BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara yang menganut Sistem Presidensial. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan bentuk Peraturan Perundang-Undangan yang memiliki kedudukan yang tertinggi, dimana di dalamnya terkandung makna dan tujuan dari pada didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia ini.

Sebagai suatu Peraturan Perundang-Undangan yang tertinggi, Konstitusi Republik Indonesia juga mencakup norma dasar Negara yang tercantum di dalamnya yaitu Pancasila yang termaktub secara jelas pada alinea terakhir Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila sebagai Ideologi Negara tentunya secara filosofis dijadikan sebagai dasar dalam setiap bentuk kegiatan penyelenggaraan Negara, baik di dalam bidang ekonomi, sosial, politik, hukum, budaya, dan lain-lainnya.[1]

Dengan demikian, dapat dijelaskan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan bentuk Peraturan Perundang-Undangan yang tertinggi, artinya secara teori Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber dan dasar bagi setiap bentuk Peraturan Perundang-Undangan lain di bawahnya, misalnya Undang-Undang, Perpu, PP, Perpres dan Peraturan Daerah. Dalam hal tersebut, membawa suatu konsekuensi yuridis bahwa segala jenis Peraturan Perundang-Undangan di bawah

[1]Penjelasan Batang Tubuh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak boleh bertentangan dengan amanat yang dimaktubkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang di dalamnya tercantum tujuan bernegara yang harus dijadikan acuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Adapun tujuan Negara yang harus dicapai dalam Pemerintahan Negara Indonesia, tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan: "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."[2]

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 agamanya dan kepercayaannya itu",[3] maka Pemerintah mempunyai tugas dan kewajiban untuk memberikan bimbingan serta bantuan guna memperlancar usaha pembangunan agama sesuai dengan ajaran agama masing-masing termasuk pengelolaan zakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah klasifikasi urusan Pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni

[2]Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[3] Pasal 29 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

urusan Pemerintahan absolut, urusan Pemerintahan konkuren, dan urusan Pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan Pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.[4]

Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah jelas disebutkan bahwa urusan Pemerintahan absolute pada point f yaitu salah satunya persoalan agama.[5]

Kemudian pada ayat (2) Dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:

a) Melaksanakan sendiri; atau
b) Melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektifitas dalam Pemerintahan, sebab wilayah Negara itu pada umumnya terdiri dari berbagai satuan Daerah (yang dimaksud dengan perkataan "Daerah" disini adalah bagian dari wilayah Negara) yang masing- masing memiliki sifat- sifat khusus tersendiri yang disebabkan oleh factor- factor geografis (keadaan tanah, iklim, flora, fauna, adat

[4] Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[5] Pasal 10 ayat (1) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

istiadat, kehidupan ekonomi, dialek (bahasa), tingkat pendidikan/pengajaran, dan sebagainya).[6]

Dari sudut politik, desentralisasi ini dimaksudkan untuk mendemokrasikan Pemerintah Daerah. Masyarakat Daerah harus dapat dengan leluasa memilih kepada Pemerintahannya sendiri, serta menyusun dan membuat peraturan sendiri. Dengan perkataan lain, apapun yang terjadi di Daerah adalah *from the people, by the people, and for the people*. Intervensi pusat terhadap daerah harus dikurangi dan dibatasi, sehingga kemandirian Daerah benar-benar dapat terwujud. Dalam bidang politik, ekonomi seluas-luasnya harus ditandai dengan semakin besarnya wewenang dan kemandirian DPRD. DPRD harus berwenang dan secara mandiri memilih calon Kepala Daerahnya dan kemudian diresmikan pengangkatannya oleh Pemerintah Pusat.

Dari sudut teknis, pelaksanaan ini ditujukan untuk memperoleh efisiensi dan efektifitas yang maksimal dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal ini meliputi urusan rumah tangga mana yang paling cocok dan paling tepat dikerjakan oleh Daerah, bidang pekerjaan apa yang sebaiknya tetap dilakukan oleh lembaga Pemerintah Pusat dan bekerja sama yang bagaimana yang busa dilakukan oleh beberapa Daerah agar memperoleh hasil yang sebaik-baiknya. Dengan perkataan lain aspek teknis ini bersifat kasualistis, tergantung kepada situasi dan kondisi masing-masing Daerah.

[6] Ardiansyah, *Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah di Era Desentralisasi*, Jurnal Mahkamah, Vol.4 No.2, Pekanbaru Oktober 2012, hlm.163.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Dalam bidang ekonomi, Otonomi Daerah yang seluas-luasnya harus ditujukan kepada perubahan pengaturan hubungan antara Pusat dengan Daerah. Undang- Undang tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah yang harus dapat menjamin agar Daerah memperoleh bagian yang lebih proporsional sehingga dapat membiayai kegiatan Pemerintah dan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Pengaturan tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Perusahaan Daerah juga harus ditinjau kembali, dengan demikian Daerah dapat mengembangkan kreasinya dalam mencari berbagai pendapatan Daerah yang potensial. Sumber-sumber pajak Daerah yang tradisional yang sudah dihapuskan.

Desentralisasi sesungguhnya membawa angin segar bagi tumbuhnya demokrasi dan partisipasi warga dalam segenap aktifitas pembangunan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesetaraan antar golongan, memperluas keadilan sosial dan memperbaiki kualitas kehidupan rakyat banyak. Konsep tentang demokrasi representatif dan patisipatoris misalnya lebih mudah diterapkan di tingkat Pemerintahan Daerah, karena skala kedaerahan dan kedekatannya dengan komunitas lokal. Namun dalam kenyataannya, suara-suara yang terdengar dari realisasi desentralisasi itu tidak terlalu memuaskan. Umumnya, argumentasi pesimis menyatakan bahwa desentralisasi hanya memperkuat elit-elit lokal, menyuburkan primordialisme. Bahkan argumentasi yang lebih pesimis lagi menyatakan bahwa desentarlisasi menyulut disintegrasi bangsa.[7]

[7] https://aafadill702.wordpress.com/2014/06/25/masalah-desentralisasi/dikutip melalui internet tanggal 11012017. Jam 10.16.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Pada yang disorot dalam formasi politik hukum Perundang-undangan di era reformasi, adalah jumlah Peraturan Daerah yang dinilai nuansa hukum Islam. Sejak era reformasi, sebagai implementasi luas otonomi Daerah, juga termasuk pembentukan sejumlah Peraturan nuansa lokal hukum Islam. Hal ini menunjukkan adanya Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh : Bulukumba, Maros, Gowa, Enrekang, Sinjai, Gorontalo, Banten, Kota Tangerang, Kepulauan Riau, Cianjur, Kab. Cianjur, Tasikmalaya, Garut, Indramayu, Pamekasan, Padang, Padang Pariaman, Solok, Pasaman, Jember, Mandailing Natal. Selain dalam bentuk Peraturan Daerah, serta dalam bentuk lain seperti Rencana Strategis, Keputusan, Instruksi atau Bupati Edaran, yang mengatur hukum Islam sebagai shalat Jumat khusyuk, membaca Al-Quran, pakaian muslimah, pemberdayaan zakat, Infak, sedekah, pencegahan dan pemberantasan maksiat, minuman keras larangan inforcement, pemberantasan prostitusi.[8]

Secara prinsip, Pemerintah Daerah tidak berwenang mengatur agama. Agama adalah wewenang pusat. Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah ada lima hal yang bukan kewenangan Daerah. Yaitu: moneter, luar negeri, pertahanan serta keamanan, hukum, dan agama. Jadi secara prinsip, Daerah tidak bisa membuat Perda yang mengatasnamakan Kementrian Agama. Kecuali untuk Provinsi Aceh yang memang diberi kewenangan untuk mengurus agama, bidang pendidikan, kewarisan, dan beberapa hal lagi. Di luar Aceh itu tidak ada. Sekarang yang harus kita pertanyakan, apakah benar ada Perda yang mengatur

[8] Husnu Abadi, dkk, *Government Authority in Religious Affairs : Study on the Implementation at the District Level in Indonesia*, Information Volume 19, Number 6 (A). 2016.hlm. 1749.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

secara spesifik soal agama atau yang berimplikasi pada soal agama. Kalau kita lihat judul-judulnya, Perda itu tidak pakai istilah-istilah agama. Mereka juga punya alasan membuat itu. Yaitu, untuk kepentingan dan kebaikan masyarakatnya.

Provinsi Riau pada tahun 2014 telah mengeluarkan Peraturan Gubernur Riau Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemberian Penghargaan Menunaikan Ibadah Keagamaan dan Wisata Dalam/Luar Negeri Bagi Pegawai Negeri Sipil Berprestasi di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau, sebagaimana disebutkan pada Pasal 3 sebagai berikut :

1. Kepada Pegawai berprestasi diberikan penghargaan dalam bentuk :

    a. Piagam dari Bapak Gubernur Riau
    b. Biaya perjalanan ibadah keagamaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku
    c. Biaya perjalanan wisata dalam negeri diberikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku
    d. Biaya pembinaan manasik.

2. Kepada Pegawai berprestasi peringkat 1 (satu) sampai dengan 5 (lima), diberikan dalam bentuk menunaikan ibadah keagamaan, dan untuk peringkat 6 (enam) sampai dengan 10 (sepuluh) diberikan biaya perjalanan wisata dalam negeri.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

3. Biaya perjalanan untuk ibadah keagamaan dan wisata dalam negeri diberikan dalam bentuk uang yang jumlahnya ditetapkan dalam Keputusan Gubernur.

