

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembentukan peraturan daerah (Perda) untuk mendorong dan mengoptimalisasikan pembangunan daerah hanya dapat terwujud apabila pembentukan peraturan daerah didukung dengan cara dan metode yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kebutuhan daerah dan kearifan lokal dengan sungguh-sungguh. Mengenai perundang-undangan atau pembuatan produk perundang-undangan, tidak satu negara pun dapat mengabaikannya, terlebih lagi pada Indonesia yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum. Sebagai negara hukum, pemerintah mengemban tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, dimana negara atau pemerintah ikut campur dalam mengurus kesejahteraan rakyat. Hal ini menjadi suatu yang absolut atau tidak terelakkan dalam negara hukum kesejahteraan (*welfare state*).

Perubahan sistem pemerintahan, dari sistem pemerintahan sentralisasi ke sistem pemerintahan desentralisasi disebabkan karena kegagalan sistem pemerintahan sentralisasi yang diaplikasikan oleh Presiden Soeharto selama 32 tahun, yang akhirnya tumbang karena tuntutan massa yang disatukan oleh sebuah semangat reformasi yang disertai situasi politik dan keamanan negara tidak kondusif. Keadaan tersebut diperburuk dengan banyaknya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, tindakan sewenang-wenang, sikap arogansi penguasa, pemborosan sumber-sumber keuangan, sumber daya alam, penyalahgunaan kekuasaan, wewenang dan fasilitas negara serta praktek korupsi,

kolusi dan nepotisme.¹ Kemudian reformasi menjadi kata kunci pada perubahan di pentas publik Indonesia yang didalamnya termasuk kewenangan pemerintahan daerah membentuk dan menetapkan peraturan daerah.

Sejak bergulirnya reformasi pada tahun 1998, kemudian disusul dengan amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan pertama UUD 1945 yang disahkan dalam sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) yang diselenggarakan dari tanggal 12 sampai dengan tanggal 19 Oktober 1999. Pengesahan naskah perubahan pertama tersebut tepatnya dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999 yang dapat disebut sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat konservatisme dan romantisme di sebagian kalangan masyarakat yang cenderung menyakralkan atau menjadikan UUD 1945 bagaikan sesuatu yang suci dan tidak boleh disentuh oleh ide perubahan sama sekali.²

MPR-RI melalui sidang amandemen ke-2 pada tahun 2000 menetapkan keputusan dalam salah satu pasal yaitu Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa, “Setiap Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah”³. Ini berarti bahwa Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan dalam

¹ Tavip Agus Riyanto, *Menggagas Strategi Reformasi Birokrasi Untuk Mewujudkan Pemerintahan Efektif dan Akuntabel*, dalam Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto (edt), 2009, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Gaya Media, JIAN-UGM, MAP-UGM. hal., 56

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hal., 216

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan dalam Pasal 18 Ayat (6) bahwa setiap pemerintahan daerah memiliki kewenangan dalam menetapkan peraturan daerah.

membentuk Peraturan Daerah karena telah mendapat legitimasi secara konstitusional.

Politik desentralisasi melalui otonomi daerah pasca orde baru tersebut membawa implikasi pergeseran fokus politik ke daerah-daerah memunculkan kekhawatiran akan semakin kuatnya fragmentasi masyarakat politik di daerah berdasarkan kriteria-kriteria lokal.⁴ Kecenderungan inilah yang kemudian mengarah pada timbulnya pro dan kontra ditengah-tengah masyarakat.

Di berbagai daerah pun muncul tuntutan yang sangat beragam, ada yang mau “pindah jalur” ke arah negara federal, ada yang minta “pisah” dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahkan ada beberapa daerah yang menginginkan penerapan syari’at Islam di daerahnya atau setidaknya pemberlakuan syaria’at Islam itu muncul karena selama ini berbagai upaya telah dilakukan oleh masyarakat (muslim) supaya hukum Islam mendapat tempat secara wajar di Indonesia yang notabene mayoritas penduduknya beragama Islam, tetapi hasilnya belum menggembirakan.⁵

Berawal dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Angka 2 menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan

⁴ Tim Lopera, 2000, *Otonomi Pemberian Negara: Kajian Kritis atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama, hal xxi dalam Dede Mariana dan Caroline Paskarina, “Demokrasi dan Politik Desentralisasi”, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008. hal., 84

⁵ Ni’matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hal., 299

DPRD 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 1945.⁶

Dengan adanya otonomi daerah, diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat dan untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Kebijakan otonomi daerah tersebut telah berimbas pada beberapa provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia yang penduduknya dominan beragama Islam, untuk mengatur urusan Agama.

Peluang keterbukaan tersebut ditangkap oleh masyarakat secara beragam sehingga lahirnya beberapa peraturan daerah (Perda) yang mengatur beberapa aspek dari ajaran Islam, sehingga perda-perda tersebut sering diistilahkan dengan sebutan perda-perda bermuatan syari'ah. Peraturan daerah (perda) merupakan peraturan terendah dalam system hirarki peraturan perundang-undangan yang memiliki arti strategis dalam rangka menjalankan otonomi daerah. Pada prinsipnya ketentuan pengaturan dalam perda yang akan mengejawantahkan urusan pemerintahan di daerah.

Salah satu daerah yang telah mengatur urusan agama dalam peraturan daerah adalah Daerah Provinsi Sumatera Barat. Beberapa faktor pendorong Pemerintah dan DPRD Provinsi Sumatera Barat untuk membentuk perda yang

⁶ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Angka 2

mengatur urusan agama adalah pertama, Provinsi Sumatera Barat memiliki penduduk $\pm$ 4,96 juta jiwa yang terdiri dari 2,46 juta jiwa laki-laki dan 2,50 juta jiwa perempuan dan dari jumlah tersebut yang menganut Agama Islam adalah sebanyak 4.952.397 jiwa.⁷

Kedua, sedikit meneliti sejarah Minangkabau, sebelum Indonesia merdeka hukum Islam telah menjadi hukum yang hidup dan berlaku di tengah-tengah hidup masyarakat Minangkabau sampai saat ini. Hal ini terlihat jelas saat kita mengamati dalam menjalankan kehidupan sehari-hari baik sebagai pribadi, anggota keluarga dan anggota masyarakat.

Ketiga, faktor adat dan budaya masyarakat Minangkabau yang identik dengan ajaran agama Islam yang dapat dilihat dari falsafah adat Minangkabau yaitu Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah. Faktor-faktor inilah yang meningkatkan keinginan penyelenggara pemerintahan daerah di Sumatera Barat baik dari eksekutif maupun legislatif untuk melakukan formalisasi hukum Islam kedalam peraturan daerah yang merupakan salah satu instrument hukum positif di Negara Republik Indonesia. Salah satunya adalah Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al Qur'an.

Sebenarnya dalam agama Islam, penganutnya diwajibkan untuk mengamalkan ajaran Islam baik dalam Al Qur'an maupun dalam Sunnah secara kaffah (sempurna). Perintah ini terdapat dalam Alqur'an Surat Al Baqarah ayat 208: "Hai orang-orang yang beriman, masuklah kalian ke dalam Islam secara

⁷ Tabel 4.3.2 Jumlah Penduduk Menurut Kabupaten/ Kota dan Agama yang dianut, "Sumatera Barat Dalam Angka" Kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Sumatera Barat dengan Badan Pusat Statistik (BPS) Sumatera Barat, hal., 188

keseluruhan. Dan janganlah kalian mengikuti langkah-langkah syetan, sesungguhnya ia musuh yang nyata bagi kalian”⁸. Sehingga seluruh umat Islam wajib mengamalkan hukum-hukum sebagaimana diatur dalam Alqur’an dan Sunnah Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam tanpa terkecuali. Walaupun demikian, untuk memberikan keleluasan bagi masyarakat muslim dalam menjalankan ajaran agamanya perlu diatur dalam peraturan daerah. Sehingga Pemerintahan Daerah dapat menjamin dan menjaga kebebasan beragama bagi masyarakatnya.

Namun keberadaan peraturan daerah yang mengatur aspek-aspek agama telah banyak menimbulkan kontroversi bukan saja dikalangan para ahli hukum non-muslim yang beranggapan sebagai diskriminatif, namun dari kalangan para ahli hukum muslim pun terjadi kontroversi, dengan alasan bahwa perda agama dianggap tidak sesuai dengan hukum ketatanegaraan Indonesia.

Salah satu landasan argumennya adalah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 2, bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah, namun secara tegas pula pada Pasal 10 ayat (2) menyatakan bahwa, urusan pemerintahan absolute sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat tersebut dijelaskan pada Pasal 10 ayat (1), yaitu meliputi:⁹

⁸ Al Qur’an Surat Albaqarah Ayat 208

⁹ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan dalam Pasal 21 Ayat (1) tentang urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

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

Untuk sementara penulis mengambil kesimpulan sementara bahwa berdasarkan Pasal 10 tersebut, berarti pemerintahan daerah tidak memiliki kewenangan dalam mengatur urusan agama, karena pengaturannya hanya menjadi wewenang pemerintah pusat. Kemunculan Perda-perda yang mengatur urusan agama tersebut, juga sempat mendapat perhatian anggota DPR RI, pada tanggal 13 Juni 2006, 56 orang anggota DPR dari unsur Partai Damai Sejahtera dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan menyampaikan momerandum menolak dan meminta presiden mencabut berbagai perda “antimaksiat” yang dilandasi bermuatan syari’at Islam. Perberlakuan perda tersebut dinilai melanggar konstitusi dan pancasila. Namun, pada tanggal 27 Juni 2006, 134 orang anggota DPR dari unsure fraksi PPP, PKS, BPD, PG, PBR dan PKB menyampaikan “kontra memorandum” yang menolak pencabutan Perda-perda “anti maksiat” tersebut.¹⁰

Jika dilihat pendapat Jimly Asshiddiqie pemberlakuan Hukum Islam di Indonesia sering dikaitkan secara keliru dengan pelaksanaan syari’at Islam. Ia menyatakan bahwa:

¹⁰ Ni’matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hal., 303

Syariat Islam itu memang harus dan wajib diberlakukan dan bahkan sesungguhnya ia memang berlaku sampai kapan pun di kalangan umat Islam. Kedudukan syari'at Islam tidak perlu diperjuangkan secara politik, karena dengan sendirinya sudah berlaku seiring dengan dianutnya ajaran Islam oleh sebagian besar penduduk Indonesia. Syari'at Islam adalah jalan hidup yang berlaku bagi setiap orang yang mengimaninya. Syari'at Islam berlaku bagi setiap orang Islam, terlepas dari kenyataan ada atau tidak adanya Negara. Syari'at Islam menyangkut hukum tertinggi, yaitu keyakinan manusia akan kedaulatan Tuhan Yang Maha Kuasa atas dirinya, sedangkan urusan kenegaraan hanyalah sebagian kecil dari urusan manusia.¹¹

Lebih lanjut ia mengungkapkan:

Bahwa hukum negara harus mencerminkan esensi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, memang sudah seharusnya melalui prinsi hirarki norma dan elaborasi norma. Sumber norma yang mencerminkan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa itu dapat datang dari mana saja, termasuk dalam system syari'at Islam. Tetapi, sekali nilai-nilai yang terkandung di dalamnya telah diadopsikan, maka sumber norma syari'at itu tidak perlu disebut lagi, karena namanya sudah menjadi hukum Negara yang berlaku umum secara nasional. Namanya adalah hukum nasional berdasarkan Pancasila meski isi dan esensinya adalah norma "Syari'at Islam".¹²

Menurut hipotesa sementara saya berdasarkan pendapat Jimly Asshiddiqie, pengaturan aspek-aspek agama dalam peraturan daerah bukanlah sesuatu yang patut dikontroversikan selama tidak terdapat diskriminasi antar umat beragama karena pengaturan aspek-aspek agama dalam peraturan daerah merupakan pengangkatan atau proses formalisasi hukum yang selama ini berlaku di masyarakat ke dalam hukum positif dan hal ini tidak berarti mengubah Negara menjadi Negara Islam dan tidak ada penamaan perda syari'ah karena jika telah

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hal., 708-709

¹² *Ibid.*,

diatur dalam perda berarti sudah merupakan hukum nasional. Hal ini pun sesuai dengan Penjelasan Umum BAB III, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, menegaskan bahwa:

Penegakan supremasi hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan dan keadilan serta penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia secara universal mengalami degradasi. Kondisi tersebut antara lain disebabkan oleh pemerintahan pada masa lalu yang tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan yang bersendikan hukum agama dan hukum adat dalam pembangunan hukum. Upaya yang dilakukan adalah menyusun dan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif dengan mengakui dan menghormati agama dan adat melalui peningkatan peran Prolegnas.¹³

Pelembagaan tersebut menunjukkan suatu kenyataan bahwa nilai dan fitrah umat Islam dalam bidang hukum dengan kewajiban bertaklim kepada syari'at Islam, secara sosiologis dan kultural tidak pernah mati dan selalu hadir dalam kehidupan umat dalam system politik mana pun, baik masa kolonialisme Belanda, Jepang, maupun masa kemerdekaan dan sampai pada pembangunan dewasa ini. Berkat kerjasama antar semua kekuatan umat dan kejelian pemerintah membaca aspirasi umat Islam dalam rangka pembangunan hukum nasional, maka hukum Islam yang melekat dan hidup pada masyarakat dilembagakan dalam system hukum nasional, khususnya yang berkaitan dengan kehidupan keluarga muslim. Hukum yang hidup kemudian menjadi hukum positif.¹⁴

¹³ Penjelasan BAB III Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan nasional (Propenas) Tahun 2000-2004.

¹⁴ Amarullah Ahmad dkk, *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, hal., 10

B. Rumusan Masalah

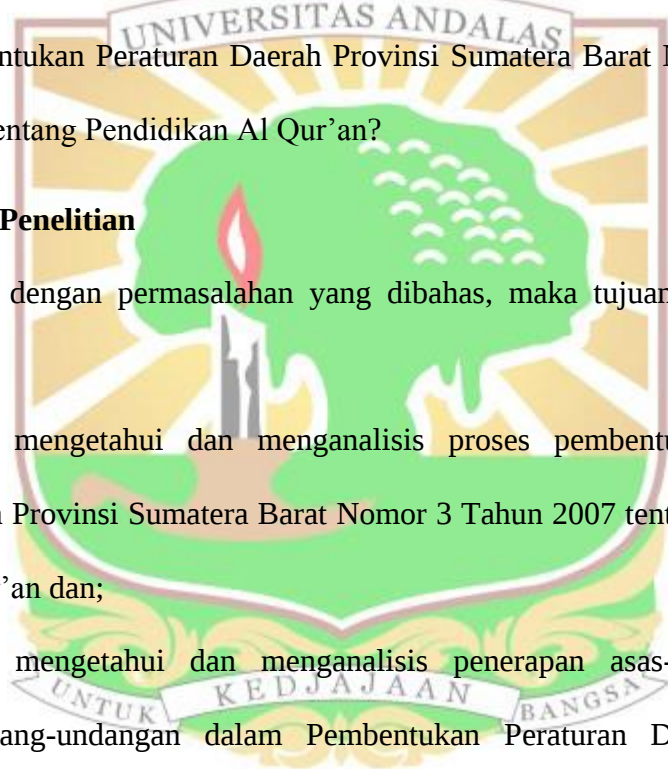
Mengingat luasnya masalah yang dipaparkan pada latar belakang di atas, dan untuk lebih memfokuskan penelitian dan pembahasan, maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al Qur'an?
- 2) Bagaimana penerapan asas-asas peraturan perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al Qur'an?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dibahas, maka tujuan penelitian ini, adalah:

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al Qur'an dan;
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan asas-asas peraturan perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al Qur'an.



D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara ilmiah maupun secara praktis, sebagai berikut:

- 1) Manfaat ilmiah, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Hukum Tata Negara, terutama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- 2) Manfaat praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memperbaiki pemahaman mengenai peraturan perundang-undangan yang baik.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a) Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

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.¹⁵

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas.¹⁶ Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara

¹⁵ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2011, hal., 25

¹⁶ *Ibid.*,

atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.¹⁷ Bersifat dan berlaku secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasikan individu, tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsure-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”. Selanjutnya pada angka 2 disebutkan pula, “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 ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ideal harus berpedoman pada asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), kemudian juga dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.¹⁸

¹⁷ Bagir Manan dalam Yuliandri, *Op. Cit.*, hal., 25

¹⁸ Attamimi, A. Hamid. S, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1993, hal., 102-103.

