hukum menjadi ganjalan bagi reformasi hukum. Kuatnya tingkat ketergantungan pada produk hukum warisan Hindia Belanda dilihat dari beberapa aturan perundang-undangan yang merupakan warisan dari penjajahan kolonila Belanda. Hal ini menimbulkan sebuah konsekuensi logis yakni terjadinya pengelompokan hukum, yaitu antara lain sebagai berikut:

1. kelompok pembela hukum adat
2. kelompok pembela hukum Islam, dan kelompok pembela hukum Belanda.

Menurut Jimly Asshiddiqie, syari'at Islam haruslah dan wajib untuk diberlakukan, dan pada dasarnya syari'at Islam berlaku sampai kapanpun bagi kalangan umat Islam. Akan tetapi kedudukan syari'at Islam tidak perlu untuk diperjuangkan secara politik, karena sejatinya syari'at Islam itu melekat dengan sendirinya seiring dianutnya ajaran agama Islam oleh sebagian besar masyarakat Indonesia. Syari'at Islam merupakan jalan hidup dan berlaku bagi seluruh umat Islam terlepas dari ada atau tidaknya negara. Syari'at Islam menyangkut hukum tertinggi, yakni keyakinan manusia atas Kedaulatan Allah SWT atas dirinya, sedangkan urusan kenegaraan merupakan sebagian kecil saja dari urusan manusia¹²⁴.

Sejak bermunculannya Perda-Perda yang berbasis agama, dalam implementasinya banyak ditemukan sejumlah Perda yang materi muatannya bersinggungan dengan materi muatan Hak Asasi Manusia yang dimuat dalam

¹²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, Hal. 708-709

konstitusi. Sebagian kalangan memandang bahwa Perda-Perda ini bertentangan dengan dengan hak-hak asasi manusia yang telah secara tegas dimuat dalam UUD NRI 1945. Hak asasi yang yang dimaksud dalam UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

1. Hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya (Pasal 28 A)
2. Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum (Pasal 28D ayat (1))
3. Hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat (3))
4. Hak atas kebebasan memeluk agama dan beribadah menurut keyakinan agamanya (Pasal 28E ayat (1))
5. Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya (Pasal 28E ayat (2))
6. Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi (Pasal 28G)
7. Hak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu (Pasal 28I ayat (2))

Lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Oleh karena itu, saat berbagai tuntutan

demokratisasi diberbagai sektor kehidupan berbangsa dan bernegara pada era reformasi, sektor pembangunan hukum mutlak membutuhkan pembenahan secara integral baik dari segi penegakan supremasi hukum, juga dalam pembentukan dan penciptaan suatu produk hukum yang responsif terhadap dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat secara nasional¹²⁵. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk membuat peraturan daerah. Namun demikian, dalam pasal 250 ayat (1) menyatakan bahwa: Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Ayat (2) menyatakan bahwa: bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik
- c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

¹²⁵ Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan-Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah*, Disertasi Kearsipan Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, 2008, Hal 6

Dengan diundangkannya Peraturan daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2009 tentang Zakat, maka sejatinya telah melanggar sebagian asas-asas Pembentukan dan asas-asas Materi Muatan Peraturan Daerah, yaitu:

a. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Perda ini bertentangan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Dalam penjelasan UU Pengelolaan zakat telah dijelaskan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap warganya untuk melaksanakan agama sesuai dengan kepercayaannya. Zakat merupakan ibadah personal bagi masing-masing individu umat Islam sehingga tidak perlu diatur dengan Peraturan Daerah.

b. Asas-asas Materi Muatan Peraturan Daerah

Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam. Namun Indonesia juga dikenal sebagai negara plural, di kalangan umat Islam terdapat perbedaan dalam menjalankan ibadahnya. Termasuk pula dalam ibadah zakat, dengan adanya aturan Perda zakat membuat penyamarataan terhadap tata cara beribadah.

