

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Terselenggaranya otonomi daerah adalah upaya untuk terwujudnya demokratisasi yang mana aspirasi rakyat dalam hal kepentingan yang terdapat disetiap daerahnya dapat terakomodir dengan baik. Dengan demikian otonomi daerah dapat memungkinkan untuk kearifan lokal setiap daerah dapat berjalan sesuai dengan prakasa dan inisiatif masyarakat di daerah.¹ Karena hal ini juga didasarkan dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat menjadi UUD NRI Tahun 1945).

Otonomi Daerah merupakan pelimpahan kewenangan yang dilalukan oleh pemerintahan pusat sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Klasifikasi urusan pemerintahan dibagi menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Untuk urusan pemerintahan absolut merupakan sepenuhnya kewenangan dari pemerintahan pusat.² Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintah yang dibagi kewenangannya antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, sehingga urusan konkuren menjadi landasan pelaksanaan otonomi daerah.³ Selanjutnya,

¹ M Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Totalmedia, Yogyakarta. Hlm. 71.

² Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³ Pasal 9 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan dari presiden sebagai kepala pemerintahan.⁴

Prinsipnya, kebijakan-kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini ada di pemerintah pusat. Adapun kewenangan yang diperoleh dari pemerintah pusat ini haruslah berdasarkan undang-undang yang ada karena pada dasarnya kewenangan tersebut dalam hukum mencakup pada hak dan kewajiban. Dalam prosesnya, kekuasaan yang ada dipemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sehingga terwujudnya pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.⁵

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pun tidak memungkiri bahwa Pemerintah Daerah dalam hal ini Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membentuk suatu produk hukum pemerintah daerah yaitu Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH) dan Keputusan Kepala Daerah⁶ yang mana dalam hal ini dapat bersifat mengatur (*regeling*) dan penetapan (*beschikking*).

Produk hukum daerah dalam hal ini adalah bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pada intinya, kewenangannya mengatur berdasarkan dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Tetapi, pada beberapa hal tertentu, produk hukum juga dapat mengatur sendiri hal-hal yang tidak disebutkan oleh undang-undang tapi dianggap perlu oleh daerah untuk

⁴ Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2003, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta, Perpustakaan Nasional Indonesia. Hlm. 218.

⁶ Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

melaksanakan otonomi yang seluas-luasnya berdasarkan landasan konstitusi.⁷ Hal ini juga merupakan ciri dari pemerintahan otonom yang mana pemerintahan tingkat daerah merupakan satuan pemerintah yang memiliki hak untuk mengurus sendiri rumah tangganya.

Tentunya dengan adanya landasan tersebut produk hukum daerah merupakan salah satu bentuk atau elemen pendukung dalam terlaksananya otonomi daerah.⁸ Dengan demikian pula Pemerintah Daerah dapat merancang aturan atau kebijakan untuk daerahnya tersendiri sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat dan sesuai dengan aturan yang hidup di masyarakat. Hal ini dikarenakan juga efektifitas dari suatu produk hukum akan maksimal jika sesuai dengan apa yang dibutuhkan daerahnya.

Daerah-daerah di Indonesia mulai banyak membentuk aturan-aturan baru yang mana bertujuan untuk menuangkan kearifan yang ada daerahnya. Apalagi sejak masa reformasi, dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah setiap daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya dalam mengatur urusan pemerintahannya. Tentunya ini berdampak pada pemerintahan di daerah yang mana menyelenggarakan pemerintahan salah satunya pembentukan peraturan atau produk hukum yang berdasarkan kehendak dari masing-masing Kepala Daerah. Karena dirasa jauh dari apa yang dicita-citakan dan diamankan oleh UUD NRI Tahun 1945 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah yang mana bertujuan untuk agar pemerintah daerah sungguh-sungguh dalam melaksanakan

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Rajawali Pers. Hlm. 190.

pemerintahan berdasarkan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana yang diamanatkan.