Beberapa Kabupaten/Kota di Provinsi Riau melakukan hal yang sama, terutama Provinsi Riau memiliki visi dan misi untuk membuat wilayah Riau sebagai pusat kebudayaan, pendidikan dan ekonomi, yang didasarkan pada budaya Melayu dan agama. Melayu dan Islam selalu dinyatakan sebagai melengkapi satu sama lain. Berdasarkan hal ini, pengembangan dan pelaksanaan pembangunan agama mendapat perhatian serius seperti yang ditunjukkan berikut :[9]

1. Penunjukan program Quran Tutor oleh Pemerintah Pelalawan, 5 orang di setiap Kabupaten.
2. Pengembangan Islamic Center Rokan Hulu, Pelalawan dan kegiatan rutinnya
3. Pembangunan atau rehabilitasi masjid di setiap Kabupaten, menjadi masjid pleno dengan bantuan dari Pemerintah Pekanbaru untuk anggaran
4. Kewajiban untuk memeriahkan Islamic Center merupakan siang dan Ashar waktu musuh masing-masing PNS dengan keputusan di Rokan Hulu bupati, disertai dengan pemberian sanksi mereka
5. SK Bupati Kampar dalam program “Magrib Pendidikan’
6. Peraturan tentang pencegahan masalah-masalah sosial yang diterbitkan oleh semua kabupaten / kota, baik untuk pemberantasan atau prostitusi, minuman keras dan perjudian
7. Keputusan Bupati / Walikota untuk pengumpulan zakat
8. Bantuan dalam bentuk anggaran untuk rehabilitasi atau perbaikan gedung / peralatan masjid, yang tersedia dalam program hibah yang diberikan oleh 12 Kota Kabupaten anggaran, dan beranjak Provinsi Riau
9. Sepenuhnya mendukung dalam pelaksanaan MTQ, baik di Desa, Kecamatan, Kabupaten dan Provinsi
10. Peraturan Daerah tentang kewajiban Memiliki Madrasah Diniyah Awaliyah Diploma sebagai syarat penerimaan dalam administrasi SMP, seperti yang diterapkan oleh Peraturan Nomor 13 Tahun 2012 di Pelalawan

[9] *Ibid*. hlm. 1750.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

11. Pelaksanaan doa bersama yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota Pekanbaru, Bengkalis, Meranti, Pelalawan, Dumai, Kampar, Rokan Hulu, yang dilakukan secara rutin
12. Dukungan teratur pada pengembangan dan pertumbuhan TPA (Al Quran Pusat Pendidikan), (Pemerintah Sekolah Dasar) yang dibudidayakan oleh masyarakat, baik bantuan berupa bangunan atau orang lain yang diberikan oleh 6 (enam) Pemerintah Kabupaten Pekanbaru, Dumai, Kampar, Rokan Hulu, Indragiri Hilir, Siak
13. Bantuan beranjak bimbingan kepada pembaca Quran, melalui Quran Tilawatul Development Institute (LPTQ) untuk setiap kabupaten di Kabupaten Bengkalis, antara Rp. 50 juta menjadi Rp. 75 juta, per tahun.

Tabel I.1
Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Yang Memiliki Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat

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

Sumber : Data Lapangan Tahun 2016.

Dari table diatas dapat dilihat bahwa sebagian Kabupaten/Kota di Provinsi Riau memiliki Peraturan Daerah tentang Zakat. Berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, bahwa organisasi yang berhak mengelola zakat terbagi menjadi dua bagian, yakni organisasi yang tumbuh atas prakarsa masyarakat dan disebut lembaga Amil Zakat (LAZ) serta organisasi yang dibentuk oleh Pemerintah dan disebut dengan Badan Amil Zakat (BAZ).

Berdasarkan fenomena yang terjadi sesuai dengan uraian di atas, maka peneliti bermaksud mengadakan sebuah penelitian dengan mengambil judul :

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

"Politik Desentralisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah diBidang Agama".

B. Masalah Pokok

Berdasarkan uraian yang penulis sampaikan pada latar belakang, maka penulis merumuskan rumusan masalah yang akan dibahas dan dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Apa sajakah Politik Desentralisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah diBidang Agama di Provinsi Riau ?
2. Apakah kendala dalam Pembentukan Peraturan Daerah diBidang Agama di Provinsi Riau ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Dalam melakukan penulisan karya ilmiah ini, tentunya penulis mempunyai tujuan dan manfaat, Tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Politik Desentralisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Agama.
2. Untuk mengetahui kendala dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Agama.

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara Praktis akademis dan teoritis dengan rincian sebagai berikut :

1. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Pusat dan Daerah untuk mempertimbangkan asas politik desentaralisasi terkait

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

dengan kewenangan absolut pada Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Manfaat Akademis

Sebagai sumbangsih atau kontribusi penulis terhadap program studi ilmu Hukum khusunya Hukum Administrasi Negara dalam meneliti dengan permasalahan yang berkaitan dengan Politik Desentralisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerahdi Bidang Agama.

3. Manfaat Teoritis

Sebagai bahan informasi bagi peneliti selanjutnya yang ingin meneliti permasalahan yang sama tentunya yang berkaitan dengan Politik Desentralisasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Agama.

D. Kerangka Teori

Kerangka teori berisikan teori- teori yang digunakan oleh penulis sebagai dasar dalam penelitian, oleh karena itu teori- teori yang digunakan oleh penulis harus disesuaikan dengan obyek yang diteliti. Dengan demikian peneliti sebelum menguraikan teori- teori yang akan dijadikan landasan pijak dalam tinjauan pustaka, maka penulis terlebih dahulu harus memilah serta mengelompokkan teori- teori mana saja yang relevan dengan judul penelitian dan pokok masalah yang akan dibahas. Untuk memudahkan penulis dalam menggunakan teori-teori yang relevan dengan obyek penelitian, maka kerangka teori itu harus dibuat secara sistematis, sebagai alat analsis terhadap masalah yang akan ditelitinya. Pertama, teori utama yang bersifat universal (*Grand Theory*). Kedua, Teori menengah

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

(*Middle Theory*) yang berfungsi untuk menjelaskan masalah penelitian, penjelasan paradigma obyek yang diteliti. Ketiga, Teori terapan (*Apply Theory*) untuk menjelaskan operasionalisasi teori dalam masalah yang menjadi obyek penelitian sehingga jelaslah karakteristik obyek yang diteliti itu. Dalam mendukung penyusunan karya ilmiah ini, sebagai bagian dari langkah awal penyusun berusaha untuk melakukan telaah pustaka terhadap karya ilmiah yang berkaitan dengan objek yang akan penulis teliti baik dari segi Hukum Administrasi Negara maupun dari segi Administrasi Pengaturan, yang terangkum dalam bentuk buku, jurnal serta tulisan yang terdapat dalam media elektonik (internet). Dalam penelitian ini tentunya penulis harus berangkat dari teori agar apa yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini lebih terarah dan mempunyai dasar maupun landasan hukum, untuk itu Penulis akan memaparkan teori atau pendapat para ahli.

1. Teori Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan Politik Hukum

Sesuai dengan amanat Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan hukum (*Rechtsstaat),* dan tidak berdasarkan kepada kekuasaan belaka *(Machtsstaat).* Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penyelenggaraannya mempunyai dasar hukum yang jelas, baik berdasar hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis *(konvensi).* Keabsahan Negara memerintah dikarenakan Negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua golongan masyarakat, dan mengabdi pada kepentingan umum. Dengan demikian, Negara hukum harus mampu menjamin penyelenggaraan pemenuhan

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

kebutuhan social (*public)* dan mampu juga menata kehidupan individu- individu di masyarakat (*privat)*.[10]

Peraturan Perundang-undangan yang baik akan membatasi, mengatur dan sekaligus memperkuat hak warga Negara. Pelaksanaan hukum yang transparan dan terbuka di satu sisi dapat menekan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh tindakan warga Negara sekaligus juga meningkatkan dampak positif dari aktivitas warga Negara. Dengan demikian hukum pada dasarnya memastikan munculnya aspek-aspek positif dari kemanusiaan dan menghambat aspek negative dari kemanusiaan. Penerapan hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan memaksimalkan ekspresi potensi masyarakat.[11]

Permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum pada dasarnya meliputi substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Tumpang tindih dan inkonsistensi Peraturan Perundang-undangan, perumusan Peraturan Perundang-undangan yang kurang jelas mengakibatkan sulitnya implementasi di lapangan selain yang diakibatkan oleh ketiadaan Peraturan pelaksanaan sebuah ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang memerlukan peraturan pelaksanaan.

Menyangkut struktur hukum, kurangnya independensi kelembagaan hukum, akuntabilitas kelembagaan hukum, sumber daya manusia di bidang hukum, sitem peradilan yang tidak transparan yang mengakibatkan hukum belum

---

[10]Siti Nurbaya, *Kompleksitas Administrasi Pemerintahan Dengan Pendekatan Kebijakan Regional*, Dewan Perwakilan Daerah,Jakarta,2011,hlm, 1

[11] https://tyokronisilicus.wordpress.com/2010/05/04/peranan-politik-hukum-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/dikutip melalui internet. tanggal 13012017. Jam. 09.25.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

sepenuhnya memihak pada kebenaran dan keadilan karena tiadanya akses masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan. Timbulnya degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat yang ditandai dengan meningkatnya apatisme seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat baik kepada substansi hukum maupun kepada struktur hukum yang ada.

Di sisi inilah politik hukum memainkan perannya untuk menciptakan sebuah Peraturan Perundang-undangan yang mampu menciptakan sistem hukum yang transparan, independen dan tidak memihak, karena keberadaan Peraturan Perundang-undangan dan perumusan Pasal merupakan "jembatan" antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum tersebut dalam tahap implementasi Peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.[12]

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.[13]

Di samping jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang disebutkan diatas, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang lain, selengkapnya berbunyi sebagai berikut:[14]

(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) 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

[12] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm.41.
[13] *Ibid*, hlm. 42.
[14] Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat;

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam mekanisme pengujian Undang-Undang dikenal ada 3 (tiga) model pengujian Undang-Undang, yaitu *executive review*, *legislatif review*, dan *judicial review*. Dalam model *executive review*, mekanisme pembatalan ini dapat juga disebut mekanisme pengujian, tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*judiciary*) ataupun legislator, melainkan oleh lembaga Pemerintahan eksekutif tingkat atas. Misalnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai ketentuan pembatalan Peraturan Daerah.[15]

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan sebuah sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan.