Islam menghargai perbedaan karena masalah ibadah adalah masalah fiqh yang mungkin terjadi perbedaan cara atau praktek di kalangan umat. Misalnya saja mengenai masalah konsep zakat profesi atau zakat mal, yang merupakan hasil pemikiran ijtihad para ulama berdasarkan analogi bahwa layaknya petani yang berkewajiban membayar zakat setiap kali panen, maka sebagai pekerja profesional seperti dosen, dokter, guru, pengacara, hakim dan lain-lain, mereka juga terbebani untuk membayar zakat setiap memperoleh penghasilan. Akan tetapi berbeda dengan petani yang diwajibkan mengeluarkan zakat sebanyak 5 (lima) hingga 10 (sepuluh) persen tergantung pada cara pengelolannya, para pekerja profesional cukup membayar zakat sebesar 2,5 persen¹²⁶. Namun apabila dilihat dari fakta dilapangan bahwa terdapat para pekerja profesional yang malah mempunyai gaji yang minus atau tidak cukup untuk membiayai kehidupannya sehari-hari apakah dia juga masih dianggap memiliki kewajiban untuk melakukan pembayaran zakat. Negara tidak dapat memaksakan penerapan Syari'at Islam bagi warganya, tetapi justru harus memberikan perlindungan warganya yang beragama Islam untuk melaksanakan perintah-perintah Islam sesuai dengan keyakinan dan pandangan keagamaan yang mereka pilih secara sukarela dan bukan sebagai kewajiban yang diinstruksikan oleh lembaga negara melalui peraturan hukum.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga dijelaskan bahwa ada beberapa kewenangan Pemerintah Pusat yang tidak dibagi dengan pemerintah daerah. Kewenangan tersebut adalah sdebagai berikut:¹²⁷.

¹²⁶ Didin Hafiduddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002) hlm. 58

¹²⁷ *Ibid*, Himpunan peraturan .. psl 10

1. Politik Luar Negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan Fiskal Nasional
6. Agama

Peraturan daerah provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2009 ini merupakan peraturan daerah yang mengatur masalah agama. Sedangkan urusan agama adalah murni kewenangan absolut pemerintah pusat. Suatu aturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, sehingga apabila itu terjadi harus diuji materil, direview dan hasilnya adalah hukum yang lebih tinggilah yang harus dijadikan sebagai hukum yang sah, yang dalam terminologi hukum dikenal dengan asas, *lex superior derogat legi inferiori*, hukum yang lebih tinggi mengenyampingkan hukum yang lebih rendah. Disharmoni peraturan perundang-undangan ini apabila dibiarkan terus-menerus semakin lama akan menjadi penyebab chaos dalam sistem berbangsa dan bernegara Indonesia¹²⁸.

Jadi jika dilihat dari materi muatan, peraturan daerah provinsi Riau tentang zakat ini bukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Karena substansi yang diatur dalam perda zakat ini merupakan urusan agama, yang mana agama tersebut merupakan urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang

¹²⁸ *Ibid*, Cholida Hanum..... Hal 48

sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Enam bidang urusan pemerintah pusat seperti yang telah disebutkan diatas sebetulnya tidak menjadi urusan pemerintah otonom, sehingga peraturan daerah yang merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah tidaklah diperkenankan memuat materi kewenangan Pemerintah Pusat.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil Penelitian dan Pembahasan diatas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang berbasis agama menurut Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah bukanlah termasuk dari kewenangan pemerintah daerah untuk mengaturnya dikarenakan peraturan yang dikeluarkan pemerintah daerah provinsi Riau ini berbasis agama, sedangkan agama termasuk kedalam urusan pemerintah pusat. Kewenangan Pemerintah Pusat tersebut merupakan pengecualian dari otonomi seluas-luasnya. Dan juga keberadaannya ini telah menciderai kewenangan absolute atau kewenangan yang sepenuhnya ditangan pemerintah pusat, dan juga bukanlah dalam kategori menampung kondisi khusus daerah apalagi materi muatan lokal. Dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengenai zakat serta peraturan kebijakan mengenai zakat, tidak ada 1 (satu) pasal pun yang mendelegasikan kewenangan pengaturan zakat kepada Pemerintahan Daerah.
2. Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang berbasis agama bertentangan dengan pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah karena jika dilihat dari materi muatan, peraturan daerah provinsi Riau tentang zakat ini bukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Karena substansi yang diatur dalam perda zakat ini merupakan urusan agama, yang mana agama tersebut merupakan urusan

pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Enam bidang urusan pemerintah pusat seperti yang telah disebutkan, sebetulnya tidak menjadi urusan pemerintah otonom, sehingga peraturan daerah yang merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah tidaklah diperkenankan memuat materi kewenangan Pemerintah Pusat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Kepada pemerintahan daerah provinsi Riau dalam rangka pembentukan peraturan daerah yang berbasis agama haruslah lebih memperhatikan aspek-aspek yang ada didalam masyarakat serta memperhatikan dan memahami apa yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang tidak diserahkan ke pemerintahan daerah sesuai yang telah ditetapkan didalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Kepada pemerintah pusat seharusnya membuat aturan yang jelas dan final terkait kewenangan absolute, agar pemerintahan daerah dalam membuat peraturan daerah tidak bertentangan dengan kewenanangan yang mutlak milik pemerintah pusat.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Achmad Musyahid Idrus, *Perkembangan Penalaran Filosofis dalam Hukum Islam*, Cet I; Makassar: Alauddin University Press, 2003

Ade Saptomo, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, Jakarta: PT.Grasindo, 2010.

Agus salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2007

Ali Parman, *Pengelolaan Zakat*, Makassar: Alauddin University Press, 2012

Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012

Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers, 2012.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia “Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi”*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009.

C.ST. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002.

Eka N.A.M. Sihombing, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Malang, Intelgensia Media, 2018

Ellydar Chaidir, *Negara hukum demokrasi dan Konstalasi ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.

F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.

Faisal Ismail. *Paradigma Kebudayaan Islam : Studi Kritis dan Refleksi Historis*, Yogyakarta: Titian Ilahi Press: 1997.

HAW. Widjaja, *pemerintahan daerah*, Jakarta: PT Raja grafindo Persada

Hamzah Hasan Khaeriyah, *Ekonomi Zakat DI Indonesia*, Makassar: Alauddin University Press, 2013

- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta, 2007
- H.M. Arief Mulyadi, *Prinsip-Prinsip Negara Kesatuan dan Desentralisasi Dalam Negara Republik Indonesia*, Prestasi Putra Karya, Jakarta, 2010
- Husnu Abadi, Dkk, *Government Authority In Religious Affairs : Study On The Implementation At The District Level In Indonesia*, Impormation Volume 19 Number 6 (A) 2016.
- Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 2011.
- Jazim Hamidi, *Teori & Hukum Perancangan Perda*, Malang, Universitas Brawijaya Press, 2012
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Malang,, Alumni, 2009.
- Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alumni, 2004
- Kamaruddin Hidayat dan Azyumardi Azra, *Demokrasi ,Hak Azazi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Kamus besar bahasa Indonesia (KBBI)
- Khaerul Ikram Damanik dkk, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, Cet.II; Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012
- Krisna D. Darumurti dan Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2006
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti,1998.

- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung : Nusa Media, 2009.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2015.
- Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Jakarta, Papas Sinar Sinanti, 2013
- Rahyunir Rauf, *Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah*, Nusamedia Yogyakarta, cetakan 1, 2018
- R. Abdoel Djarnali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cet 19, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006
- R.Siti Zuhro, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurangi Masalah & Solusinya*, Yogyakarta, The Habibie Center, 2010
- Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998.
- SF Marbun, *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1998.
- Sugyiono, *Metode Penelitian Hukum, (kuantitatif, Kualitatis dan R&D)*, Bandung: Alfabeta cv., 2011.
- Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.
- Syaukani, Affan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2002,
- Syamsudin Haris, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press dan Obor, 2006.
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014.

Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, diterjemahkan Salman Harun dkk., Litera Antar Nusa, 2001

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

B. ARTIKEL DAN JURNAL

Abdul Hadi, *Study Analisis Keabsahan Perda Syariat Dalam Prespektif Teori Hirarki Norma Hukum*, Jurnal Ummul Qura Vol IV, No. 2, Agustus 2014

Albert Morangki, *Tinjauan Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Urusan Di Bidang Pertanahan*, Jurnal Hukum, Vol XX No 3, 2012

Cholida Hanum, *Analisis Yuridis terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia*, Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia, Vol 7 No 1, 2017

Budi S.P Nababan, *Legalitas Perda Zakat: Perspektif Teori Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 15 No 4, 2018

Dani Muhtada, *Jurnal Zakat dan Wakaf, Payung Hukum Zakat Di Era Otonomi Daerah Menimbang Relevansi Perda Zakat Pasca UU No. 23 Tahun 2011*, Ziswaf Vol 3 No 1, 2016

Mifta Farid, *Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah*, E-Jurnal Lentera Hukum, Vol 4 No 2, 2017

Mizan, *Perda Syariah Dalam Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Syariah, Vol 2 No 2, 2014

M. Rendi Aridhayandi, *Peran Pemerintahan Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)*, Jurnal Hukum, No. 4, 2018

Rahendro jati, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif*. Jurnal Rechts Vinding, vol. 1 No 3, 2012

S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 1997, No. 9 Vol. 4

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Himpunan Peraturan Perundang-undangan RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang *Pemerintahan Daerah dan perubahannya.*

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang *Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*

Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang *Administrasi Pemerintahan*

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang *Pengelolaan Zakat*

Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang *Zakat*

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang *Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan*

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2014 Tentang *Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang *Pengelolaan Zakat*

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 Tentang *Zakat atau Sumbangan Keagamaan*

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang *Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan*

Keputusan Menteri Agama RI Nomor 373 Tahun 2003 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang *Pengelolaan Zakat*

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 Tentang *Optimalisasi Pengumpulan Zakat* di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jenderal Lembaga Negara, Sekretariat Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah Melalui Badan Amil Zakat Nasional

Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang *Pembentukan Produk Hukum Daerah*

Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor Per-15/PJ/2012 tentang Badan/Lembaga yang Dibentuk atau Disahkan oleh Pemerintah yang Ditetapkan Sebagai Penerima Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2009 Tentang pengelolaan zakat

D. INTERNET

https://www.academia.edu/32134230/lembagalembaga_negara_pasca_amandemen_UUD_1945.

<http://birohukum.pu.go.id/component/content/article/101.html>

https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/020111812794b0c39eb383a1988e0613.pdf

<http://gurupkn.com/undang-undang-yang-mengatur-pemerintahan-daerah>

<http://law.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2015/06/KAJIAN-EVALUASI-PERDA-BINTAN.pdf>

<http://id.m.Wikipedia.org/wiki/otonomidaerah>.

<https://id.wikipedia.org/wiki/Keberadaan>

<https://www.kompasiana.com/simonmanalu/54f97771a333111a648b46a8/konsep-otonomi-daerah-good-governance-dan-reinventing-government-dalam-pembangunan-daerah?page=all>

<https://www.lazismukudus.org/perintah-zakat-dalam-al-quran/>.

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl666/zakat-dapat-mengurangi-pph/>.

E. TESIS / DESERTASI

Irhas, *Politik Desentralisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Dibidang Agama*, Tesis, Pekanbaru, Universitas Islam Riau, 2018.

Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan-Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah*, Disertasi Kearsipan Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, 2008



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau