

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat menjadi UUD 1945) dijelaskan bahwa Indonesia ini terbagi atas daerah-daerah provinsi yang kemudian terbagi lagi dengan kabupaten dan kota. Di setiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut memiliki pemerintahan daerah yang masing-masing berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya berdasarkan budaya serta kebiasaan daerah tersebut menurut asas otonomi dan tugas bantuan. Tetapi tetap diatur oleh undang-undang dan dikecualikan untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan dalam undang-undang sebagai urusan pemerintahan pusat.

Melihat sejarah, lahirnya sistem pemerintahan daerah ini yang merencanakannya adalah Mohammad Yamin. Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (selanjutnya disingkat menjadi BPUPK) pada tanggal 29 Mei 1945 beliau melampirkan tentang pemerintahan daerah dalam naskah rancangan UUD yang dibuatnya, yaitu:¹

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dibentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

¹ Muntoha, 2010, *Otonomi Daerah dan Perkembangan “Peraturan Daerah Bernuansa Syari’ah”*, Cet. 1, Yogyakarta: Safiria Insania Press, hlm. 145.

Setiap daerah yang tersebar di Indonesia diberikan wewenang untuk mengatur kehidupan bermasyarakat masing-masing yang dinamakan dengan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan hak serta wewenang yang wajib dijalankan suatu daerah yang mendapatkan hak otonom agar mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sesuai dengan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat menjadi NKRI).²

Mohammad Hatta juga salah satu tokoh yang sering membicarakan tentang pentingnya ada otonomi daerah. Karena yang menentukan nasib rakyat bukan hanya pemerintahan pusat namun juga tiap daerah, dengan demikian tiap daerah memiliki hak untuk membuat dan menjalankan aturannya sendiri.³ Hal ini sangat penting karena setiap daerah tidak memiliki kebutuhan yang sama.

Maka tujuan dari adanya pemerintahan daerah sesuai dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu terciptanya masyarakat yang sejahtera dengan meningkatkan pelayanan dan keikutsertaan masyarakat dengan tetap menjunjung prinsip demokrasi, keadilan, dan ciri khas NKRI.⁴ Dengan demikian, maksud dan tujuan utama dari pemerintahan daerah adalah untuk kesejahteraan masyarakat daerah itu sendiri.

² Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Moh. Hatta, 1953, *Kumpulan Karangan*, Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 68-69.

⁴ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, ed. 1, cet. 1, Rajawali Pers, Depok, hlm. 23.

Terlaksananya urusan pemerintah daerah tersebut dipimpin oleh seorang kepala daerah. Salah satu tugas wajib dari seorang kepala daerah yaitu memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵ Dan bentuk dari pelaksanaan itu salah satunya dapat dilihat melalui peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintahan daerah. Peraturan daerah dibuat menyesuaikan dengan keadaan masyarakat setempat. Hal ini karena peraturan daerah tersebut akan diterapkan atau dilaksanakan di daerah itu sendiri, walaupun pada tahap akhir tetap pemerintah pusat yang memegang kekuasaan tertinggi.

Urusan pemerintahan terbagi tiga yaitu:⁶

1. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang secara utuh menjadi wewenang pemerintah pusat.
2. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang diatur oleh pemerintahan daerah sebagai pemegang wewenang, dan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi wewenang pemerintahan pusat bisa terlaksana oleh pemerintahan pusat langsung dan bisa juga dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Urusan pemerintahan konkuren ini terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.
3. Urusan pemerintahan umum yang berarti urusan pemerintahan ini adalah bagian dari wewenang presiden sebagai kepala pemerintahan untuk mengaturnya, dan urusan pemerintahan umum ini meliputi pembinaan terhadap bangsa dan ketahanan negara untuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Lebih terfokus pada urusan pemerintahan konkuren, urusan ini merupakan urusan pemerintahan pusat yang dapat diserahkan kewenangannya untuk diatur oleh pemerintahan daerah pada daerahnya masing-masing.⁷

Urusan pemerintahan konkuren juga dibagi lagi menjadi urusan yang wajib

⁵ Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁶ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Op.cit.*, hlm. 34-39.

⁷ *Ibid.*

dan pilihan. Untuk yang wajib berisikan persoalan yang berhubungan dengan pelayanan dasar, sedangkan yang pilihan berisikan persoalan yang tidak ada kaitannya dengan pelayanan dasar.⁸

Salah satu urusan pemerintahan pilihan yang untuk pengaturannya diserahkan kepada pemerintahan daerah yaitu perihal pariwisata. Urusan pariwisata diserahkan kepada masing-masing pemerintahan daerah kabupaten/kota untuk mengaturnya sesuai dengan situasi dan kondisi daerah sendiri. Karena tentunya urusan pariwisata lebih diketahui oleh daerah itu sendiri dan dengan diberikannya wewenang tersebut maka pengaturannya akan lebih relevan.

Pariwisata tentunya sangat identik dengan objek wisata yang ada di daerah tersebut, objek wisata ialah semua yang ada dalam tempat tujuan wisata dan memiliki daya tarik untuk dikunjungi.⁹ Sebuah tempat wisata seharusnya memfasilitasi pengunjung, hal ini dapat dilakukan dengan cara menyediakan toilet yang bersih, adanya tempat membuang sampah pada setiap sisi tempat wisata, menjaga kebersihan, menyediakan tempat beribadah, serta lahan parkir yang memadai.

Provinsi Sumatera Barat merupakan salah satu daerah dengan hak otonomnya. Hingga saat sekarang ini tentunya sudah banyak peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat. Salah satunya yaitu Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal. Sebagai salah satu daerah yang masyarakatnya

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

adalah mayoritas muslim, dan tentunya aturan ini sangat relevan dengan keadaan setempat.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal tentunya melibatkan politik hukum. Karena dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan penting yaitu dijadikan pedoman untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan.¹⁰ Peraturan daerah tersebut merupakan salah satu kegiatan politik hukum membentuk hukum yang baru.

Dapat dirasakan dan dilihat bahwa pada kenyataannya Sumatera Barat memang memiliki banyak tempat wisata yang mampu menarik perhatian kalangan wisatawan. Pengunjung tempat wisata tersebut juga bukan hanya masyarakat Sumatera Barat atau wisatawan lokal saja namun wisatawan asing dari berbagai negara juga banyak yang berkunjung.¹¹

Tahun 2016, Sumatera Barat ditetapkan oleh Kementerian Pariwisata sebagai salah satu destinasi untuk wisata halal.¹² Maka dari itu, diperlukan sosialisasi tentang maksud dari wisata halal tersebut dan penerapannya, serta perlu adanya pengembangan dari tempat wisata di Sumatera Barat. Namun dapat dirasakan bahwa pada kenyataannya tempat wisata di Sumatera Barat

¹⁰ Mia Kusuma Fitriana, 2015, *Peranan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.12, No.2, hlm. 1.

¹¹ Rahma Dira Ismail dan M. Fachri Adnan, 2020 , “*Peran Dinas Pariwisata Provinsi Sumatera Barat Dalam Mewujudkan Wisata Halal*”, Jurnal Mahasiswa Ilmu Administrasi Publik, Universitas Negeri Padang, Vol.2, No.2, hlm. 99.

¹² *Ibid.*

masih kurang memperhatikan dalam memfasilitasi pengunjung untuk wisata halal tersebut.

Hal ini terjadi karena kurangnya pemahaman masyarakat tentang maksud dari wisata halal. Seperti yang disampaikan oleh Sari Lenggogeni selaku Pakar Pariwisata Universitas Andalas, bahwa yang menjadi permasalahan pariwisata halal tersebut disebabkan oleh pemikiran masyarakat yang menganggap wisata halal sama dengan wisata syari'ah atau wisata religi.¹³ Seperti konsep wisata halal yang diterapkan di Sumatera Barat yang mana dihuni oleh penduduk mayoritas muslim, hal ini yang menyebabkan masyarakat bingung ketika timbul label 'Wisata Halal' dan menganggap wisata di Sumatera Barat sama dengan wisata religi.¹⁴

Banyak yang mengira bahwa wisata halal mengarah kepada hal religius yang dapat membatasi para wisatawan dalam menikmati destinasi wisata. Sedangkan tujuan utama dari wisata halal adalah untuk meningkatkan kenyamanan para wisatawan dengan lengkapnya fasilitas di tempat wisata dengan konsep muslim *friendly*.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang **“POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT NOMOR 1 TAHUN 2020 TENTANG PARIWISATA HALAL”**.

¹³ Idealisa Masyrafina dan Christiyarningsih, 2019, “Masyarakat Masih Salah Paham Pengertian Wisata Halal”, <https://www.republika.co.id/>, diakses pada tanggal 20 Desember 2022 Jam 23:50.

¹⁴ *Ibid.*

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah memuat pertanyaan-pertanyaan tentang topik yang diangkat oleh penulis dan akan dijawab melalui karya tulis ilmiah ini.

Adapun perumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal?
2. Bagaimana penerapan dari Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka dapat ditemukan tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal.
2. Untuk mengetahui penerapan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal.

D. Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini sekiranya dapat memberikan manfaat berupa:

1. Secara teoritis
 - a. Penelitian ini secara teoritis dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya, terkhusus tentang peraturan daerah.

- b. Sebagai sarana penerapan ilmu yang telah penulis dapatkan selama menjalankan pendidikan perkuliahan hingga dapat melakukan penelitian dengan baik.
2. Secara praktis
 - a. Sebagai masukan dan pemahaman kepada mahasiswa dan masyarakat tentang makna yang sesungguhnya dari pariwisata halal.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti lain dalam penelitian dimasa yang akan datang.

E. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian tentu penulis harus memilih metode yang akan digunakan dalam penelitian untuk mendapatkan data yang konkret serta dapat menjawab permasalahan yang ada pada rumusan masalah, dan pada penelitian ini digunakan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*), merupakan penelitian guna meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.¹⁵ Metode penelitian ini diartikan sebagai sebuah metode penelitian yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang ditinjau dari segi hirarki (vertikal) dan hubungan keharmonisan (horizontal).¹⁶ Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer (undang-undang), sekunder (literatur dan buku), dan tersier

¹⁵ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, hlm. 50.

¹⁶ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 30.

(jurnal). Yang kemudian disusun secara sistematis dan ditarik kesimpulan dari masalah yang diteliti.

2. Sifat Penelitian

Sifat yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yang merupakan penelitian dengan tujuan untuk memberikan gambaran analitis terhadap masalah yang diangkat oleh penulis berdasarkan pada data yang telah didapatkan. Sifat penelitian ini menguraikan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.¹⁷ Pada penelitian ini akan memaparkan proses pembentukan dari Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal. Kemudian mengulas pengimplementasian peraturan daerah tersebut di tempat-tempat wisata yang ada di Sumatera Barat.

3. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum yuridis normatif pada umumnya menggunakan beberapa pendekatan untuk mengkaji setiap permasalahan. Dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan masalah, yaitu :

a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian yuridis normatif merupakan hal yang mutlak, karena berbagai aturan hukum akan diteliti. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang

¹⁷ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105-106.

sedang diteliti.¹⁸ Pendekatan perundang-undangan ini dapat memberi kesempatan kepada peneliti untuk mempelajari adanya konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya, yang kemudian menghasilkan argumen untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.¹⁹ Pendekatan yang penulis lakukan dalam penelitian ini adalah terhadap berbagai aturan hukum yang berhubungan dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal.

b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang pada dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam UUD 1945, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pembentukan peraturan daerah lainnya.

4. Sumber Data

Data sekunder bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penjelasannya sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 137.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 137-138.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum mengikat yang berbentuk peraturan perundang-undangan dan seluruh dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian.²⁰ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *jo* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *jo*

²⁰ *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

6) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal;

7) Dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder bersumber dari buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang berhubungan dengan objek penelitian ini.²¹ Bahan hukum sekunder ini dapat berupa buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, naskah akademik, risalah sidang, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan dari bahan hukum primer dan bahan

²¹ *Ibid.*

hukum sekunder.²² Bahan hukum ini bersumber dari kamus hukum, kamus bahasa asing, ensiklopedia, dan lain sebagainya.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian dokumen (*documentary study*), yaitu pengumpulan data yang didapat dengan meneliti dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Pada metode penelitian kepustakaan ini, data tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.²³

6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang sudah didapat dan dikumpulkan akan dianalisis terlebih dahulu. Bahan hukum yang sudah diperoleh kemudian diolah melalui proses *editing*. *Editing* merupakan cara awal dalam pengolahan data yang didapat oleh penulis untuk dipastikan kembali bahwa data tersebut telah sesuai dan cukup lengkap untuk pemecahan rumusan masalah.²⁴ Sehingga hasil penelitian tersusun secara sistematis untuk menarik kesimpulan.

b. Analisis Data

Analisis data yang sudah diperoleh secara kualitatif yaitu analisis terhadap norma-norma hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, dan norma-norma yang hidup berkembang

²² *Ibid.*

²³ *Ibid*, hlm. 107.

²⁴ *Ibid.*

dalam masyarakat. Analisis kualitatif yang digunakan dilakukan dengan metode analisis deskriptif yaitu menjelaskan dan menguraikan data yang didapat kemudian menghubungkannya untuk menarik kesimpulan.²⁵ Data yang dianalisis oleh penulis yaitu tahapan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pariwisata Halal dan upaya pemerintah daerah terhadap penerapan peraturan daerah tersebut.



²⁵ Bambang Sunggono, 2015, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 129.