[15] Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.74.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan Peraturan Perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan.[16]

Menurut Moh. Mahfud MD, pengertian politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara Nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi- materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan, *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi-fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.[17]

Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan di bangun dan di tegakkan. Dengan demikian, politik hukum adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan Negara. Politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum ebagai proses pencapaian tujuan Negara. Politik hukum dapat dikatakan juga sebagai jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan Negara.[18]

---

[16]Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta,2006. hlm 320.
[17] Moh. Mahfud MD. Catatan Kuliah Kebijakan Pembangunan Hukum Pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Tahun 2008/2009. Di Kutip oleh M. Imam Purwadi.
[18] *Ibid*.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum merupakan sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak diapakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.[19] Ada beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu :

1. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan system hukum yang ada,
2. Cara- cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bias dipakai mencapai tujuan tersebut,
3. Kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara- cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan,
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bias membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara- cara untuk mencapai tujuan tersebut baik.[20]

Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, *pertama* adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu Peraturan Perundang- undangan. *Kedua*, adalah tujuan atau alasan yang muncul di balik berlakuan suatu Perundang- Undangan.[21]

Dengan demikian, politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain sebagai kerangka fikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga- lembaga Negara yang berwenang, ia juga dipakai

[19] Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Cet. III (Bandung. Citra Aditya Bakti. 1991) hlm. 352.
[20] *Ibid*. hlm. 352-353.
[21] Erman Rajagukguk, et.al. *Perubahan Hukum di Indonesi*a (1994-2004). Harapan 2005. Jakarta. Legal Development Facility- Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2004. Hlm. 37.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

untuk mengkritisi produk- produk hukum yang telah di undangkan berdasarkan *legal policy* di atas. Menurut Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut :

1. Proses penggalian nilai- nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara Negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai- nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan Peraturan Perundang- Undangan oleh penyelenggara Negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
3. Penyelenggara Negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum.
4. Peraturan Perundang- Undangan yang memuat politik hukum.
5. Faktor- factor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan.
6. Pelaksanaan dari Peraturan Perundang- Undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu Negara.

Enam masalah itulah yang seterusnya akan menjadi wilayah telaah dari politik hukum. Dalam hal ini, politik hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses- proses yang tercakup dalam enam wilayah kajian itu dapat menghasilkan *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

keadilan masyarakat. Enam wilayah kajian itu tentu saja bersifat integral satu sama lain.[22]

Undang-Undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan Pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan Negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum, dan adanya kepastian hukum. Peraturan Perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijke* sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan Undang-Undang dan bukan dengan Undang.[23]

2. Teori Kewenangan

Dalam literatur 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.[24]

Secara penggunaan bahasa (etimologi) kewenangan berasal dari kata "wewenang" yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, sedangkan kata "kewenangan" berarti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan suatu

---

[22] Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. *Dasar- Dasar Politik Hukum*. Rajawali Pers. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarata. 2015.Hlm. 51- 52.
[23]Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2011, hlm.25.
[24] Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998, hlm 35-36

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

tindakan yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan.[25] Pada Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memerangkan bahwa kewenangan merupakan kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.[26]

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang Pemerintahan.[27]

Seiring dengan pilar utama Negara hukum, yaitu asas legalitas (*lealiteitsbegisel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang Pemerintah berasal dari Peraturan Perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari Peraturan perundang-undangan tersebut.[28] Dalam Hukum Administrasi Negara, wewenang Pemerintah yang bersumber dari Peraturan Perundang-undangan tersebut diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat.

---

[25] Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1999, lhm.1128.
[26] Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
[27] Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 78.
[28] Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 101-102.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Bedanya kewenangan delegasi terdapat adanya pemindahan atau pengalihan kewenangan yang ada, atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada Pejabat dibawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Sedangkan pada kewenangan mandat yaitu dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihtanganan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja intern antara penguasa dan Pegawai (tidak adanya pemindahan tanggung jawab atau tanggung jawab tetap pada yang member mandat). Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut cacat isi, cacat wilayah, dan cacat waktu.

Pada Negara kesatuan ada perwujudan *distribution of powers* antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan sebagai konsekwensinya terjadi penyerahan urusan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Secara konstitusional dalam Pasal 18 ayat (5) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa "Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali, urusan Pemerintahan yang oleh Undang- Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat".[29]

Sebagai perwujudan penyelenggaraan desentralisasi, Pemerintah Pusat menyerahkan kewenangan Pemerintahan kepada Daerah. Penyerahan wewenang terdiri atas

[29] Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press Malang. 2016. Hlm. 75.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

a) Materi wewenang, materi wewenang adalah semua urusan Pemerintahan yang terdiri atas urusan Pemerintahan umum dan urusan Pemerintahan lainnya.

b) Manusia yang diserahi, manusia yang diserahi wewenang adalah masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum.

c) Wilayah yang diserahi wewenang, wilayah yang diserahi wewenang adalah daerah otonom bukan wilayah administrasi.[30]

Kewenangan otonomi luas dapat diartikan sebagai keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang mencakup semua bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan bidang Politik Luar Negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang bulat dan utuh dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. [31]

3. Teori Pemerintahan Daerah Politik Hukum

Seperti kita ketahui, Indonesia merupakan suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, dimana Pemerintah di Daerah merupakan bagian integralnya. Dasar hukum dari adanya Pemerintahan Daerah terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945). Pasal 18 ayat (1)

---

[30]Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dn Otonomi Daerah* . Penerbit Gramedia Widiasarana. Jakarta. Hlm. 155.