Satjipto Raharjo sebagaimana dikutip dalam Hamzah Halim menyatakan bahwa, “asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum. Karena menurut Satjipto, asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum”.¹⁹ Ini menunjukkan bahwa asas hukum bersifat umum yang dalam penerapannya harus mengarah pada situasi faktual.

Berikut pandangan para ahli tentang asas hukum:

- 1) P. Scholten menjelaskan, bahwa:

“Asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang diisyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita kepada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada”.²⁰

- 2) Sudikno Mertokusumo mengemukakan, bahwa:

Asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum yang konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap system hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut.²¹

- 3) D. Meuwissen, sebagaimana dikutip Bruggink dalam menjelaskan asas hukum terlebih dahulu membedakan antara asas hukum materiil dengan asas hukum formal, dan selanjutnya dijelaskan sebagai berikut:

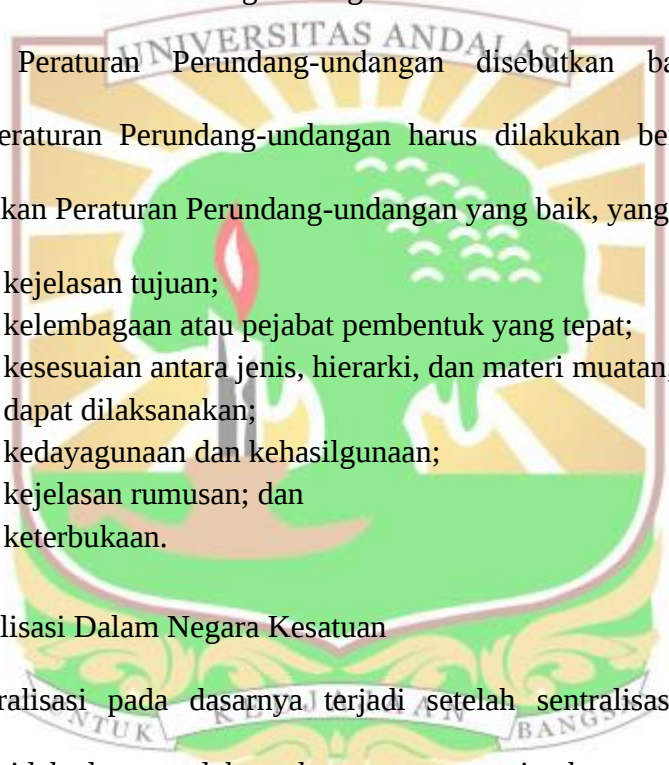
¹⁹ Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Jakarta: Kencana (Prenada Media Group), 2009, hal., 29

²⁰ Algemeen Deel dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, 2006, hal., 43

²¹ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Perundang-undangan yang Baik*, Jakarta: 2011, PT. RajaGrafindo Persada, hal., 20

Asas hukum materil terdiri dari: 1. Asas respek terhadap kepribadian manusia sebagai demikian, yang dikonretisasikan lebih lanjut dalam: 2. Asas respek terhadap aspek-aspek kerohanian dan kejasmanian dari keberadaan sebagai pribadi, yang dipikirkan dalam hubungannya dengan pribadi-pribadi lain memunculkan: 3. Asas kepercayaan, yang menurut timbale baliknya dan memunculkan: 4. Asas pertanggungjawaban. Dua asas terakhir menentukan struktur masyarakat dan memunculkan: 5. Asas keadilan. Kemudian dapat terdapat tri-asas hukum formal, yang terdiri dari 1. Asas konsistensi logical, 2. Kepastian dan 3. Asas persamaan.²²

Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa, “Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- 
- a. kejelasan tujuan;
 - b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
 - c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
 - d. dapat dilaksanakan;
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. kejelasan rumusan; dan
 - g. keterbukaan.

b) Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah pusat

²² *Ibid.*, hal., 20

sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya.²³

Philipus M. Hadjon mengemukakan, bahwa desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintahan pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.²⁴

Undang-Undang Dasar 1945 secara prinsip menganut dua nilai dasar, yaitu nilai kesatuan dan nilai otonomi.²⁵ Mengenai bentuk Negara telah diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945, bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Nilai kesatuan memberikan indikasi bahwa Negara Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya pada magnitude Negara. Artinya, pemerintah nasional adalah satu-satunya pemegang kedaulatan rakyat, bangsa dan Negara.²⁶

Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih dalam Titik Triwulan Tutik, mengatakan bahwa disebut Negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintahan

²³ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010, hal., 249-250.

²⁴ *Ibid.*, hal., 250

²⁵ HAW. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia* (Dalam Rangka Sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005, hal., 49

²⁶ *Ibid.*

pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingannya dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan pemerintahan yang di daerah bersifat derivative (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas.²⁷

Sementara C. F. Strong (Modern Political Constitutions) mengemukakan bahwa, negara kesatuan adalah suatu negara yang berada di bawah satu pemerintahan pusat. Pemerintahan pusat ini mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah Negara tersebut. Meskipun wilayah Negara dibagi dalam bagian-bagian Negara, akan tetapi bagian-bagian Negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Artinya yang terdapat dalam bagian-bagian Negara yang disebut daerah otonom itu diperoleh dari pemerintah pusat.²⁸

Sedangkan menurut Wolhoof, Negara Kesatuan dalam desentralisasi, bahwa pada dasarnya seluruh kekuasaan dimiliki oleh pemerintah pusat, sehingga peraturan-peraturan sentrallah (undang-undang, peraturan pemerintah, dan sebagainya) yang menentukan bentuk dan susunan pemerintah daerah-daerah otonom... Dalam hal ini pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan dan pengawasan terhadap daerah otonom.²⁹

Jika kemudian dirujuk pada Pasal 18 UUD 1945 ayat (1), “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan

²⁷ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010, hal., 241-242

²⁸ *Ibid.*, hal., 242

²⁹ *Ibid.*, hal., 243

kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pada ayat (2), untuk melaksanakan pemerintahan daerah tersebut dilandaskan pada asas otonomi dan tugas pembantuan. Yang kemudian dibatasi oleh ayat (5) dengan frasa “kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan oleh pemerintahan pusat.

Ini sejalan dengan Bagir Manan yang menyatakan bahwa, pada desentralisasi pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tidak ditentukan oleh sifat urusan, lebih ditujukan pada manfaat. Apakah suatu urusan lebih bermanfaat jika diurus oleh pusat atau diserahkan kepada daerah. Terkait dengan itu pula, selain urusan-urusan yang tidak boleh diserahkan kepada daerah, Bagir Manan mengemukakan, bahwa tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah. Suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan daerah menjadi urusan pusat atau sebaliknya.³⁰

2. Kerangka Konseptual

Pada kerangka konseptual ini memuat konsep-konsep dasar yang penulis gunakan dalam tesis ini. Konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

a) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan Peraturan Perundang-undanganyang dimaksud dalam tesis adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”. Pembentukan perundang-undangan merupakan pembentuk

³⁰ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010, hal., 253

peraturan perundang-undangan oleh lembaga/organ yang memiliki hak atau kewenangan yang diberikan konstitusi.³¹

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai konstitusi memberikan amanat membentuk peraturan perundang-undangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berdasarkan Pasal 5 ayat (1), Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1), Dewan Perwakilan Daerah berdasarkan Pasal 20 ayat (1) dan kepada Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (6).

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, dan pengundangan merupakan langkah-langkah yang harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tahapan tersebut dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

b) Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.³²

c) Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

a. kejelasan tujuan;

³¹ Pasal 1 angka (1) UU Nomor Tahun 12 tahun 2011

³² Pasal 1 angka (7) UU Nomor Tahun 12 tahun 2011

- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan³³.

Bagir Manan dalam Yuliandri mengemukakan bahwa, agar pembentukan undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan, yaitu:

1. Landasan yuridis (*jurisdische gelding*);
2. Landasan sosiologis (*sociologische gelding*); dan
3. Landasan filosofis.³⁴

d) Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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 1945.³⁵

Pemerintahan daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri

³³ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5

³⁴ *Ibid.*, hal., 29.

³⁵ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 2.

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³⁶

Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) yang berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi Negara, yang bermakna kebebasan (*zelfstandigheid*) yang dapat dipertanggungjawabkan bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*).³⁷ Tanpa otonomi sebagai asas tidak mungkin Negara dapat dikatakan sebagai Negara yang menjunjung tinggi demokrasi. Ada dua unsur yang terkandung dalam otonomi, yaitu: (1) pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan oleh daerah, (2) pemberian kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara penyelesaian pekerjaan tersebut. Melalui pembentukan daerah otonom terjadi proses transfer of political power, yang dapat mencegah penumpukan kekuasaan (*transisi*). Otonomi dalam konteks hubungan hirarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, diartikan sebagai penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya).³⁸

³⁶ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6

³⁷ Bhenyamin Hoessein, dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001, hal., 56

³⁸ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010, hal., 255

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan dan Sifat Penelitian

Metode pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Normatif. Penelitian ini berbasis pada inventarisasi hukum positif dan penemuan azas-azas hukum. Ada tiga kegiatan pokok dalam kegiatan menginventarisasi hukum:

- a) Penetapan kriteria identifikasi untuk mengadakan seleksi norma-norma mana yang harus dimasukkan sebagai hukum positif dan norma mana yang harus dianggap norma social yang bukan norma hukum;
- b) Mengoleksi norma-norma yang telah diidentifikasi sebagai norma hukum; kemudian
- c) Lakukan pengorganisasian norma-norma yang telah diidentifikasi ke dalam suatu system yang komprehensif.³⁹

Sifat penelitian ini adalah *deskriptif-analitis* maksudnya adalah menggambarkan atau menelaah permasalahan hukum dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Al Qur'an dan kedudukannya dalam Tata Perundang-undangan Negara Republik Indonesia. Sedangkan analitis yang penulis maksud disini adalah pengolahan terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian, kemudian dianalisis dan diuraikan secara cermat mengenai proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 dan kedudukannya dalam Tata Perundang-undangan Negara Republik Indonesia.

³⁹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2003, hal., 121

2. Sumber Data

Data sekunder yaitu data yang bersumber atau diperoleh dari penelitian kepustakaan (*Library Research*), yang bersumber dari bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

- a) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*),⁴⁰ seperti peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi diantaranya:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- 5) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al Qur'an.

- b) Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas: (a) Risalah Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al Qur'an (b) buku-buku teks yang membicarakan sesuatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum, (c) kamus-kamus hukum, dan (d) jurnal-

⁴⁰ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal., 47

jurnal hukum.⁴¹ Publikasi tersebut merupakan alat yang dijadikan sebagai petunjuk atau penjelasan bahan hukum primer.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui:

a) Studi dokumen atau bahan pustaka;

Studi dokumen meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁴²

Sehubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini maka pengumpulan data akan dilakukan melalui studi dokumen atau bahan pustaka serta mempelajari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan daerah.

b) Wawancara atau interview;

“Wawancara atau interview adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden.⁴³ Studi dokumen atau bahan pustaka, diharapkan juga data pendukung dari hasil wawancara kepada orang/pejabat terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al Qur'an.

⁴¹ *Ibid.*, hal., 54

⁴² ⁴² Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2003, hal., 68

⁴³ *Ibid*, hal., 82

4. Analisis Data

Pengolahan data-data yang diperoleh setelah dari Studi dokumen atau bahan pustaka serta data pendukung yang diperoleh dari hasil wawancara maka diolah dengan proses *editing*. *Editing* merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data.⁴⁴ Artinya peneliti memilah data yang relevan dan yang dibutuhkan. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh diidentifikasi dan diinventarisasi untuk selanjutnya diklasifikasikan secara sistematis sesuai dengan perumusan masalah yang diteliti.

Setiap data yang bersifat teoritis baik berbentuk asas-asas, konsepsi dan pendapat para pakar hukum, termasuk kaidah atau norma hukum, akan dianalisa secara yuridis normatif dengan menggunakan uraian secara deskriptif dan perspektif, yang bertitik tolak dari analisis kualitatif normatif dan yuridis empiris.

G. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

BAB I menguraikan hal-hal mengenai pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penerlitian, kerangka teoritis dan kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan

BAB II menguraikan mengenai tinjauan pustaka diantaranya otonomi daerah, pemerintahan daerah, produk hukum daerah dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

⁴⁴ *Ibid.*, hal., 168.

BAB III menjelaskan hasil penelitian mengenai Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 dan penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

BAB IV memuat bagian penutup berupa kesimpulan dan saran.