Berkaitan juga dengan hal demikian bahwa tidak dapat dipungkiri juga bahwa masyarakat Indonesia beragama mayoritas Islam menjadikan beberapa produk hukum di daerahnya bersumber dari syariat Islam. Meskipun suatu daerah tersebut bukan daerah otonomi khusus namun tetap dibentuknya suatu aturan yang bernuansa syariah. Kebijakan atau aturan yang bernuansa Islam atau syariah sendiri sebenarnya sudah diterapkan di Indonesia, hal ini juga dikarenakan Hukum Islam termasuk pada hukum positif. Namun tentunya hal ini berbeda dengan suatu produk hukum yang bernuansa syariah, karena dalam pembentukannya produk hukum tidaklah boleh di luar dari kewenangan pembentukan peraturan dan bertentangan juga dengan peraturan di atasnya.

Serta dalam produk hukum juga perlu diperhatikannya materi muatan secara matang. Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁹ Materi muatan sendiri juga harus mencerminkan asas-asas hukum yang sesuai dengan cita hukum.

Provinsi Sumatera Barat dan Kota Padang sebagai Daerah Otonom yang menyelenggarakan pemerintahan sendiri memiliki hukum adat yang masih hidup dan berkembang di masyarakat, yang mana berisikan mayoritas masyarakat suku adat Minangkabau yang berlandaskan pada *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* atau dengan maksud adat berdasar pada syariat dan syariat berdasar

⁹ Pasal 12 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pada Kitab Allah (Al-Qur'an). Dapat diartikan juga pada landasan peraturannya Provinsi Sumatera Barat dan Kota Padang banyak menjadikan Syariat Islam sumber dari beberapa peraturan atau kebijakannya.

Hal ini dapat dilihat dengan dikeluarkannya aturan dan kebijakan antara lain Peraturan Daerah Provinsi dan Kab/Kota yang sempat dipermasalahkan dalam lingkup nasional diantaranya, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pemberantasan dan Pencegahan Maksiat, Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pandai Baca Tulis Huruf Al-Qur'an, Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 5 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim, serta Peraturan Daerah Kota Bukittinggi 29 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.¹⁰ Untuk kota Padang sendiri memiliki Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an bagi Peserta didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah, Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 02 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Zakat, Instruksi Wali Kota Padang Nomor 451.422/Binsos III/2005 tentang Pelaksanaan Wirid Remaja Didikan Subuh dan Antitogel, dan Kewajiban Berpakaian Muslim/Muslimah, serta yang terbaru yaitu Peraturan Walikota Padang Nomor 33 Tahun 2013 tentang Program Pendidikan Hafiz Al-qur'an.

Namun yang menjadi pertanyaan, mengingat Kota Padang bukan Daerah Otonomi Khusus seperti Provinsi Aceh yang menerapkan Qanun, produk hukum

¹⁰Peraturan Daerah yang Dipermasalahkan tersedia di <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/> diakses pada 16 Januari 2020, Pukul 09.00 WIB

daerah di Kota Padang apakah telah sesuai dengan tata cara pembentukan perundang-undangan dan tidak melanggar kewenangan pemerintahan daerah serta bagaimana materi muatan dari produk hukum tersebut ditinjau dari asas materi muatan perundang-undangan yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“ASAS MATERI MUATAN DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH YANG BERNUANSA SYARI’AT ISLAM DI KOTA PADANG”**

B. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Produk Hukum Daerah bernuansa Syariah dibentuk di Kota Padang ?
2. Bagaimana Asas Materi Muatan Produk Hukum Daerah yang Bernuansa Syariah Islam di Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk memecahkan beberapa rumusan masalah diatas, diantaranya :

1. Untuk mengetahui bagaimana produk hukum daerah bernuansa syariah di Kota Padang dibentuk.
2. Untuk mengetahui bagaimana asas materi muatan produk hukum daerah bernuansa syariah di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang telah dikemukakan pada sebelumnya, maka manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, pada perkembangan bidang Ilmu Hukum Tata Negara terkhusus Ilmu Perundang-undangan.
 - b. Menambah pengetahuan, wawasan dan pemahaman mengenai asas materi muatan dalam membentuk produk hukum daerah.
 - c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan bacaan di perpustakaan dan bahan perbandingan bagi penelitian yang lebih luas dan agar dapat dilanjutkan lagi.
2. Secara Praktis
 1. Untuk memberikan sumbangan pikiran serta dapat diharapkan bermanfaat bagi masyarakat luas khususnya ilmu hukum terkait kewenangan Pemerintah Daerah.
 2. Penulisan ini secara khusus bermanfaat bagi penulis, yaitu untuk memberikan manfaat kepentingan akademis penulis serta sebagai bahan tambahan dari kepustakaan.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian diterapkan dalam setiap ilmu haruslah sejalan dengan pengetahuannya. Dalam metode penelitian hukum sendiri tentunya memiliki karakteristik sendiri, maka dalam penulisan skripsi ini dapat disebut sebagai suatu

penelitian ilmiah dan agar dapat dipercaya suatu kebenarannya digunakan metode penelitian yang tepat, yakni :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini ialah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif sendiri juga dapat disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan dimana difokuskan dalam meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Selain itu, objek kajian yuridis normatif adalah norma atau kaidah yang meliputi pada asas-asas, undang-undang, peraturan pemerintah, dan lain-lain.¹¹

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini penelitian yang bersifat deskriptif, yang mana penelitian ini memberikan gambaran tentang hal-hal yang berhubungan dengan kewenangan pemerintah daerah membentuk peraturan daerah yang didasarkan syariat Islam.

3. Metode Pendekatan

Metode pendekatan *statute approach* dalam penelitian ini mendasarkan pada peraturan perundang-undangan, kaidah dasar, kebijaksanaan dan publikasi yang dibuat oleh pemerintah, buku literatur, dan bahan lainnya yang tentunya berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti dimana dalam permasalahan ini didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah dan Produk Hukum Daerah Kota Padang yang bernuansa Syariah. Sedangkan pada *conceptual approach* adapun konsep yang

¹¹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta. Hlm. 12-13

digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif yang memberikan gambaran mengenai segala hal yang berhubungan dengan produk hukum daerah dalam rangka permasalahan yang diteliti terkhususnya asas materi muatan dalam produk hukum daerah. Dalam pendekatan *history approach* dalam penelitian ini peneliti menggunakan data sekunder dilihat dari segi sejarah peraturan yang ada dilihat dari peraturan-peraturan terdahulunya serta sejarah dalam perkembangan hukum Islam di Indonesia, sebagai bahan utama dan tetap ditunjang juga dengan data primer.

4. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini data yang digunakan dengan jenis data sekunder yang mana berbentuk keterangan atau fakta yang diperoleh secara langsung tetapi melalui penelitian kepustakaan. Adapun sumber data sekunder terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan terkait dengan penelitian, antara lain: ¹²
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - 4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
 - 5) Beberapa Peraturan Daerah di Kota Padang yang bernuansa syariah antara lainnya :

¹² Prof Dr. H. Zainuddin Ali, M.A., 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 105.

- a) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyyah,
 - b) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 02 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Zakat.
- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu sebagai bahan penunjang dari bahan hukum primer yang diperoleh penulis melalui literatur dari hasil penelitian dan pengolahan orang lain yang berupa jurnal, makalah, karya ilmiah, dan dokumen yang disediakan dalam perpustakaan maupun artikel-artikel lain yang berkaitan dengan obyek penelitian
 - c. Bahan Hukum Tersier yang merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang antara lain berupa kamus dan ensiklopedia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan penulis dalam penelitian ini ialah studi kepustakaan berbentuk pengumpulan data melalui membaca literatur, mempelajari dan mengkaji dokumen yang berhubungan dengan obyek penelitian serta mengutip dari data sekunder yang meliputi peraturan perundang-undangan dan buku-buku, artikel, jurnal dan arsip sebagai referensi yang masih berkaitan dengan objek penelitian.