[31] A.Mallarangeng ,dkk,*Otonomi Daerah Prospektif, Teoritis dan Praktis*, BIGRAF, Publishing, Yogyakarta, 2001. hlm 117.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan "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". Kemudian mengenai Pemerintah di Daerah diatur lebih rinci dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Victor M. Situmorang, melihat sangat luasnya wilayah Negara serta luasnya persoalan yang ada, pada umumnya Pemerintah Daerah (*local government*) bertingkat-tingkat, yaitu Pemerintah tingkat Provinsi, Pemerintah tingkat Kabupaten, Pemerintah tingkat Kotamadya, Pemerintah tingkat Kecamatan dan Pemerintah tingkat Desa atau tingkat Kelurahan.[32]

Pemerintahan daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik Pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu tuan lembaga Pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *Municipal* (Kota), *County* (Kabupaten), *Commune/gementee* (Desa). Mungkin fenomena tersebut mirip dengan satuan komunitas asli penduduk Indonesia yang disebut dengan Desa (Jawa), Nagari (Sumatera Barat), Huta (Sumatera Utara), Marga (Sumatera Selatan), Gampong (Aceh), Kampung (Kalimantan Timur), dan lain-lain. Satuan komunitas tersebut merupakan entitas kolektif yang didasarkan pada hubungan saling mengenal dan saling membantu

[32]http://studihukum.blogspot.co.id/2011/01/urgensi-partisipasi-publik-dalam_07.html. Dikutip melalui internet tanggal 02122016. Jam. 19.38.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

dalam ikatan genealogis maupun territorial. Satuan komunitas ini membentuk kesatuan masyarakat hukum yang pada asalnya bersifat komunal.[33]

Asas-asas Pemerintahan yang baik dan asas-asas penyelenggaraan Negara yang bersih sangat diperlukan dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan Pemerintahan yang bersih (*clean government*) guna mewujudkan Pemerintahan yang efektif dan efisien. Dalam menyelenggarakan Pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, asas tugas pembantuan dan asas dekonsentrasi berdasarkan Peraturan Perundang-undangan. Sementara dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, berdasarkan pada asas otonomi seluas-luasnya, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan dengan uraian sebagai berikut :

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintah dari Pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang kepada Pemerintahan Daerah, semata- mata untuk mencapai suatu Pemerintahan yang efisien. Pelimpahan wewenang tersebut menghasilkan otonomi. Otonomi itu sendiri adalah kebebasan masyarakat yang tinggal di daerahnya itu sendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri.[34]

Seiring dengan itu Joeniarto sebagaimana dikutip Huda mendefinisikan bahwa desentralisasi adalah memberikan wewenang dari Pemerintah Negara

[33]Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 1.
[34]Menurut Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan di Daerah.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

kepada Pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.[35] Sedangkan asas desentralisasi menurut Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1970 adalah penyerahan urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah otonom tingkat atasnya kepada Daerah otonom menjadi urusan rumah tangganya.[36]

Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan Pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan Pemerintahan yang lebih rendah diserahi dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan Pemerintahan.[37]

Berkaitan dengan tujuan desentralisasi menurut Manan ditinjau dari sudut penyelenggaraan Pemerintahan, desentralisasi bertujuan meringankan beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada Daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan Nasional atau Negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu punya aparat di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak ada fungsi dekonsentrasi. [38]

---

[35]Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negra Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada,2005 hal. 307.
[36]Daeng, S, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Desa*, Bandung, Angkasa, 1991.hlm. 20.
[37]Philpus M. Hadjon, *Op. Cit.*hlm. 112.
[38]Tutik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*. Prestasi Pustaka, Jakarta.2006. hlm. 185-186.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Pengaturan desentralisasi dalam beberapa Undang- Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku dan berlaku positif (masa Pemerintahan Orde Baru sampai dengan sekarang) adalah sebagai berikut :

Dalam Pasal 1 butir b Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1974, desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasannya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Dalam Pasal 1 butir e Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999, desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan dalam Pasal 1 butir 7 Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004, desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, Pasal 1 angka 8 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2004, desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah otonom berdasarkan asas otonomi.[39]

2. Asas Dekonsentrasi

Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1975, mendefinisikan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di Daerah.[40] Sedangkan menurut Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999, dekonsentrasi adalah

[39] Sirajuddin, dkk, *Op. Cit.* hlm.69.
[40] Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 310.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

pelimpahan wewenang Pemerintahan dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau perangkat Pusat di Daerah.[41]

3. Asas Tugas Pembantuan

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan Daerah dan Desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.[42]

Walaupun tugas pembantuan hanya bersifat "membantu" dan tidak dalam konteks hubungan atasan-bawahan, tetapi dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau Peraturan Perundang-Undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.[43]

Tugas pembantuan dari pengertian yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengandung unsur-unsur antara lain: (1) ada urusan Pemerintahan dari Pemerintahan tingkat lebih atas yang harus dibantu pelaksanaannya oleh Pemerintah Daerah; (2) bantuan tersebut dalam bentuk

---

[41]*Ibid*, hlm. 311.
[42]Sadu Wasistiono, *Memahami Asas Tugas Pembantuan Pendangan Legalistik, Teoritik dan Implementatif*, Tempat, Tahun, hlm. 2.
[43]Dikutip dari Tesis Abdul Hafis, *Evaluasi Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Kampar Tahun 2011*. Tesis Ilmu Pemerintahan UIR. 2013.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

penugasan yang diatur dengan Peraturan Perundang-undangan; (3) Pemerintah Daerah yang membantu harus mempertanggungjawabkan kepada yang dibantu.

Tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju "penyerahan penuh" suatu urusan kepada Daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju penyerahan penuh. Kaitan antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, seharusnya bertolak dari: *pertama*, tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab Daerah yang bersangkutan.

Secara etimologis, Politik hukum merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, *rechtpolitiek*, yang berarti politik hukum. Politik berarti *beleid* atau dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan, sedangkan kata kebijakan menurut para ahli hukum merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dalam kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan.[44]

Padmo Wahjono[45] menjelaskan, bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan Negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan criteria untuk menghukumkan sesuatu, berkaitan dengan hukum yang akan

[44]Abdul Manan, *Politik Hukum Suatu Perbandingan Dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Prenadamedia Group. Jakarta. 2016.hlm.8.
[45]Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cet II, Ghalia Indonesia. Jakarta.1986.hlm.160.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

datang. Dalam tulisan lain Padmo Wahjono[46] mengatakan, bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan criteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.

Segala kebijakan Negara secara umum dan pembuatan dan penerapan hukum secara khusus yang dihasilkan secara musyawarah mestilah diuji kembali kebenarannya kepada Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW. Dengan kata lain, Islam tidak menyerahkan sepenuhnya perumusan sebuah hukum atau kebijakan Negara kepada akal budi manusia, tetapi harus diujikan kembali kepada Al-Qur'an dan Sunnah. Inilah yang menjadi cirri khas yang melekat pada hukum dan politik hukumIslam. Dalam menggunakan politik hukum, akal budi manusia semata, dalam pandangan Islam, dianggap tidak mampu berdiri sendiri. Oleh karena itu, maka harus dibantu oleh wahyu Allah SWT yang telah dituangkan dalam Al- Qur'an dan Sunnah Rasul.[47]

E. Konsep Operasional

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

Peraturan Daerah yang dimaksud penulis yaitu Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pengelolaan Zakat di Provinsi Riau. Pengelolaan zakat adalah

[46]Pendapat Padmo Wahjono, dikutip oleh Abdul Manan, *Politik Hukum Suatu Perbandingan Dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Prenadamedia Group. Jakarta. 2016.hlm. 8.
[47] Abdul Manan. *Op.Cit*. hlm. 140.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat.[48] Sedangkan pengertian zakat menurut Undang-Undang diatas adalah harta harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan hukum yang dimiliki oleh seorang muslim sesuai dengan ketentuan agama diberikan kepada yang berhak menerimanya.[49]

Asas Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintah dari Pusat kepada Daerah. Pelimpahan wewenang kepada Pemerintahan Daerah, semata-mata untuk mencapai suatu Pemerintahan yang efisien. Pelimpahan wewenang tersebut menghasilkan otonomi. Otonomi itu sendiri adalah kebebasan masyarakat yang tinggal di Daerahnya itu sendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Desentalisasi yang penulis maksud dalam penelitian ini yaitu terkait dengan penyerahan urusan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam bidang pengelolaan zakat.

F. Metode Penelitian

Agar memperoleh data yang akurat dan relevan dengan Penelitian ini, maka Penulis menggunakan metode, sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini tergolong kedalam jenis penelitian observasional research dengan cara survey, yaitu penelitian yang

[48] Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
[49]Suparman Usman, *Hukum Islam : Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002), Cet. II, hlm. 164.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

dilakukan langsung dilokasi penelitian dengan cara wawancara dengan para responden yang dijadikan sampel untuk mengumpulkan data yang akan digunakan sebagai bahan dalam penulisan karya ilmiah. Apabila dilihat dari sudut sifatnya penelitian ini bersifat deskriptif yakni suatu penelitian yang bermaksud untuk memberikan suatu gambaran terhadap suatu permasalahan yang diteliti.

2. Obyek Penelitian

Obyek penelitian yakni terkait dengan Politik Desentralisasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Agama, karena saat ini di era desentralisasi terkait dengan pengelolaan zakat diatur oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini pembagian urusan Absolut menurut Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun sebagian Kabupaten/Kota di Provinsi Riau ada yang telah menerapkan Peraturan Daerah tentang zakat, hal ini tentunya akan berdampak pada ketidakmerataan pembagian urusan tersebut.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Provinsi Riau dengan melihat berbagai situasi dan kondisi yang terjadi di era desentralisasi tentang pembagian urusan dan kewenangan Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah dalam pengelolaan zakat yang ada di Kabupaten/Kota di Provinsi Riau.

4. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri- ciri yang sama.[50]Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian untuk mempermudah peneliti dalam

[50]Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 118

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

menentukan penelitian.[51] Adapun populasi sekaligus responden yang penulis jadikan dalam penelitian ini adalah :

Tabel I.2
Populasi dan Sampel

No	Populasi	Jumlah Populasi	Sampel	Persentase
1	Kepala Kanwil Depag Riau	1	1	100%
2	Baznas Riau	1	1	100%
3	Gubernur Riau	1	1	100%
4	MUI Provinsi Riau	1	1	100%
Jumlah		**6**	**6**	**100%**

Sumber : Data olahan Penulis Tahun 2016.

Dari table diatas dapat dilihat yang menjadi populasi sekaligus responden yang dianggap mengetahui tentang permasalahan yang ingin diteliti, namun tidak menutup kemungkinan jumlah responden tersebut bertambah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam penelitian.

5. Jenis Data

Kelaziman penelitian yang bertipe observational research sebagai sumber data adalah data primer dan data sekunder, yang selanjutnya dapat dideskripsikan Bahan- bahan yang dijadikan sebagai sumber data dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari responden dengan menggunakan teknik wawancara dan meninjau kelokasi penelitian. Wawancara yang penulis lakukan dengan beberapa orang responden karena dianggap mengetahui tentang permasalahan yang hendak diteliti oleh penulis antara lain : Kepala Kanwil Depag Riau, , Baznas Riau,

[51] *Ibid*, hlm. 119

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Gubernur Riau, , dan MUI Provinsi Riau. Pengumpulan data oleh responden tersebut dengan melakukan wawancara mendalam, sehingga permasalahan yang ingin diteliti oleh penulis bisa terjawab.

b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari buku- buku, bahan bacaan dan Peraturan Perundang- undangan. Data skunder tersebut digunakan untuk melengkapi data lapangan hasil wawancara, sehingga data skunder tersebut untuk membandingkan fakta dilapangan dengan data yang telah ada, kemudian untuk memperkuat analisis peneliti terkait dengan studi kelayakan asas politik desentralisasi dalam pembuatan Peraturan Daerah Riau tentang pengelolaan zakat di Riau.

6. Alat Pengumpul Data

a. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan Tanya jawab langsung kepada responden untuk memperoleh data yang sesuai dengan masalah yang diteliti. Teknik wawancara menurut Lexi J. Moeleong, wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan tersebut dilakukan oleh 2 (dua) pihak yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan.[52] Wawancara yang dimaksud penulis dalam penelitian ini yaitu wawancara atau Tanya jawab yang dilakukan kepada responden yaitu kepada Kepala Kanwil Depag Riau, Baznas Riau, Gubernur Riau, dan MUI Provinsi Riau. Pengumpulan data oleh responden tersebut dengan melakukan wawancara

[52] Lexi J. Moeleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung. 2001. Hlm. 135.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

mendalam, sehingga permasalahan yang ingin diteliti oleh penulis bisa terjawab.

b. Dokumentasi yaitu mengumpulkan data primer dan data sekunder, penulis menganalisis dokumen- dokumen dalam bentuk tulisan, yang menjadi acuan dalam penelitian ini. Dokumentasi yang penulis maksud dalam penelitian ini yaitu pengumpulan data-data tentang Kabupaten/Kota yang telah menerapkan Peraturan Daerah tentang zakat.

7. Analisis Data

Data yang diperoleh dari lapangan dari hasil wawancara oleh responden akan penulis analisis sesuai dengan permasalahan tentang studi kelayakan pembuatan Peraturan Daerah tentang pengelolaan zakat di Provinsi Riau, karena saat ini di era desentralisasi terkait dengan pengelolaan zakat diatur oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini pembagian urusan Absolut menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hasil wawancara tersebut kemudian penulis pilah, dan kemudian dianalisis sesuai dengan permasalahan yang ingin di kupas secara khusus, hasil wawancara tersebut kemudian diuraikan dalam bentuk kalimat.

8. Metode Penarikan Kesimpulan

Metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode deduktif yakni suatu cara penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum, menuju kepada yang hal-hal yang bersifat khusus.[53]Data yang diperoleh dari hasil wawancara akan disajikan dalam bentuk uraian kalimat, dan selanjutnya data

[53] Sudjarwo MS, *Metodologi Penelitian Sosial*, Bandung, Mandar Maju, 2001, hlm. 19.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

disajikan dengan membandingkan ataupun menghubungkan dengan ketentuan Undang- Undang dan pendapat para ahli serta teori- teori yang mendukung, dan hasil perbandingan kemudian akan terlihat adanya perbedaan dan persesuaian antara hasil dan penelitian dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sehingga dapat diambil kesimpulan akhir tentang permasalahan pokok penelitian dengan menggunakan cara deduktif yaitu menyimpulkan data dari hal- hal yang bersifat umum, kemudian menarik kesimpulan ke hal- hal yang bersifat khusus.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :