

BAB II

KAJIAN TEORI DAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Pancasila, Asas dan Pengaturan Pariwisata Halal

a. Pancasila Sebagai Landasan Filosofis Pengaturan Pariwisata Halal

Pertumbuhan dan perkembangan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, memberikan pengalaman positif bagi pemahaman filosofis bangsa dalam menuju tercapainya cita-cita kesejahteraan rakyat. *Founding father* mendirikan bangsa ini penuh dengan ketulusan dalam merumuskan dan menggali nilai-nilai filosofis bangsa, di tengah perbedaan kepentingan ideologi antara *liberalisme, nasionalisme, islamisme, sosialisme, dan komunisme*,¹ yang diakhiri secara konstitusional tanggal 18 Agustus 1945 bertepatan dengan disahkannya Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia sebagai tindak lanjut dari pernyataan kemerdekaan Indonesia melalui naskah proklamasi 17 Agustus 1945.²

¹Udiyo Basuki, "Qua Vadis UUD 1945: Refleksi 67 Tahun Indonesia Berkonstitusi, dalam *Jurnal Kajian Ilmu Hukum Supremasi Hukum*, Vol.1, No.1, Juni 2012.

²Secara Filosofis kemerdekaan merupakan wujud dari nilai-nilai kebenaran dan keadilan karena segala bentuk penjajahan itu bertentangan dengan perikemanusiaan dan keadilan. Selain itu refleksi filosofis yang lain dari makna sebuah kemerdekaan bangsa Indonesia dapat dilacak dari konsepsi manusia sebagai makhluk individu (makhluk Tuhan) yang telah diberikan kebebasan dalam menentukan pilihannya secara bertanggung jawab. Sebagai bangsa, rakyat Indonesia juga dilekati hak untuk menentukan nasibnya sendiri (*self determination*) sebagai bangsa yang merdeka, karena sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa. Secara politik, kemerdekaan terletak pada realitas bahwa proklamasi merupakan tindakan politik tunggal yang menyatakan kemerdekaan bangsa dan negara Indonesia. Sedangkan secara sejarahnya adalah apakah kemerdekaan RI ini merupakan pemberian atau hadiah dari penjajah Jepang. Disarikan dari Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 6.

Pancasila sebagai dasar negara³ dan sumber hukum negara⁴ merupakan amanah dari Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵ Implikasinya, dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara eksplisit menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Penerapan atau realisasi Pancasila pada bidang kehidupan hukum itu menumbuhkan ketentuan-ketentuan hukum yang dijiwai atau diwarnai oleh Pancasila. Keseluruhan tata hukum sebagai suatu sistem aturan hukum positif yang merupakan penjabaran atau penerapan Pancasila pada bidang hukum, dapat disebut hukum Pancasila. Hukum Pancasila sebagai hukum positif tumbuh dari dalam dan/atau dibuat oleh masyarakat Indonesia untuk mengatur dan mewujudkan ketertiban yang adil dalam kehidupan masyarakat di Indonesia.⁶

Rumusan Pancasila itulah dalam hukum positif Indonesia secara konstitusional, berlaku, dan mengikat seluruh lembaga negara, lembaga masyarakat dan setiap warga negara. Rumusan Pancasila secara *imperatif* harus dilaksanakan oleh rakyat Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Setiap sila Pancasila merupakan satu kesatuan yang *integral*, yang saling mengandaikan dan saling mengunci. Ketuhanan dijunjung tinggi dalam kehidupan bernegara, tetapi diletakkan dalam konteks negara kekeluargaan yang egaliter, yang mengatasi paham perseorangan dan golongan, selaras dengan visi kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan kebangsaan, demokrasi permusyawaratan yang menekankan konsensus, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁷

³Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Paradigma, Yogyakarta, hlm. xi.

⁴Siti Fatimah, 2013, *Legal Drafting*, Daras, Yogyakarta, hlm. 5.

⁵Hendarmin Ranadireksa, 2013, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, hlm. 10.

⁶Soediman Kartohadiprodjo, 2010, *Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Gatra Pustaka, Yogyakarta, hlm. 41.

⁷Kaelan, *Negara Kebangsaan ...*, hlm. 544.

Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, keseluruhan sistem norma hukum secara keseluruhan merupakan suatu sistem yang *hierarkhis* (berjenjang). Pancasila sebagai dasar negara merupakan sumber norma dasar (*staatsfundamental*) bagi *verfassungsnorm* atau UUD 1945, *grundgesetznorm* atau ketetapan MPR, serta *gesetznorm* atau Undang-Undang. Pancasila merupakan esensi dari *staatsfundamentalnorn*. Konsekuensinya, pancasila merupakan sumber bagi pembentukan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945, merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan peraturan di bawahnya.⁸

Kenyataannya, Pancasila yang sudah disepakati menjadi dasar negara disamakan kedudukannya dan disejajarkan dengan UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika yang kemudian disebut dengan istilah "Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara".⁹ Empat pilar dari konsepsi kenegaraan Indonesia tersebut merupakan prasyarat minimal, di samping pilar-pilar lain, bagi bangsa ini untuk bisa berdiri kukuh dan

⁸Pandji Setijo, 2009, *Pendidikan Pancasila, Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa*, Gramedia, Jakarta, hlm. 66.

⁹Dimasukkannya Pancasila sebagai bagian dari Empat Pilar, semata-mata untuk menjelaskan adanya landasan ideologi dan dasar negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila, yang menjadi pedoman penuntun bagi pilar-pilar kebangsaan dan kenegaraan lainnya. Pilar Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika sudah terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi dipandang perlu untuk dieksplisitkan sebagai pilar-pilar tersendiri sebagai upaya preventif mengingat besarnya potensi ancaman dan gangguan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dan wawasan kebangsaan. Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara harus menjadi jiwa yang menginspirasi seluruh pengaturan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Nilai-nilai Pancasila baik sebagai ideologi dan dasar negara sampai hari ini tetap kokoh menjadi landasan dalam bernegara. Pancasila juga tetap tercantum dalam konstitusi negara kita meskipun beberapa kali mengalami pergantian dan perubahan konstitusi. Ini menunjukkan bahwa Pancasila merupakan konsensus nasional dan dapat diterima oleh semua kelompok masyarakat Indonesia. Pancasila terbukti mampu memberi kekuatan kepada bangsa Indonesia, sehingga perlu dimaknai, direnungkan, dan diingat oleh seluruh komponen bangsa. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah konstitusi negara sebagai landasan konstitusional bangsa Indonesia yang menjadi hukum dasar bagi setiap peraturan perundang-undangan di bawahnya. Oleh karena itu, dalam negara yang menganut paham konstitusional tidak ada satu pun perilaku penyelenggara negara dan masyarakat yang tidak berlandaskan konstitusi. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan bentuk negara yang dipilih sebagai komitmen bersama. Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah pilihan yang tepat untuk mewadahi kemajemukan bangsa. Oleh karena itu komitmen kebangsaan akan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi suatu "keniscayaan" yang harus dipahami oleh seluruh komponen bangsa. Disarikan dari Pimpinan MPR dan TIM Kerja Sosialisai MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, : Sekretariat MPR, Jakarta, , hlm. 6-7.

meraih kemajuan berlandaskan karakter kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Setiap penyelenggara negara dan segenap warga negara Indonesia harus memiliki keyakinan, bahwa Pancasila adalah prinsip-prinsip moral keindonesian yang memandu tercapainya perikehidupan bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Konsep negara yang berasaskan kekeluargaan, para penyelenggara negara wajib memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.¹⁰

Empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara dipandang sebagai sesuatu yang harus dipahami oleh para penyelenggara negara bersama seluruh masyarakat dan menjadi panduan dalam kehidupan berpolitik, menjalankan pemerintahan, menegakkan hukum, mengatur perekonomian negara, interaksi sosial kemasyarakatan, dan berbagai dimensi kehidupan bernegara dan berbangsa lainnya. Pengamalan prinsip empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, diyakini bangsa Indonesia akan mampu mewujudkan diri sebagai bangsa yang adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat.¹¹

Kenyataan tersebut dapat ditemukan dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang berbunyi:

- a. *Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota Partai Politik dan masyarakat.*
- b. *Pendidikan Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3a) berkaitan dengan kegiatan:*
 1. *Pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*
 2. *Pemahaman mengenai hak dan kewajiban warga negara Indonesia dalam membangun etika dan budaya politik*

¹⁰Romli Atmasasmita, 2020, *Moral Pancasila, Hukum dan Kekuasaan*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 65.

¹¹Derita Prapti Raahayu, 2014, *Budaya Hukum Pancasila*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 8.

3. Pengkaderan anggota Partai Politik secara berjenjang dan berkelanjutan.

Melihat realitas tersebut, sebagai upaya mengembalikan dasar negara Indonesia, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara penjaga konstitusi telah mengambil langkah progresif dalam putusannya No.100/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Putusan tersebut membatalkan konsep empat pilar yang berisi Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. Pada pokoknya, putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pancasila tidak boleh disetarakan kedudukannya dengan UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal-Ika. Pancasila adalah dasar negara dan sumber nilai bagi ketiga prinsip-prinsip lainnya, yaitu UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika.¹²

Tindakan Mahkamah Konstitusi (MK) tersebut merupakan sebuah langkah yang tepat. MK telah berada pada jalan konstitusi yang benar, mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan bernegara yang bermartabat. Putusan MK tersebut merupakan sebuah pilihan bijaksana serta langkah maju di bidang hukum khususnya sistem hukum yang mendudukan pancasila sebagai dasar negara Indonesia.¹³ Kaelan menyatakan bahwa, sistem hukum adalah suatu tatanan berupa kaidah tentang yang seharusnya menuju tujuan kesatuan. Bertolak dari pengertian tersebut, maka seluruh peraturan hukum merupakan suatu sistem, yang memiliki unsur dan bagian sehingga memiliki hubungan secara konsisten. Konsisten dalam hukum di Indonesia sekaligus menyangkut

¹²Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³Sudjito Atmoredjo, 2018, *Ideologi Hukum Indonesia: Kajian tentang Pancasila dalam Perspektif Ilmu Hukum dan Dasar Negara Indonesia*, Lingkar Media Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 5-10.

norma-norma dan kaidah yang terkandung di dalamnya secara koheren antara unsur satu dengan lainnya.¹⁴

Lego Karjoko menyatakan bahwa, Pancasila adalah dasar dan ideologi negara yang merupakan kesepakatan luhur bangsa Indonesia yang sulit atau (mungkin) tidak bisa digantikan. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum sebagai sarana untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta digunakan sebagai *staatsfundamentalnorn*, maka pembentukan hukum, penerapan dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.¹⁵

Perumusan dan pemahaman mengenai nilai-nilai Pancasila tersebut akan memudahkan penjabarannya ke dalam berbagai perangkat aturan kewenangan dan aturan perilaku, dan memudahkan terjaganya konsistensi dalam penyelenggaraan hukum. Seyogianya tata hukum merupakan sebuah eksemplar ratifikasi nilai-nilai Pancasila ke dalam berbagai asas dan kaidah hukum yang tertata (tersusun) dalam sebuah sistem. Sejalan dengan itu, ilmu hukum yang mempelajari tatanan hukum sebagai sarana intelektual untuk memahami dan menyelenggarakan tatanan hukum tersebut, dalam pengembanannya seyogianya pula bertumpu dan mengacu pada nilai-nilai Pancasila.¹⁶

Pancasila sebagai suatu kesatuan sistem filsafat merupakan satu kesatuan dasar ontologis sila-sila Pancasila. Dasar ontologis Pancasila pada hakikatnya adalah manusia yang memiliki hakikat mutlak monopluralis. Subyek pendukung pokok sila-sila Pancasila adalah manusia, hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: bahwa yang berketuhanan yang maha esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan, yang

¹⁴Kaelan, 2018, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, hlm. 20.

¹⁵Lego Karjoko, "Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat"..., hlm. 51.

¹⁶Lego Karjoko, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani & Adi Sulistiyono, "Setting of Plantation Land Area Limitation Based on Social Function Principles of Land Cultivation Rights to Realize Social Welfare-Promoting Plantation", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 17, Nomor 1 Tahun 2017.

berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta yang berkeadilan sosial pada hakikatnya adalah manusia. Pancasila sebagai filsafat negara merupakan pendukung pokok negara dan negara didirikan oleh rakyat. Rakyat merupakan sinonim dari manusia itu sendiri, sehingga hakikat dasar antropologis sila-sila pancasila adalah manusia.¹⁷

Notonagoro menyatakan bahwa, landasan sila-sila pancasila menunjukkan suatu hakikat makna yang bertingkat, serta memiliki bentuk piramida sebagai berikut. *Sila pertama*, ketuhanan yang maha esa mendasari dan menjiwai sila-sila kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut berdasarkan pada hakikat bahwa pendukung pokok negara adalah manusia, karena negara adalah lembaga hidup bersama sebagai lembaga kemanusiaan dan manusia adalah sebagai makhluk tuhan yang maha esa, sehingga adanya manusia sebagai akibat adanya tuhan yang maha esa sebagai kausa prima. Tuhan merupakan asal mula segala sesuatu. Keberadaan Tuhan adalah mutlak, sempurna dan kuasa, tidak berubah tidak terbatas serta pula sebagai pengatur tata tertib alam.¹⁸

Sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab didasari dan dijiwai oleh sila ketuhanan yang maha esa serta mendasari dan menjiwai sila persatuan Indonesia, sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pengertian tersebut hakikatnya mengandung makna bahwa rakyat adalah unsur pokok negara dan rakyat merupakan totalitas individu-individu yang bersatu yang bertujuan mewujudkan suatu keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial). Hakikatnya yang bersatu membentuk suatu negara adalah manusia, dan manusia yang bersatu dalam

¹⁷Kaelan, 2002, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Paradigma, Yogyakarta, hlm. 72-73.

¹⁸Lego Karjoko, "Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat"..., hlm. 52-55.

suatu negara disebut rakyat sebagai unsur pokok negara serta terwujudnya keadilan bersama adalah keadilan dalam hidup manusia bersama sebagai makhluk individu dan makhluk sosial.¹⁹

Sila ketiga persatuan Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila ketuhanan yang maha esa dan sila kemanusiaan yang adil dan beradab serta mendasari dan menjiwai sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hakikat sila ketiga tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: hakikat persatuan didasari dan dijiwai oleh sila ketuhanan yang maha esa yang pertama harus direalisasikan adalah mewujudkan suatu peraturan dalam suatu persekutuan hidup yang disebut negara. Hakikatnya yang bersatu adalah manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa, oleh karena itu persatuan adalah sebagai akibat adanya manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa, adapun hasil persatuan di antara individu-individu, pribadi-pribadi dalam suatu wilayah tertentu disebut sebagai rakyat sehingga rakyat merupakan unsur pokok negara. Persekutuan hidup bersama manusia dalam rangka untuk mewujudkan suatu tujuan bersama yaitu keadilan dalam kehidupan bersama (keadilan sosial) sehingga sila ketiga mendasari dan menjiwai sila keempat dan sila kelima pancasila.²⁰

Sila keempat adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, makna pokok sila keempat adalah kerakyatan yaitu kesesuaiannya dengan hakikat rakyat. Sila keempat ini didasari dan dijiwai oleh sila ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan dan persatuan. Secara ontologis adanya rakyat ditentukan sebagai akibat adanya manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa yang menyatukan diri dalam suatu wilayah negara tertentu. Sila keempat tersebut

¹⁹Lego Karjoko, Hasmonel, "Aspek Keadilan Pemberian Hak Guna Bangunan di Atas Hak Milik", *Prosiding Seminar Nasional*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka UTCC, 26 Agustus 2015.

²⁰Abraham Yazdi Martin, Adi Sulistiyono, Lego Karjoko, Martin Roestamy, Nova Monaya, "The Development Concept of Law Certainty on the Building Cadastral Toward the Rights of Ownership on the Strata Title Rights Based on Property Law in Indonesia", *International E-Journal of Advances in Social Sciences*, Vol. V, Issue 14, August 2019.

mendasari dan menjiwai sila keadilan sosial (sila kelima pancasila). Negara bertujuan untuk kesejahteraan rakyatnya yang berkeadilan, terwujudnya keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).²¹

Sila kelima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memiliki makna pokok keadilan yaitu hakikatnya kesesuaian dengan hakikat adil. Berbeda dengan sila-sila lainnya, maka sila kelima ini didasari dan dijiwai oleh keempat sila lainnya yaitu ketuhananan, kemanusiaan, persatuan dan kerakyatan. Hakikat makna keadilan sebagai akibat adanya negara kebangsaan dari manusia-manusia yang berketuhanan yang maha esa. Sila keadilan sosial merupakan tujuan dari keempat sila lainnya. Secara ontologis hakikat keadilan sosial juga ditentukan oleh adanya hakikat keadilan sebagaimana terkandung dalam sila kedua yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Notonegoro menyatakan bahwa hakikat keadilan yang terkandung dalam sila kedua yaitu keadilan yang terkandung dalam hakikat manusia monopluralis, yaitu kemanusiaan yang adil terhadap diri sendiri, terhadap sesama dan terhadap tuhan atau kausa prima. Penjelmaan dari keadilan kemanusiaan monopluralis tersebut dalam bidang kehidupan bersama baik dalam lingkup masyarakat, bangsa, negara dan kehidupan antar bangsa yaitu menyangkut sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial yaitu dalam wujud keadilan dalam hidup bersama atau keadilan sosial. Nilai-nilai keadilan sosial didasari dan dijiwai oleh sila kedua yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab.²²

Sila-sila tersebut menjadi dasar muatan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Peraturan tersebut memperkenalkan beberapa istilah mengenai wisata, pariwisata dan

²¹Argo Sri Hutomo, Lego Karjoko, "Issuance Legality of the Ownership Certificate for the Riparian Area and Its Legal Consequences in Sukoharjo Regency", *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, Volume 5, Nomor 2 (2019).

²²Josephine Riana Santosa, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Lego Karjoko, "Regulating Corporate Social Responsibility for State Owned Limited Liability In Indonesia", *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law*, Vol. 18, Issue 5 (2019).

kepariwisataan, yang dalam istilah Inggris hanya dikenal dengan *tourism*.²³ Wisata merupakan kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi dalam jangka waktu sementara.²⁴ Adapun pariwisata merupakan berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah.²⁵ Sedangkan kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Pengusaha.²⁶

Richard R. Goeldner dan J.R. Brent Ritchie berpendapat bahwa *tourism* mempunyai pengertian yang sama dengan kepariwisataan, karena gabungan aktivitas, pelayanan jasa dan industri, yang memberikan pengalaman bagi wisatawan ketika melakukan perjalanan.²⁷ Pendapat tersebut dibenarkan oleh Violetta Simatupang, dengan menyebut istilah *tourism* sebagai seluruh kegiatan yang berhubungan dengan kunjungan, bertempat tinggal dan pergerakan orang asing di dalam dan di luar suatu negara, kota atau wilayah tertentu.²⁸

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 menyebutkan bahwa pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan asas manfaat, kekeluargaan, adil, merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, demokratis, kesetaraan dan kesatuan yang diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan

²³Basuki Antariksa, 2016, *Kebijakan Pembangunan Kepariwisata: Pengembangan Kepariwisata yang Berkelanjutan dan Perlindungan Kekayaan Intelektual*, Intrans Publishing, Malang, 2016, hlm. 16-17.

²⁴Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

²⁵Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

²⁶Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

²⁷Violetta Simatupang, 2016, *Pengaturan Hukum Kepariwisata Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 25-30.

²⁸Violetta Simatupang, 2018, *Hukum Kepariwisata Berbasis Ekspresi Budaya Tradisional*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 110.

dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata, yang pelaksanaannya didesentralisasikan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, urusan pemerintahan terbagi atas urusan pemerintahan absolut, konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan mutlak pemerintah pusat diantaranya politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama,²⁹ sedangkan pembagian urusan konkuren terbagi atas dua yaitu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, maupun urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar serta urusan pemerintahan pilihan.³⁰ Salah satu urusan pemerintahan pilihan tersebut meliputi penyerahan urusan pemerintah pusat ke daerah untuk menentukan sumber-sumber daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata.³¹

Urusan tersebut diiringi dengan kewenangan pemerintahan daerah untuk membentuk produk hukum berupa Peraturan Daerah (Perda). Perda merupakan produk hukum yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan daerahnya sendiri.³² Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk produk hukum sangat luas, Mochtar Kusuma-Atmadja menyebutkan bahwa seharusnya para pembentuk hukum harus berkolaborasi dengan penerap hukum guna menghasilkan peraturan yang mampu melayani kepentingan publik, tidak boleh dalam kendali penuh

²⁹Lihat Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁰Lihat Pasal 12 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³¹Lihat Lampiran Z Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³²Imam Soebechi, 2014, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3-4.

dan otoriter karenanya pemberlakuan Perda haruslah sesuai dengan kaidah hukum yang ada.³³

Ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi, sebagaimana diatur dalam ketentuan sumber hukum yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang berawal dengan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966,³⁴ kemudian diganti dengan TAP MPRS Nomor III/MPR/2000,³⁵ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,³⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.³⁷

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.³⁸ Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari sumber hukum negara. Hans Nawiasky menyatakan bahwa, Pancasila menempati posisi tertinggi dalam jenjang norma hukum sebagai *staatsfundamentalnorn*, sedangkan dalam teori *stufenbau des recht* dari Hans Kelsen sebagai *groundnorm*. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun

³³Shidarta, 2013, "Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum", *Bunga Rampai: Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Epistema Institute, Jakarta, hlm.75-80.

³⁴Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah sebagai berikut: UUD 1945, Tap MPR/MPRS, UU/PEPERPU, PP, Kepres, Peraturan Pelaksana lainnya: Permen, Instruksi Menteri, Perda, dll. Disarikan dari Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta, hlm. 78.

³⁵Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era TAP MPRS Nomor III/MPR/2000 adalah sebagai berikut: UUD 1945, TAP MPR, UU, PEPERPU, PP, KEPRES dan PERDA.

³⁶Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut: UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi/Kota/Kabupaten, Perdes/Peraturan yang setingkat.

³⁷I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Edi As'Adi, Guntur Hamzah, Tommy Leonard and Gunarto Gunarto, "Relationship between Energy Consumption in International Market and Indonesia Prices Regulation", *International Journal of Energy Economics and Policy*, Vol.7, Issue 5 Tahun 2017.

³⁸Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011.³⁹

Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana tergambar dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP, diartikan sebagai rangkaian asas-asas atau konsep-konsep yang harus diperhatikan guna menjamin peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan sistem. Melihat tertib peraturan perundang-undangan, prinsip yang sering digunakan adalah *lex superior derogat legi inferiori*, *lex posterior derogat legi priori* dan *lex specialis derogat legi generali*.

Asas tersebut bermakna ke dalam tujuh tertib peraturan perundang-undangan diantaranya,⁴⁰ pertama, peraturan perundang-undangan bagian dari sistem hukum, oleh karena itu harus tersusun dalam rangkaian sistem hukum yang berlaku. Kedua, peraturan perundang-undangan tersusun secara berjenjang, karenanya tingkatan yang lebih rendah tidak boleh mengatur materi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan yang lebih rendah tidak boleh mengesampingkan peraturan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan hanya dapat diubah, dicabut atau dinyatakan tidak berlaku oleh yang lebih tinggi atau sederajat. Ketiga, suatu peraturan tidak memuat ketentuan yang bertentangan dengan peraturan lain, keempat, dalam hal terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis berlaku prinsip peraturan perundang-undangan diutamakan. Kelima, peraturan hanya mempunyai daya laku ke depan, keenam, peraturan perundang-undangan hanya mempunyai kekuatan jika dibentuk oleh pejabat yang berwenang dan ketujuh, peraturan perundang-undangan hanya dapat mendelegasikan pengaturan kepada peraturan yang tingkatannya lebih rendah.⁴¹

³⁹Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 57.

⁴⁰Yuliandri, 2013, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

⁴¹Akhmad Adi Purawan, "Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 3 Desember 2014, hlm. 347-348.

Meskipun secara yuridis Pasal 18B ayat (1) menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, namun pengakuan dan penghormatan tersebut harus terlebih dahulu diatur dengan undang-undang.⁴² Artinya, sungguh pun suatu daerah memiliki kekhususan dibanding dengan daerah lain, namun secara yuridis belum ada undang-undang yang memberikan atribusi dan delegasi untuk mengatur daerahnya sesuai kekhususan daerah tersebut, maka daerah terkait tetap tidak bisa dikatakan sebagai daerah khusus. Artinya, mayoritas daerah di Indonesia tidak diberikan kewenangan mengatur agama, karena agama adalah urusan absolut pemerintah pusat.⁴³

b. Asas Hukum dalam Cita Hukum Pancasila

Asas merupakan sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, dasar tumpuan, pokok pangkal, fundamen, tempat untuk menyandarkan.⁴⁴ Asas tidak siap dipakai, harus dimatangkan atau dipraktikkan dahulu dalam doktrin atau yurisprudensi dan dibentuk dalam suatu kemasan produk hukum.⁴⁵ Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkrit melainkan pikiran dasar yang bersifat umum, latar belakang dari jantung aturan yang konkret yang terdapat di dalam atau di belakang setiap sistem hukum, menjelma dalam peraturan perundang-undangan, putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat dikemukakan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret.⁴⁶

⁴²Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, hlm.7. Baca juga Ni'matul Huda, 2009, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

⁴³Umbu Rauta, 2016, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 19.

⁴⁴Abdul Kadir Jaelani, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Lego Karjoko, "Executability of the Constitutional Court Decision Regarding Grace Period in the Formulation of Legislation", *International Journal of Advanced Science and Technology*, Vol. 28, No. 15, (2019).

⁴⁵Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 21.

⁴⁶Bayu Dwi Anggono, "The Politics of Law On The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation", *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 9, Issue 4, April 2016.

Asas hukum tidak dapat dipersamakan dengan norma hukum. Ada jarak antara asas dan norma hukum,⁴⁷ untuk menghilangkan jarak, asas hukum disertakan dalam proses pembentukan hukum, asas hukum harus ditransformasikan menjadi norma hukum. Ciri-ciri asas hukum:⁴⁸

1. Asas hukum adalah fundamen dari sistem hukum, dia merupakan pikiran dasar dari sistem hukum.
2. Asas hukum bersifat lebih umum daripada ketentuan undang-undang, atau keputusan hukum.
3. Asas hukum berada sebagai dasar dari sistem hukum.
4. Sifat asas hukum adalah abstrak.
5. Asas hukum tidak kehilangan daya lakunya bila tidak diterapkan lagi, berbeda dengan peraturan perundang-undangan.
6. Asas hukum dapat berfungsi di dalam maupun di luar hukum positif, karena asas hukum merupakan ukuran nilai.

Kaitannya dengan Pancasila, terdapat lima asas yang melandasi kehidupan bangsa Indonesia, yaitu:⁴⁹

1. Asas ketuhanan, menganatakan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang bertentangan dengan agama yang bersifat menolak atau bermusuhan dengan agama.
2. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab, mengamanatkan bahwa hukum di Indonesia harus berlandaskan pada nilai kemanusiaan yang adil dan beradab (menjunjung tinggi HAM).
3. Asas kesatuan dan persatuan atau kebangsaan, mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang terintegrasi dan berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia yang berfungsi sebagai pemersatu bangsa Indonesia.

⁴⁷Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 27.

⁴⁸Luthfi Widagdo Eddyono, "Independence Of The Indonesian Constitutional Court In Norms And Practices", *Constitutional Review*, May 2017, Volume 3, Number 1.

⁴⁹Rindy Alief Puspitasari, Isharyanto and Hari Purwadi, "Juridical Review of Presumed Consent as the Right of Patients in Emergency Conditions", *Journal of Health Policy and Management*, Volume 4, Nomor 2 Tahun 2019.

4. Asas demokrasi, mengamanatkan bahwa dalam hubungan antar hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk kepada hukum), kekuasaan berada pada rakyat dan wakil rakyat.
5. Asas keadilan sosial, mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama dihadapan hukum.

Fungsi asas hukum ialah membimbing para legislator dalam proses pembentukan hukum. Maria Farida Indrati menyatakan bahwa, suatu asas pembentukan perundang-undangan meniadakan suatu norma hukum, maka suatu norma hukum itu akan berakibat adanya suatu sanksi apabila asas hukum atau asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tidak dipatuhi atau dilaksanakan.⁵⁰ Pembentuk peraturan perundang-undangan harusnya tidak menjadikan suatu asas hukum atau asas pembentukan perundang-undangan sebagai norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, karena asas akan menjadi suatu norma hukum, padahal kedudukan asas lebih tinggi dari hukum yang tertulis.⁵¹

Asas hukum harus ada dalam cita hukum, jadi nilai yang terkandung dalam cita hukum adalah nilai intrinsik, sedangkan nilai dalam asas hukum adalah nilai fundamental, yaitu yang merupakan instrumen untuk mewujudkan nilai intrinsik, ini merupakan landasan terwujudnya hukum positif. Hubungan antara asas, norma dan norma hukum bersifat abstrak, norma (kehidupan yang berjalan) dan norma hukum yang mengaturnya.⁵²

Norma/kaidah adalah nilai, pedoman tentang bagaimana seyogianya manusia bertingkah laku dalam masyarakat, aturan hidup, norma suatu asas yang berjalan.⁵³ Tingkah laku masyarakat dilindungi oleh beberapa norma,

⁵⁰Maria Farida Indrati Soeprapto, A Hamid S Attamimi, 2008, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 14.

⁵¹Lori Kupczynski, Marie Anne Mundy, Jaya Goswami, Vanessa Meling, "Cooperative Learning in Distance Learning: a Mixed Methods Study", *International Journal of Instruction*, Volume 5, Nomor 2 Tahun 2012.

⁵²Yustina Trihoni Nalesti Dewi, W. Riawan Tjandra, and Grant R. Niemann, "Independence of Judicial Power as a Foundation of Human Rights Judicial Function in Indonesia," *International Journal of Social Science and Humanity*, Vol. 6, No. 3, March 2016.

⁵³Siti Fatimah, 2013, *Legal Drafting*, SUKA Press, Yogyakarta, hlm. 5.

yaitu: norma keagamaan dan norma kepercayaan, norma kesusilaan, norma kesopanan, dan norma hukum. Norma hukum bertujuan untuk melindungi kepentingan manusia yang belum terlindungi oleh norma selain norma hukum.⁵⁴ Norma dijadikan sebagai norma hukum, maka dapat diartikan bahwa suatu *das sollen* menjadi *das sein*. Konkritisasi asas menjadi norma dan diundangkan dalam peraturan perundang-undangan, maka asas tersebut bertransformasi menjadi norma hukum. Asas, kebiasaan, norma dan norma hukum.⁵⁵

Aristoteles menyatakan bahwa, tujuan hukum adalah mencapai kehidupan yang baik. Kehidupan yang baik akan terwujud melalui hukum. Akan tetapi manakala hukum terlalu kaku dilakukan pelunakan yang disebut *equity*. Aquinas, mengadopsi pandangan Aristoteles, menyatakan bahwa secara ideal hukum terpancar dari kekuasaan untuk memerintah guna kebaikan bersama.⁵⁶ Hobbes menyatakan bahwa, tujuan hukum adalah untuk ketertiban sosial.⁵⁷ Manusia mempunyai kecenderungan memilih damai daripada situasi *status naturalis* yang penuh dengan konflik.⁵⁸

⁵⁴Mohammad Fajrul Falaakh, 2014, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.21.

⁵⁵Fajar Laksono, Sudarsono, Arief Hidayat and Muchammad Ali Safaat, "Relation between the Constitutional Court of the Republic of Indonesia and the Legislators according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia ", *Constitutional Review*, December 2017, Volume 3, Number 2.

⁵⁶Novy Dewi Cahyati, "Rekonstruksi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta Tahun 2017, hlm. 75.

⁵⁷Secara konseptual, ketertiban sosial sebenarnya bisa dipahami sebagai manifestasi dari suatu keadaan damai yang dijamin oleh keamanan kolektif, yaitu suatu tatanan, di mana manusia merasa aman secara kolektif. Kebebasan eksistensial yang individual itu hanya bisa ada, jika ditempatkan dalam pembatasan ko-eksistensial yang kolektif. Ketertiban sosial pada akhirnya merupakan manifestasi yang rasional dari penempatan kebebasan eksistensial yang individual dalam pembatasan ko-eksistensial yang kolektif. Daripada menggunakan kebebasan semata-mata untuk terus menerus melakukan ofensif guna mempertahankan diri secara individual, adalah lebih rasional untuk mengalihkan sebagian kebebasan eksistensial itu menjadi pembatasan koeksistensial guna memperoleh keamanan kolektif. Budiono Kusumohamidjojo, 2011, *Filsafat Hukum Problematik Ketertiban Yang Adil*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 139.

⁵⁸Zaidah Nur Rosidah, Diana Zuhroh, Farhan & Lego Karjoko, "Justiceaspect Ofthe Settlement Dispute Insharia Business Through The Religious Court", *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law*, Vol. 12, Issue 4 (2017)

Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mewujudkan ketertiban, menyesuaikan kepentingan perorangan dengan kepentingan masyarakat dengan sebaik-baiknya, dengan cara menemukan keseimbangan antara memberi kebebasan kepada individu dan melindungi masyarakat terhadap kebebasan individu.⁵⁹ Untuk meminimalkan konflik dan memperbesar ketertiban, hukum memberikan peranannya yang penting melalui skenario perilaku yang harus atau tidak boleh dilakukan dan pembagian hak dan kewajiban di antara warga masyarakat.⁶⁰

Optimalisasi ketertiban sosial merupakan tujuan akhir dari penggunaan hukum sebagai pengatur kehidupan masyarakat. Perwujudan tersebut akan tercapai melalui norma hukum yang dibentuk berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Aktualisasi nilai-nilai Pancasila dalam substansi hukum atau dalam perilaku hukum merupakan tujuan antara yang menentukan peranan hukum menciptakan ketertiban dan meminimalkan konflik. Ada 3 (tiga) nilai Pancasila yang berfungsi sebagai pegarah dan acuan dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum sebagai berikut.⁶¹

1) Keadilan Sosial

John Rawls menyatakan bahwa sila keadilan sosial merupakan kepemilikan yang proporsional terhadap mereka yang paling tidak beruntung dalam akses sumber daya,⁶² tetapi kepemilikan tidak boleh membuat orang lain menderita dan juga tidak boleh membuat yang

⁵⁹I. Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Edi As'Adi, Guntur Hamzah, Tommy Leonard and Gunarto Gunarto, "Relationship between Energy Consumption in International Market and Indonesia Prices Regulation", *International Journal of Energy Economics and Policy*, Vol.7, Issue 5 Tahun 2017.

⁶⁰Agus Surachman, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani and Yudho Taruno, "Effect of Globalization on Establishment of Water Resource Law: A Practice in Indonesia", *International Journal of Economic Research*, Volume 14, Number 13 Tahun 2017.

⁶¹I. Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Lego Karjoko, Guntur Hamzah, "Doctrine of Social Functions of Property for Human Flourishing (Study of Squatters Residential Relocation Policy in Catchment area Bengawan Solo River)", *New Trends and Issues Proceedings on Humanities and Social Sciences*, Volume 4, Issue 10, (2017).

⁶²Lego Karjoko, "Aspek Keadilan Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian (Studi Kecamatan Nguter Kabupaten Sukoharjo)", *Jurnal Repertorium*, Volume IV No.2 Juli-Desember 2017.

bersangkutan menjadi parasit.⁶³ Seluruh strategi dan kebijakan pembangunan ekonomi yang dipilih harus menuju kepada kemaslahatan bersama, tidak diijinkan ada satu manusia yang lebih sejahtera secara mencolok dibandingkan dengan individu lainnya. Pijakan ini bukan hanya karena keadilan sosial merupakan prasyarat untuk sebuah keutuhan, tetapi juga realita bahwa bumi Indonesia dihuni oleh bermacam kultur, adat, agama, dan etnis yang beragam, sehingga tanpa ada tali keadilan sosial niscaya keberagaman tersebut mudah menyulut keretakan.⁶⁴

Berdasarkan pembagian sumber daya, ada 2 (dua) aliran utama yang dapat dijadikan acuan untuk menyatakan sesuatu itu adil, yaitu *utilitarianisme* dan *deontologikalisme*. Aliran *utilitarianisme* menekankan pada hasil yang dicapai dari pendistribusian sumberdaya. Artinya pendistribusin sumberdaya dapat dinyatakan adil jika hasil yang dicapai adalah “*the greatest good for the greatest number*” atau kebaikan yang terbesar bagi jumlah yang terbanyak. Bill Shaw dan Art Wolfe menyatakan bahwa, keadilan dapat dibagi menjadi dua yaitu :⁶⁵

- a) Perbandingan antara dampak positif dan negatif bagi masyarakat atau individu. Pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan mempunyai dampak positif jika setiap orang secara sama dapat memperoleh atau menikmati sumberdaya yang ada atau jika sumberdaya yang ada dapat diperoleh atau dinikmati oleh kelompok masyarakat yang secara sosial ekonomi kurang diuntungkan atau jika dapat dinikmati oleh kelompok orang yang mengalami kerugian dari tindakan orang lain.

⁶³Lego Karjoko, “Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat”..., hlm.70.

⁶⁴Nurhadi (Penerjemah), 2010, *Teori Perundang-Undangan: Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Pidana*, Bandung: Nusa Media, hlm. 20-25.

⁶⁵Andi Muttaqien dkk, 2012, *Undang-Undang Perkebunan, Wajah Baru Agrarian Wet: Dasar dan Alasan Pembatalan Pasal-pasal Kriminalisasi oleh Mahkamah Konstitusi*, Elsam-Sawit Watch-Pilnet, Jakarta, hlm.3-4.

b) Perbandingan antara hasil yang diperoleh dengan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan hasil. Artinya hasil yang diperoleh diupayakan semaksimal mungkin namun di lain pihak biaya yang diperlukan ditekan serendah mungkin. Artinya, pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan adil jika sumberdaya yang terdistribusi dimanfaatkan dengan memberikan hasil yang maksimal dan menekan biaya seminimal mungkin.

Keadilan tersebut hasilnya dapat dinikmati oleh sebanyak mungkin warga masyarakat. Keadilan yang mendasarkan pada prinsip efisiensi ini menuntut suatu syarat bahwa orang atau kelompok yang menerima sumber daya mempunyai kemampuan untuk bertindak efisien sehingga dapat menekan biaya dengan hasil yang maksimal.⁶⁶ Artinya pendistribusian sumber daya disesuaikan dengan kemampuan bertindak efisien dari orang atau kelompok. Mereka yang mampu bertindak efisien akan memperoleh sumber daya yang lebih besar. Semakin mampu bertindak efisien semakin besar sumber daya yang dapat diperolehnya.⁶⁷

Keadilan yang muncul dari makna kedua prinsip aliran *utilitarianisme* ini adalah keadilan *distributive*. Cerminan dari keadilan ini adalah ketentuan hukum yang dimaksudkan untuk memaksimalkan hasil sektor perkebunan untuk ekspor.⁶⁸ Tujuan tersebut akan terwujud dengan tanah-tanah perkebunan tidak perlu didistribusikan kepada sebanyak mungkin orang, namun cukup didistribusikan kepada orang yang mampu mengusahakan tanah secara efisien, yaitu pengusaha skala besar. Tangan merekalah hasil perkebunan secara maksimal dapat diperoleh untuk menghasilkan devisa yang dapat digunakan untuk melaksanakan pembangunan.⁶⁹

⁶⁶Jeremy bentham, 1979, *The Theory of Legislation*, N.M. Tripathi Private, Bombay, hlm. 53.

⁶⁷Lego Karjoko, "Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat"..., hlm.71.

⁶⁸Ahmad Ali, 2011, *menguak Tabir Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm. 204-205.

⁶⁹Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm.21-24.

Aliran *deontologisme* sebaliknya, tidak menaruh perhatian pada hasil pendistribusian, namun lebih berkomitmen pada cara atau mekanisme untuk mewujudkan keadilan. Pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan adil jika pelaksanaannya didasarkan pada mekanisme atau prosedur yang baik atau yang standar. Jika mekanismenya sudah adil, maka hasilnya secara otomatis akan adil.⁷⁰ Mekanisme yang baik akan mendorong terciptanya keadilan, ungkapan yang sering digunakan oleh pengikut aliran ini adalah tegakkan hukum untuk mencapai keadilan meskipun langit akan jatuh atau ungkapan lain yang menggambarkan adanya tekanan pada mekanisme atau prosedur adalah “apapun yang terjadi jangan pernah berkata bohong”.⁷¹

Kedua ungkapan tersebut menunjuk pada pentingnya proses atau cara mewujudkan keadilan melalui penegakan hukum dan kejujuran. Dalam kondisi apapun, hukum yang ada dan diyakini mampu menciptakan keadilan harus ditegakkan. Begitu juga kejujuran harus diutamakan dan dijadikan sandaran berperilaku agar tercipta perlakuan yang adil bagi orang lain. Pengikut *deontologisme* selalu menyatakan bahwa, cara atau prosedur dinyatakan adil jika dalam prosedur memenuhi 3 (tiga) unsur, yaitu kelayakan, kebebasan dan kesamaan kedudukan.⁷²

Kelayakan, artinya prosedur tersebut telah memberikan perlakuan yang sewajarnya kepada setiap orang. Perlakuan yang wajar atau layak dianalogikan dengan seseorang yang memperlakukan orang lain sebagaimana ia memperlakukan dirinya sendiri.⁷³ Suatu perlakuan yang ditujukan kepada dirinya akan menyakitkan atau merugikan, maka

⁷⁰Martitah, 2013, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Konpress, Konpress, Jakarta, hlm. 13.

⁷¹Nurhadi (Penerjemah), 2010, *Teori Perundang-Undangan: Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Pidana*, Nusa Media, Bandung, hlm.20-25.

⁷²Jeremy bentham, 1979, *The Theory of Legislation*, N.M. Tripathi Private, Bombay, hlm. 53.

⁷³Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2013, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm.111.

hendaknya perlakuan tersebut tidak digunakan kepada orang lain. Kebebasan bermakna bahwa prosedur harus memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk melakukan pilihan untuk mengiktui prosedur yang telah ditetapkan oleh hukum atau prosedur yang ditetapkan oleh norma yang lain untuk mewujudkan kepentingannya.⁷⁴

Adanya paksaan untuk mengikuti prosedur tertentu telah menyebabkan adanya mekanisme yang tidak adil, maka hasilnya tentu juga tidak adil. Persamaan kedudukan bermakna bahwa dalam prosedur pendistribusian sumberdaya telah menempatkan setiap orang dalam kedudukan dan akses yang sama untuk mendapatkan sumberdaya. Prosedur orang-orang tertentu diberi kedudukan dan akses yang lebih dibandingkan dengan orang lain, maka prosedur tersebut harus dinyatakan tidak adil dan secara otomatis hasilnya pun tidak adil.⁷⁵

Pendikotomian antara keadilan yang menekankan pada prosedur dengan keadilan yang menekankan pada hasil tidak akan mendatangkan dampak positif bagi upaya menciptakan keadilan itu sendiri. Pendistribusian sumberdaya yang dari sisi prosedur sudah dilaksanakan secara layak, memberi kebebasan, dan memberi kedudukan yang sama tidak akan mempunyai makna apapun jika hasilnya dinilai tidak adil oleh masyarakat. Oleh karenanya baik dari segi prosedur maupun hasil, pendistribusian sumberdaya harus dinilai adil oleh masyarakat. Pemanduan antara keduanya memang harus dilakukan jika keadilan yang ingin dicapai diharapkan berdampak positif bagi kesejahteraan atau kebahagiaan masyarakat.⁷⁶

⁷⁴Ahmad Ali, 2011, *menguak Tabir Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm. 204-205.

⁷⁵Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2013, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm.111.

⁷⁶Ahmad Ali, 2012, *Menguak teori Hukum dan Teori Peradilan, Termasuk Interpretasi Undang-Undang*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 275-279.

2) Kemanfaatan

Dasar ontologis pancasila pada hakikatnya adalah manusia yang memiliki hakikat mutlak monopluralis.⁷⁷ Filsafat Yunani zaman Sokrates mengenal dan menyebut bentuk kehidupan komunitas manusia yang eksistensial itu sebagai *polis*, sehingga Aristoteles merumuskan manusia sebagai *zoon politikon*, atau makhluk politik yang hidup dalam polis. Sokrates menyatakan bahwa, manusia sebagai makhluk politik, manusia menyelenggarakan kehidupan politik untuk mencapai suatu tujuan politik, yaitu *eudaimonia* atau kebahagiaan.⁷⁸

Sejalan dengan Sokrates, hukum progresif bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan. Hukum harus memiliki tujuan lebih jauh daripada yang diajukan oleh filsafat liberal yang menempatkan rasionalitas sebagai nilai tertinggi dan hanya memperhatikan kemerdekaan dan kebebasan individu. Perkembangan hukum progresif menempatkan masyarakat sebagai tujuan mendapatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga lahirlah konsep *welvaartstaat* atau negara kesejahteraan. Pasca falsafah liberalisme, pradigma hukum bergeser menjadikan hukum sebagai sarana mensejahterakan dan membahagiakan. Hal ini juga sejalan dengan cara pandang orang timur yang memberikan pengutamaan pada kebahagiaan. Tujuan akhir bernegara hukum pancasila adalah untuk menjadikan kehidupan rakyat dan bangsa ini bahagia.⁷⁹

⁷⁷Subyek pendukung pokok sila-sila Pancasila adalah manusia, hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: bahwa yang Berketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan, yang berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta yang berkeadilan sosial pada hakikatnya adalah manusia. Dalam perspektif filsafat negara bahwa Pancasila adalah dasar filsafat negara, adapun pendukung pokok negara adalah rakyat dan unsur rakyat adalah manusia itu sendiri, sehingga hakikat dasar antropologis sila-sila Pancasila adalah manusia. Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Paradigma, Yogyakarta, hlm.72.

⁷⁸Soediman Kartohadiprodo, 2010, *Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Gatra Pustaka, Yogyakarta, hlm.119.

⁷⁹Moh. Mahfud MD, 2013, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Thafa Media dan Konsorsium Hukum Progresif Undip, Yogyakarta-Semarang, hlm.24-25.

3) Kepastian Hukum

Nurhasan Ismail menyatakan bahwa, kepastian hukum dimaknakan sebagai adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum dalam pengertian yang demikian dapat diciptakan baik dalam hukum kebiasaan maupun hukum perundang-undangan negara.⁸⁰

Kelompok primer atau tradisional dengan hukum tidak tertulisnya, kepastian hukum diperoleh melalui pitutur atau wejangan dan kontrol informal yang menjadi sarana sosialisasi dan internalisasi norma hukum pada setiap warga masyarakat serta menjadi cerminan tentang keberadaan norma hukum itu sendiri. Tokoh penyampai pitutur atau wejangan dan kontrol dari setiap orang merupakan penjamin kepastian hukum yang berlaku dalam masyarakat.⁸¹ Kepastian hukum dapat berupa kepastian dalam hukum tertulis maupun kepastian dalam keputusan-keputusan adat.⁸² Perkembangannya seiring dengan meluasnya keanggotaan kelompok dan terstrukturanya kekuasaan yang memuncak pada terbentuknya organisasi negara, tuntutan akan kepastian hukum mengalami perubahan bentuknya ke arah yang lebih kongkret tertulis dalam peraturan peundang-undangan.⁸³

Adanya kejelasan skenario perilaku yang berlaku umum dan mengikat semua orang termasuk konsekuensi hukumnya memberikan arahan mengenai kewajiban yang harus dilaksanakan dalam hubungannya dengan warga masyarakat yang lain dan hak-hak yang dapat diperolehnya. Kejelasan tersebut, membuat setiap orang mempunyai kebebasan untuk melakukan pilihan perilaku antara

⁸⁰*Ibid*, hlm. 216.

⁸¹Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 6.

⁸²Soerjono Soekanto, *Beberapa Masalah Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1983, hlm. 56.

⁸³ Lego Karjoko, "Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat"..., hlm.75.

memenuhi kewajiban dan menjauhi perilaku yang dilarang atau mengingkari kewajiban dan menabrak larangan. Pilihan-pilihan tersebut mempunyai konsekuensi yang berbeda yaitu terpenuhinya hak-hak tertentu sebagai imbalan pemenuhan kewajiban atau diterimanya sanksi sebagai imbalan terhadap pengingkaran kewajibannya. Kejelasan norma hukum tersebut merupakan instrument yang potensial untuk mewujudkan ketertiban dalam masyarakat.⁸⁴

Nurhasan Ismail menyatakan bahwa, penciptaan kepastian hukum terutama dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Persyaratan internal tersebut adalah, *pertama*, kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula. *Kedua*, kejelasan hirarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Hirarki mengandung konsekuensi bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi dan peraturan yang lebih rendah hanya dapat dibuat jika peraturan yang lebih tinggi mendelegasikan untuk dibuatnya peraturan tersebut.

Kejelasan hirarkhi ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarkhi akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu. *Ketiga*, adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan. Moh. Mahfud MD menyatakan bahwa, setiap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lahir harus berdasarkan Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hirarkinya.⁸⁵

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Moh Mahfud MD, "Pancasila Sebagai Tonggak Konvergensi Pluralitas Bangsa", makalah Sarasehan Nasional *Implementasi Nilai-Nilai Pancasila Dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, UGM, Yogyakarta, 2 Mei 2011.

Ketidaksesuaian akan menghadapi warga masyarakat pada pilihan-pilihan ketentuan yang berujung pada kebingungan untuk memilih. Akibatnya antara warga masyarakat yang satu dengan lainnya dapat melakukan pilihan ketentuan yang berbeda menurut pertimbangan yang paling menguntungkan bagi dirinya. Kondisi yang demikian menunjukkan tiadanya kejelasan mengenai skenario perilaku yang harus diikuti oleh semua orang.⁸⁶

Lon Fuller menyebutkan bahwa tujuan hukum akan terwujud apabila memenuhi beberapa hal diantaranya, hukum harus dinyatakan dalam istilah-istilah umum, harus jelas, pasti, publik, dan stabil. Perilaku para penyelenggara hukum harus konsisten dengan kaidah hukum, tidak boleh retroaktif, tidak mengandung kontradiksi, dan mengharuskan sesuatu yang tidak mungkin.⁸⁷ Pembentukan peraturan perundang-undangan harus berasaskan Pancasila sebagai dasar fundamentalnya. Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum asli dari Indonesia menjadi asas yang utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Konsep negara hukum Pancasila berperan penting dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁸⁸

c. Teori Hukum Moralitas dalam Bhineka Tunggal Ika

Hans Nawiasky menyatakan bahwa rumusan Pancasila menjadi dasar dari peraturan yang bersifat hierarkis.⁸⁹ Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* dekat dengan aliran-aliran hukum. Sila ketuhanan yang maha esa merupakan dasar kerokhanian, dasar moral bagi bangsa Indonesia dalam pelaksanaan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Nilai-nilai agama memiliki kedudukan tertinggi dalam negara,

⁸⁶Lego Karjoko, "Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat"..., hlm.80.

⁸⁷Brian Z. Tamanaha, 2005, *Law as a Means to an End Threat to the Rule of Law*, Cambridge University Press, New York, hlm. 130.

⁸⁸Lego Karjoko, "Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat"..., hlm.80-85.

⁸⁹Otje Salman Soemadinigrat, 2009, *Filsafat Hukum: Perkembangan dan Dinamika Masalah*, Penerbit Refika Aditama, Bandung, hlm. 21.

konsekuensinya setiap peraturan perundang-undangan secara material tidak dibenarkan bertentangan dengan nilai-nilai ketuhanan yang maha esa. Nilai-nilai hukum tuhan, adalah merupakan sumber bahan dan sumber nilai bagi hukum positif Indonesia, karena bukan hanya warganya yang berketuhanan yang maha esa namun negara pada hakikatnya berdasarkan atas ketuhanan yang maha esa.⁹⁰ Sila ketuhanan dijabarkan dalam aliran hukum alam yang menyatakan tata hukum harus dibangun dalam struktur yang berpuncak pada kehendak tuhan.

Doktrin Thomas Aquinas menyatakan bahwa, konfigurasi tata hukum dimulai dari *lex aeterna* (hukum dan kehendak tuhan), *lex naturalis* (*prinsip umum* (hukum alam), *lex divina* (hukum tuhan yang dalam kitab suci), *lex humane* (hukum buatan manusia yang sesuai dengan hukum alam). Hukum (*lex humane*) menjadi tidak benar karena mengabaikan kebaikan masyarakat, mengabdikan pada nafsu dan kesombongan pembuatnya, berasal dari kekuasaan yang sewenang-wenang, diskriminatif terhadap rakyat, maka hukum itu tidak sah karena bertentangan dengan moral hukum alam dan tuhan.⁹¹

Aquinas membedakan antara hukum yang berasal dari wahyu, dengan hukum yang dijangkau oleh akal manusia. Hukum yang berasal dari wahyu disebut *ius divinum positivum* (hukum Ilahi positif). Sedangkan hukum yang ditemui lewat kegiatan akal, terdiri dari beberapa jenis, yakni, (1) *ius naturale* (hukum alam), (2). *Ius gentium* (hukum bangsa-bangsa), (3) *ius positivum humanum* (hukum positif buatan manusia).⁹² Sistem Aquinas memposisikan akal berada di atas kehendak. Kelompok Aquinas mempunyai prinsip bahwa akal itu mencerahkan, sedangkan kehendak cenderung naluriah. Akibatnya, hukum yang berintikan *iustum* (keadilan),

⁹⁰Sukarno Aburaera, Muhadar dan Maskun, 2018, *Filsafat Hukum: Teori & Praktik*, Kencana, Jakarta, hlm. 159.

⁹¹Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 59.

⁹²Abdul Ghofur Anshori, 2006, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran dan Pemaknaan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 34.

mutlak merupakan produk akal. Aquinas menyebutkan bahwa prinsip keadilan dibedakan menjadi tiga kategori:⁹³

- (1) *Iustitia distributiva* (keadilan distributif), yang menunjuk pada prinsip kepada yang sama diberikan sama, kepada yang tidak sama diberikan yang tidak sama pula. Ini disebut kesederjatan geometris.
- (2) *Iustitia commutativa* (keadilan komutatif atau tukar menukar), menunjuk pada keadilan berdasarkan prinsip aritmetis, yaitu penyesuaian yang harus dilakukan apabila terjadi perbuatan yang tidak sesuai dengan hukum.
- (3) *Iustitia legalis* (keadilan hukum), yang menunjuk pada ketaatan terhadap hukum. Bagi Aquinas, menaati hukum bermakna sama dengan bersikap baik dalam segala hal (diasumsikan hukum itu berisi kepentingan umum), maka keadilan hukum disebut juga sebagai keadilan umum (*iustitia generalis*).

Beberapa poin teori Aquinas tentang hukum, yaitu: ⁹⁴

- (1) Hukum dan perundang-undangan harus rasional dan masuk akal, karena ia merupakan aturan dan ukuran tindakan manusia.
- (2) Hukum ditujukan bagi kebaikan umum. Karena hukum merupakan aturan bagi perilaku, dan karena tujuan dari segala perilaku itu adalah kebahagiaan, maka hukum mesti ditujukan bagi kebaikan bersama.
- (3) Hukum ditujukan bagi kebaikan dan kesejahteraan umum, maka ia hanya dapat dibuat oleh nalar dari semua orang lewat badan legislasi.
- (4) Hukum perlu dipublikasikan karena ia mengandung aturan yang memandu hidup manusia, maka aturan itu mesti mereka ketahui agar memiliki nilai kewajiban.

Sila ketuhanan juga dekat dengan pandangan Lon L Fuller, bahwa hukum diciptakan untuk menjaga eksistensi kehidupan bermasyarakat dari tindakan manusia atau sekelompok manusia lain yang berusaha merusak eksistensi tersebut. Moral merupakan bagian dari hukum alam yang bersifat

⁹³Muhammad Arafah Sinjar, 2012, *Filsafat Hukum*, Samudra Biru, Yogyakarta, hlm.60.

⁹⁴Muhammad Syukri Albani Nasution, Zul Pahmi Lubis, Iwan & Ahmad Faury, 2014, *Hukum Dalam Pendekatan Filsafat*, Kencana, Jakarta. hlm. 61.

operasional.⁹⁵ Hukum merupakan suatu metode etis untuk menciptakan dan menjamin hubungan sosial. Aturan-aturan hukum bersifat ekspresif, yaitu setiap aturan berisi tujuan untuk merealisasi nilai-nilai hukum.⁹⁶ Fuller menyatakan bahwa, suatu sistem hukum dianggap valid jika sistem tersebut memiliki delapan prinsip moral yang bersifat afirmatif, yaitu (1) hukum bersifat umum, (2) diundangkan, diketahui semua orang yang tercakup dalam sistem, (3) tidak berlaku surut, (4) jelas, (5) tidak kontradiktif, (6) memiliki kemungkinan untuk dipatuhi, (7) tetap, (8) adanya kesesuaian antara aturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya.⁹⁷

Ronald Dworkin juga berpendapat sama dengan Fuller yang menyatakan bahwa legalitas atau keabsahan hukum pada akhirnya ditentukan bukan oleh fakta sosial semata, melainkan juga oleh fakta moral. Eksistensi dan isi hukum positif ditentukan oleh eksistensi dan isi hukum moral.⁹⁸ Dworkin menyatakan bahwa sistem hukum memiliki empat karakteristik, yaitu (1) *element*, prinsip-prinsip mengenai pertimbangan moral tentang apa yang benar dan apa yang buruk; (2) *relation*, prinsip-prinsip hubungan satu sama lain oleh *intense interaction and interdependencies* secara utuh dan sistematis; (3) *structure*, hukum sebagai integritas, prinsip dan keputusan yang dibenarkan, membentuk bagian dari keseluruhan struktur; (4) *wholness*, suatu kesatuan yang utuh harus dilihat sebagai sesuatu yang terus menerus dikembangkan dan dibenahi.⁹⁹

Selain sebagai sumber hukum positif, hakikat negara berketuhanan yang maha esa, juga mengandung konsekuensi bahwa dalam realisasi penyelenggaraan negara harus memegang teguh moral ketuhanan. Setiap elit politik, penguasa negara, di lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif wajib secara moral untuk merealisasikan kebaikan, kejujuran dan kedamaian

⁹⁵Peter Mahmud Marzuki, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 125.

⁹⁶*Ibid.* hlm. 65.

⁹⁷Lon L. Fuller, *The Morality of Law, (Eight Ways To Fail To Make Law)*, Yale University Press, USA, 1964.

⁹⁸Petrus C.K.L. Bello, 2012, *Hukum dan Moralitas Tinjauan Filsafat Hukum*, Erlangga, Jakarta, hlm.60.

⁹⁹H.R. Otje Salman S. dan Anton F. Susanto, 2004, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 93-94.

dalam kehidupan kenegaraan.¹⁰⁰ Hakikat negara berketuhanan yang maha esa dijabarkan dalam aliran pemikiran hukum sebagai berikut. *Pertama, interessenjurisprudenz* yang dengan tegas menolak pertimbangan yuridis yang legalistik yang dilakukan secara *in abstracto*. Pemeriksaan dimulai dari bangunan peraturan secara hitam-putih, melainkan dari konteks dan kasus khusus di luar narasi tekstual aturan itu sendiri. Sebab keadilan tidak bisa secara langsung ditemukan lewat proses logis-formal. Keadilan justru diperoleh lewat intuisi. Karenanya, argumen-argumen logis-formal “dicari” sesudah keadilan ditemukan untuk membingkai secara yuridis formal keputusan yang diyakini adil tersebut.¹⁰¹ Keutamaan logika diganti dengan keutamaan pengujian dan penilaian hidup.¹⁰²

Kedua, teori Francois Geny tentang metode penafsiran hukum dalam kerangka pandangan yang menyeluruh tentang hukum. Teori Francois Geny tidak hanya berhenti pada teks-teks hukum, tetapi juga menjangkau nilai-nilai hukum yang dimiliki masyarakat. Nilai-nilai hukum itu mencerminkan kesadaran umum manusia dan sekaligus mencerminkan realitas masyarakat sendiri. *Ketiga*, aliran realisme hukum, Oliver Holmes menyatakan bahwa aturan-aturan hukum hanya menjadi salah satu faktor yang patut dipertimbangkan dalam keputusan yang berbobot. Faktor moral, kemanfaatan dan keutamaan kepentingan sosial menjadi faktor yang tidak kalah penting dalam mengambil keputusan yang berisi.¹⁰³

Holmes menyatakan bahwa hakim yang baik adalah hakim yang menjunjung tinggi moralitas, karena hakim memiliki kompetensi merubah undang-undang, bila diperlukan. Benjamin Cordozo berpendapat lain bahwa kewibawaan seorang hakim terletak pada kesetiaannya menjunjung tujuan hukum. Putusan hakim tidak boleh berkembang secara bebas tanpa batas.

¹⁰⁰Sudjito Atmoredjo, 2014, *Ilmu Hukum Holistik: Studi Untuk Memahami Kompleksitas dan Pengaturan Pengelolaan Irigasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.73.

¹⁰¹Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 45.

¹⁰²Mohamad Arifin, 1990, *Teori dan Filsafat Hukum Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, Rajawali, Jakarta, 1990, hlm. 138.

¹⁰³Bismar Siregar, 1986, *Keadilan Hukum dalam Berbagai Aspek Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta, hlm. 21.

Kegiatan para hakim tetap terikat pada kepentingan umum sebagai inti keadilan.¹⁰⁴ Roscoe Pound menegaskan bahwa hukum difungsikan untuk menata kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat, yaitu kepentingan umum, sosial, dan pribadi, sehingga tercapai keseimbangan yang proporsional.¹²⁵

John Finch menyatakan bahwa terdapat banyak nama yang disematkan kepada aliran hukum alam, seperti hukum alam semesta (*the law of universe*), hukum Tuhan (*the law of God*), hukum abadi (*the eternal law*), hukum umat manusia (*the law of mankind*), dan hukum akal budi (*the law of reason*).¹⁰⁵ Tesis hukum alam terdapat hubungan yang esensial antara hukum dan moral (*there is an essential connection between law and morality*).¹⁰⁶

Implikasi dari ajaran moralitas dua hal, *pertama*, validitas moral merupakan prasyarat yang dibutuhkan secara logis bagi adanya validitas hukum.¹⁰⁷ Augustinus menyatakan bahwa hukum yang tidak adil bukan hukum (*an unjust law is not law/lex iniusta non est lex*) merupakan gambaran dari hubungan ini.¹⁰⁸ *Kedua*, tatanan moral merupakan bagian dari tatanan alam.¹⁰⁹ Setiap hukum yang dibuat oleh manusia harus sesuai dengan hukum alam, dalam arti hukum itu harus berasal dari hukum alam. Jika hukum yang dibuat itu ternyata melenceng dari dasar-dasar yang terdapat dalam hukum alam, maka hukum itu disebut hukum yang tidak adil, dan hukum yang tidak adil sesungguhnya merupakan tindakan kekerasan, bukan hukum itu sendiri.¹¹⁰

¹⁰⁴Lego Karjoko, "Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat"..., hlm.90.

¹⁰⁵John Finch, 1974, *Introduction to Legal Theory*, Edisi Kedua, Sweet & Maxwell, London, hlm. 21

¹⁰⁶Jeffrie G. Murphy dan Jules L. Coleman, 1990, *Philosophy of Law an Introduction to Jurisprudence*, Westview Press, London hlm. 11.

¹⁰⁷Andre Ata Ujan, 2009, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 60.

¹⁰⁸Dennis Patterson (editor), 1999, *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, Blackwell Publishers, United Kingdom, hlm. 226

¹⁰⁹Jeffrie G. Murphy dan Jules L. Coleman, *Op. Cit.*, hlm. 15

¹¹⁰Dennis Patterson, *Op. Cit.*, hlm. 226

Konsep bahwa hukum yang tidak adil bukan hukum itu sendiri disebabkan oleh pemikiran bahwa hukum merupakan derivasi dari prinsip-prinsip atau kaidah-kaidah moral umum. Artinya, hukum merupakan penjabaran dari prinsip-prinsip moral umum yang berlaku secara universal dan mengatasi berbagai kebudayaan. Prinsip-prinsip moral umum menurut aliran hukum alam terdapat dalam moralitas kodrati yang bersumber kepada prinsip-prinsip kodrat alam yang bersifat tetap dan abadi. Prinsip itu disebut pula dengan hukum kodrat (alam) yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dari hukum positif. Dengan demikian, hukum positif merupakan derivasi dari hukum kodrat. Ia tidak boleh bertentangan dengan hukum alam.¹¹¹

Ajaran lain aliran hukum alam adalah ajaran normatifitas, yaitu terpisahnya hukum dari fakta (*normativity thesis*).¹¹² Hukum alam tidak berbicara tentang fakta. Apa yang dimaksud hukum di sini adalah hukum yang digambarkan berlaku abadi, yang norma-normanya berasal dari Tuhan Yang Maha Esa, dari alam semesta dan dari akan budi manusia. Sebagai hukum yang kekal dan abadi, begitu jauh tidak terikat oleh waktu dan keadilan dalam tingkatan yang paling mutlak kepada segenap umat manusia. Ia berakar pada batin manusia atau masyarakat dan lepas dari konvensi, undang-undang atau alat kelembagaan yang lain.¹¹³

Ajaran moralitas dan normatifitas di atas, aliran hukum alam mengkonsepsikan hukum sebagai keadilan dan kebenaran, berlaku secara universal dan abadi.¹¹⁴ Keadilan menjadi nilai yang hendak diwujudkan oleh aliran ini, sehingga tidak mengherankan jika metode penelitian aliran hukum alam bernuansa filosofis karena bersifat inklusif, sinopsis, dan reflektif-kritis. Apa yang diasumsikan sebagai benar dengan sendirinya

¹¹¹Salman Luthan, "Dialektika Hukum dan Moral dalam Perspektif Filsafat Hukum", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 4, Vol 19, 2012, hlm. 512.

¹¹²Aaron Rappaport, "The Logic of Legal Theory: Reflections on the Purpose and Methodology of Jurisprudence", *Mississippi Law Journal*, 73, 2004, hlm. 582-583

¹¹³Otje Salman S, 2009, *Filsafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 40.

¹¹⁴Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, 2001, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Cetk, Ketujuh, Citra Aditya Bakti, hlm 47; John Finch, 1974, *Introduction to Legal Theory*, Edisi Kedua, Sweet & Maxwell, London, hlm. 21.

adalah moralitas positif berupa asas-asas kebenaran dan keadilan yang universal. Asas-asas inilah yang dipakai untuk menguji legitimasi dan muatan keadilan suatu norma positif. Cara kerja aliran ini dalam suatu penelitian hukum menggunakan silogisme deduktif (doktrinal-deduktif).¹¹⁵ Selain itu, karena hukum dikonsepsikan sebagai asas kebenaran dan keadilan yang universal, maka ruang lingkupnya bersifat universal.

Berlawanan dengan ajaran moralitas dan normatifitas mazhab hukum alam adalah ajaran realisme hukum. Jika hukum alam menyatukan hukum dan moral, positivisme empiris justru sebaliknya, hukum harus dipisahkan dari moral. Realisme hukum juga tidak memisahkan antara hukum dan fakta (*reductive thesis*), suatu pemikiran yang ditentang oleh aliran hukum alam. Bagi realisme hukum, hukum dapat direduksi sebagai fakta sosial atau hukum dilihat sebagai produk interaksi sosial.¹¹⁶ Perspektif aliran-aliran dalam filsafat hukum, realisme hukum Amerika Serikat adalah aliran yang memisahkan antara hukum dan moral dan lebih mementingkan fakta sosial. Realisme berarti berhubungan dengan dunia nyata, dunia sebagaimana ia nyata sekarang. Realisme hukum adalah suatu studi tentang hukum sebagai sesuatu yang benar-benar secara nyata dilaksanakan, daripada sekedar hukum sebagai sejumlah aturan yang hanya termuat dalam perundang-undangan, tetapi tidak pernah dilaksanakan.¹¹⁷

Penganut aliran ini berpandangan bahwa, sifat normatif hukum harus dikesampingkan. Karena bagi mereka, hukum pada hakikatnya adalah manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial. Pemaknaan demikian jelas sangat jauh dari nuansa filsafat, tetapi lebih menjurus kepada kombinasi dari berbagai disiplin ilmu, seperti sosiologi, psikologi, antropologi, dan ekonomi.²⁰ Dalam kaitannya dengan penangan suatu

¹¹⁵Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Editor), 2009, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Cetk. Pertama, Yayasan Obor, Jakarta, hlm. 161.

¹¹⁶Zulfadli Barus, "Analisis Filosofis tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Sosiologis", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13 No 2, 2013, hlm. 311-312

¹¹⁷Achmad Ali, 2004, *Sosiologi Hukum Kajian Empiris terhadap Pengadilan*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, hlm. 41

²⁰Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*, CV. Utomo, Bandung, hlm. 273.

perkara, hakim harus selalu melakukan pilihan, asas mana yang akan diutamakan dan pihak mana yang dimenangkan. Keputusan tersebut sering mendahului ditemukan atau digarapnya peraturan-peraturan hukum yang menjadi landasannya.¹¹⁸ Oleh karenanya, kreatifitas hakim merupakan sentral dalam pembentukan hukum (*judge-made law*)¹¹⁹ sebab hukum bukan logika, melainkan pengalaman (*the actual life of law has not been logic: it has been experience*).¹²⁰

Hukum menurut aliran realisme hukum dikonsepsikan sebagai pola perilaku dari pengalaman hakim di persidangan, maka metode penelitiannya adalah non-doktrinal induktif dengan ruang lingkup yang sempit (kasuistik), yaitu fakt-fakta sosial yang kasuistik.¹²¹ Dalam memutuskan kasus yang sedang ditangani, hakim tidak lagi berpedoman kepada norma-norma positif, melainkan beralih kepada realitas sosial dan kebutuhan masyarakat. Norma-norma positif ini tidak lagi digunakan oleh hakim jika tidak sesuai dengan realitas dan kebutuhan masyarakat. Selain itu, agar putusan hakim yang satu dengan yang lain tidak bertentangan satu sama lain, maka asas preseden menjadi pengikat sehingga ketidakpastian dan disparitas putusan dapat dicegah.¹²²

Savigny menyebutkan bahwa pelembagaan kepentingan tersebut sebagai tanda keberadaan setiap hukum termasuk nilai-nilai moral yang berbeda, bergantung kepada tempat dan waktu berlakunya hukum. Hukum dipandang sebagai penjelmaan dari jiwa atau rohani suatu bangsa

¹¹⁸Antonius Sudirman, 2007, *Hati Nurani Hakim dan Putusannya Suatu Pendekatan dari Perspektif Ilmu Hukum Perilaku Kasus Hakim Bismar Siregar*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 30

¹¹⁹Albert A. Ehrenzweic, 1971, *Psychoanalytic Jurisprudence*, Sijthoff/Oceana, Netherlands, hlm. 77

¹²⁰Albert W. Alschuler, "From Blackstone To Holmes: The Revolt Against Natural Law", *Pepperdine Law Review*, 36, 2009.

¹²¹Theo Yusuf & Hermansyah (Ed), 2016, *Akuntabilitas Mahkamah Agung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 139-140.

¹²²Hendarmin Ranadireksa, 2013, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, hlm. 10.

(*volksgeist*).¹²³ Setiap bangsa dan negara mempunyai konsep moralitas yang berbeda-beda, tergantung kepada jiwa bangsa. Edgar Bodenheimer menyatakan bahwa¹²⁴ hukum harus bersumber dari kebiasaan dan kesadaran umum masyarakat.

Aturan hukum yang dibuat dan diterapkan hendaknya merupakan endapan dari jiwa hukum rakyat. Aturan bisa diterapkan dan berfungsi dengan baik di masyarakat karena mencerminkan jiwa masyarakatnya. Hukum tumbuh dan berkembang sejalan dengan perkembangan rakyat, dan akhirnya punah dengan berakhirnya suatu bangsa. Mazhab sejarah juga tidak memisahkan antara hukum dengan fakta (*reductive thesis*) sebagaimana tesis positivisme empiris.¹²⁵

Mazhab sejarah yang dikembangkan oleh Savigny di satu sisi memiliki persamaan sekaligus perbedaan dengan aliran hukum alam, dan di sisi lain juga memiliki kemiripan dengan positivisme empiris. Persamaan dengan aliran hukum alam adalah terletak pada penyatuan antara hukum dan moral (*morality thesis*). Baik aliran hukum alam maupun mazhab sejarah sama-sama tidak memisahkan antara hukum dan moral. Sedangkan perbedaannya, lingkup moral menurut mazhab sejarah tidak bersifat universal sebagaimana dalam tesis aliran hukum alam, melainkan bersifat partikular. Keberadaan setiap hukum termasuk nilai-nilai moral adalah berbeda, bergantung kepada tempat dan waktu berlakunya hukum. Hukum dipandang sebagai penjelmaan dari jiwa atau rohani suatu bangsa (*volksgeist*).¹²⁶ Apa yang dianggap bermoral atau tidak bermoral berbeda antara satu bangsa dengan bangsa lain bergantung kepada jiwa bangsa itu.¹²⁷

¹²³Absori, Kelik Wardiono, dan Saepul Rochman, 2015, *Hukum Profetik Kritik terhadap Paradigma Non-Sistematik*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 104

¹²⁴Edgar Bodenheimer, 1978, *Jurisprudence The Philosophy and Method of the Law*, Harvard University Press, USA, hlm. 71

¹²⁵*Ibid.*, hlm. 72

¹²⁶Absori, Kelik Wardiono, dan Saepul Rochman, 2015, *Hukum Profetik Kritik terhadap Paradigma Non-Sistematik*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 104

¹²⁷Edgar Bodenheimer, 1978, *Jurisprudence The Philosophy and Method of the Law*, Harvard University Press, USA, hlm. 71

Hukum harus bersumber dari kebiasaan dan kesadaran umum masyarakat. Aturan hukum yang dibuat dan diterapkan hendaknya merupakan endapan dari jiwa hukum rakyat. Karena hanya dengan inilah, aturan itu bisa diterapkan dan berfungsi dengan baik di masyarakat. Hukum tumbuh dan berkembang sejalan dengan perkembangan rakyat, dan akhirnya punah dengan berakhirnya suatu bangsa.¹²⁸ Mazhab sejarah juga tidak memisahkan antara hukum dengan fakta (*reductive thesis*) sebagaimana tesis positivisme empiris. Mazhab sejarah meyakini hukum tidak perlu dibuat karena ia tumbuh dan berkembang mengikuti masyarakat. Organisme hukum yang hidup ini mengejawantah dalam perilaku-perilaku sosial dalam skala makro. Penelitian hukum dalam mazhab sejarah mutlak membutuhkan data lapangan dengan mengamati praktik-praktik hukum masyarakat dari waktu ke waktu.

Perbedaan antara hukum dengan fakta tidak dapat dipisahkan karena hukum adalah pola perilaku yang terlembagakan. Berdasarkan dua tesis mazhab sejarah tersebut, metode penelitian menurut mazhab ini memadukan dua pendekatan sekaligus yaitu silogisme doktrinal deduktif (hukum sebagai penjelmaan dari jiwa atau rohani suatu bangsa) dan nondoktrinal-induktif (organisme hukum yang hidup mengejawantah dalam perilaku-perilaku sosial dalam skala makro)¹²⁹ sehingga ruang lingkupnya partikul

Hukum yang dibangun merupakan representasi penjelmaan jiwa dan rohani suatu bangsa akan merekatkan persatuan yang menguatkan nilai sila persatuan dimaknai sebagai *bhineka tunggal ika*, yaitu meskipun bangsa dan negara Indonesia terdiri atas beraneka ragam suku bangsa yang memiliki kebudayaan dan adat-istiadat yang bermacam-macam, serta beraneka ragam kepulauan wilayah negara Indonesia, namun keseluruhannya itu merupakan suatu persatuan, yaitu bangsa dan negara Indonesia. Keanekaragaman tersebut bukanlah merupakan perbedaan yang bertentangan, namun justru

¹²⁸*Ibid.*

¹²⁹Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*, CV. Utomo, Bandung, hlm. 259

keanekaragaman itu bersatu dalam suatu sintesa yang pada gilirannya justru memperkaya sifat dan makna persatuan bangsa negara Indonesia.¹³⁰

Negara mengatasi semua golongan yang ada dalam masyarakat. Negara tidak memihak pada salah satu golongan, negara bekerja demi kepentingan seluruh rakyat.¹³¹ Dengan perkataan lain, sila ketiga ini merupakan sendi keserasian hukum, terutama menjadi sendi bagi pluralisme hukum.¹³² Penyeragaman hukum (*unifikasi* hukum) pada masyarakat Indonesia yang majemuk akan menimbulkan ketidakadilan.¹³³ Sila persatuan dijabarkan dalam aliran hukum historis yang menyatakan sumber hukum adalah jiwa masyarakat, dan isinya adalah aturan tentang kebiasaan hidup masyarakat. Hukum tidak dapat dibentuk, melainkan tumbuh dan berkembang bersama dengan kehidupan masyarakat. Undang-Undang dibentuk hanya untuk mengatur hubungan masyarakat atas kehendak masyarakat itu melalui negara.¹³⁴ Sila persatuan dijabarkan dalam aliran *sociological jurisprudence* yang menyatakan bahwa “hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan kehidupan masyarakat”.

Rumusan ini segera menunjukkan kompromi yang cermat antara hukum tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum demi adanya kepastian hukum dan *living law* sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum dan orientasi hukum.¹³⁵ Eugen Ehrlich menyatakan bahwa keseimbangan antara kekuasaan formal dan kekuasaan non-formal (masyarakat) serta keseimbangan antara peran hukum formal (dibentuk oleh penguasa) dengan *living law*.¹³⁶ Ehrlich juga

¹³⁰Kaelan, 2012, *Metode Penelitian Kualitatif Interdisipliner Bidang Sosial, Budaya, Filsafat, Seni, Agama dan Hukum*, Paradigma, Yogyakarta, hlm. 185.

¹³¹*Ibid.*, hlm. 197.

¹³²Muhammad Bakri, “Unifikasi dalam Pluralisme Hukum Tanah di Indonesia (Rekonstruksi Konsep Unifikasi Dalam UUPA)”, *Kerta Patrika* Vol. 33 No. 1, Januari 2008.

¹³³*Ibid.*

¹³⁴Lily Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 115.

¹³⁵Jika diletakkan dalam perspektif dialektika Hegel, maka positivisme hukum adalah tesisnya, mazhab sejarah adalah antitesisnya, dan *sociological jurisprudence* adalah sistesisnya. *Ibid.*, hlm. 122.

¹³⁶*Ibid.*, hlm. 124. Paul Schiff Berman menyatakan ada dua norma hukum yang berlaku dalam suatu wilayah kehidupan sosial, yaitu (1) norma hukum Negara, yang ditetapkan oleh

membedakan kaidah-kaidah dalam masyarakat dalam dua jenis, yaitu *norms of dicision* (kaidah hukum), dan *norms of conduct* (kaidah-kaidah sosial selain kaidah hukum, yang muncul akibat pergaulan hidup sesama warga masyarakat.¹³⁷

Kemajemukan budaya dan nilai sosial menjadi realitas pembentukan materi peraturan perundang-undangan yang menghormati keberagaman agar menjadi instrumen yang efektif. Negara melalui hukumnya mendorong kelompok yang kuat dengan budaya modernnya untuk memaksimalkan kepentingan dan kontribusinya pada pembangunan bangsa melalui persaingan. Sebaliknya, negara melalui hukumnya wajib melakukan intervensi pemberian perlindungan dan fasilitas kepada kelompok yang lemah dan hidup dalam naungan budaya tradisional agar tidak tertinggal dan bergeming dalam kemiskinan.¹³⁸

Dorongan ke arah pembangunan hukum atas dasar kemajemukan budaya bangsa sudah dicanangkan dan diamanahkan dalam pancasila, lambang negara, dan konstutusi UUD 1945. Pancasila sebagai sumber dari sumber hukum melalui sila-silanya sudah memberi pijakan agar manusia sebagai makhluk individu dan sosial dimuliakan sehingga mendapatkan perlakuan yang adil dan kesejahteraan. Lambang negara yang di dalamnya tercantum tulisan *bhinneka tunggal ika* sudah mengandung titipan amanah agar kemajemukan mendapat prioritas namun tetap dalam ikatan kesatuan bangsa dan negara. UUD 1945, baik dalam diktum maupun mukadimahya, sudah memberikan landasan bahwa hukum negara bukan hanya yang berbentuk tertulis berupa peraturan perundang-undangan, namun juga hukum yang tidak tertulis, yaitu hukum adat dan nilai kearifan yang terkandung di dalamnya. Harapannya terdapat perpaduan yang baik antara

pejabat yang berwenang dan (2) bukan norma hukum Negara merupakan norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Paul Schiff Berman, "Federalism and International Law Through the Lens of Legal Pluralism", *Missouri Law Review*, Vol. 73. 2008, hlm.121.

¹³⁷Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori & Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 121.

¹³⁸Lego Karjoko, "Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat"..., hlm. 95.

yang modern tertulis dengan hukum adat dan nilai kearifan yang tradisional.¹³⁹

I Nyoman Nurjaya menyatakan bahwa, karakteristik hukum yang harus dikembangkan untuk membina dan memperkuat integrasi bangsa yang multikultural adalah hukum responsif,¹⁴⁰ yang mempunyai kapasitas untuk beradaptasi yang bertanggung jawab, adaptasi yang selektif dan tidak serampangan.¹⁴¹ tatanan hukum responsof menekankan:¹³⁷

- (1) Keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum.
- (2) Peraturan merupakan sub-ordinasi dari prinsip dan kebijakan.
- (3) Pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat.
- (4) Penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan.
- (5) Memupuk sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan.
- (6) Moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum.
- (7) Kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat.
- (8) Penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum.
- (9) Akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.

Leon Duguit menyatakan bahwa perwujudan sila persatuan dapat dilakukan dengan solidaritas sosial berupa hukum yaitu:

- 1) Hormati tiap perbuatan kehendak individu yang ditentukan oleh tujuan solidaritas sosial, jangan berbuat sesuatu yang merintangi prestasinya untuk melayani kepentingan orang lain dan dirinya,

¹³⁹*Ibid.*

¹⁴⁰I Nyoman Nurjaya, "Pluralisme Hukum Sebagai Instrumen Integrasi Kehidupan Berbangsa dan Bernegara", *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Huma, Jakarta, 2007, hlm. 77.

¹⁴¹Phillippe Nonet dan Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition : Toword Responsive Law*, Harper & Row, hlm.87.

serta kehendak untuk bekerjasama sebanyak mungkin supaya meraih prestasi yang bernilai umum.

- 2) Setiap individu harus menjauhkan diri dari tiap perbuatan yang tujuannya bertentangan dengan solidaritas sosial.
- 3) Jangan berbuat sesuatu untuk mengurangi solidaritas sosial.¹⁴²

2. Prinsip Bhineka Tunggal Ika dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Bhinneka Tunggal Ika merupakan semboyan yang ditulis Mpu Tantular dalam *Kitab Sutasoma* pada abad XIV di masa Kerajaan Majapahit. Salah satu isi kitab tersebut menyatakan bahwa “*Rwaneka dhatu winuwus Buddha Wiswa, Bhinnêki rakwa ring apañ kena parwanosen, Mangka ng Jinatwa kalawan Siwatatwa tunggal, Bhinnêka tunggal ika tan hanā dharma mangrwa*” (Bahwa agama Buddha dan Siwa (Hindu) merupakan zat yang berbeda, tetapi nilai-nilai kebenaran Jina (Buddha) dan Siwa adalah tunggal.¹⁴³ Terpecah belah, tetapi satu jua, artinya tak ada dharma yang mendua). Secara harfiah mengandung arti *bhinneka* (beragam), *tunggal* (satu), *ika* (itu) yaitu beragam satu itu.¹⁴⁴

Doktrin yang bercorak teologis ini semula dimaksudkan agar agama Buddha (Jina) dan agama Hindu (Siwa) dapat hidup berdampingan dengan damai dan harmonis, sebab hakikat kebenaran yang terkandung dalam ajaran keduanya adalah tunggal (satu). Mpu Tantular sendiri adalah penganut Buddha Tantrayana, tetapi merasa aman hidup dalam kerajaan Majapahit yang lebih bercorak Hindu. Pengelolaan kemajemukan masyarakat di Indonesia merupakan sebuah keniscayaan pengalaman sejarah yang cukup panjang bila dibandingkan dengan bangsa-bangsa lain. Negara Barat relatif masih baru mewacanakan hal ini, sebelum dikenal apa yang disebut dengan *multikulturalisme* di Barat, jauh berabad-abad yang lalu bangsa Indonesia sudah memiliki falsafah “Bhinneka Tunggal Ika”. Sejarah juga membuktikan bahwa semakin banyak suatu bangsa

¹⁴²Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *op.cit.*, hlm. 140-141.

¹⁴³Sanusi, Rusli Yusuf and Miftahul Jannah, “Understanding of Political Elites on the Consensus of Nation and State Life (Study on Political Elite in Kota Juang sub district, Bireuen District)”, *The International Journal of Social Sciences Peuradeun*, Vol. 5, No. 2, May 2017.

¹⁴⁴TIM Kerja Sosialisai MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat MPR, Jakarta, hlm. 6-7.

menerima warisan kemajemukan, maka semakin toleran bangsa tersebut terhadap kehadiran “yang lain”.¹⁴⁵

Negara Indonesia terbentang dari Pulau Sabang sampai Merauke dan dari Pulau Miangas sampai Rote tampak berjajar pulau-pulau dengan komposisi dan kontruksi yang beragam. Pulau tersebut berdiam dengan penduduk yang beragam suku bangsa, bahasa, budaya, agama, adat istiadat, dan keberagaman lainnya ditinjau dari berbagai aspek. Secara keseluruhan, pulau-pulau di Indonesia berjumlah 17.508 buah pulau besar dan kecil. Keindahan pulau-pulau tersebut dihiasi oleh flora dan fauna yang beraneka ragam, Indonesia juga memiliki kebhinnekaan dalam suku yang berjumlah lebih dari 1.128 (seribu seratus dua puluh delapan) suku bangsa dan lebih dari 700 bahasa daerah.¹⁴⁶ Keberagaman suku bangsa dan bahasa tersebut, dapat disatukan dalam satu bangsa, bangsa Indonesia dan satu bahasa persatuan, bahasa Indonesia. Merupakan suatu kebanggaan bagi bangsa Indonesia memiliki bahasa persatuan, karena bila melihat negara-negara lain ada yang tidak berhasil merumuskan bahasa nasional yang berasal dari bahasa aslinya sendiri, selain mengambil dari bahasa negara penjajahnya.¹⁴⁷

Keragaman budaya di Indonesia adalah sesuatu yang tidak dapat dipungkiri keberadaannya, dalam konteks pemahaman masyarakat majemuk, selain kebudayaan kelompok suku bangsa, masyarakat Indonesia juga terdiri dari berbagai kebudayaan daerah bersifat kewilayahan yang merupakan pertemuan dari berbagai kebudayaan kelompok suku bangsa yang ada di daerah tersebut.

¹⁴⁵Mohammad Imam Farisi, “Bhinneka Tunggal Ika (Unity in Diversity): From Dynastic Policy to Classroom Practice”, *Journal of Social Science Education*, Volume 13, Number 1, Spring 2014.

¹⁴⁶Jauh berabad-abad yang lampau, kepulauan yang sekarang berjajar di Negara Kesatuan Republik Indonesia sering disebut dengan beraneka ragam. Berbagai sebutan tersebut membuktikan bahwa cikal bakal negara Indonesia sebagai negara kepulauan sudah dikenal luas masyarakat Internasional. Hal ini dapat ditemukan dalam catatan bangsa Tionghoa, kawasan kepulauan disebut dengan *Nan-hai* (Kepulauan Laut Selatan). Sedangkan catatan kuno Bangsa India menamai kepulauan ini sebagai *Dwipantara* (Kepulauan Tanah Seberang), Bangsa Arab menyebut *jaza'ir al-Jawi* untuk merujuk pada kepulauan Jawa. Bangsa Eropa menyebut Indonesia pertama kali sebagai Kepulauan Hindia. Disarikan dari Agustina Soebachman, 2014, *Sejarah Nusantara Berdasarkan Urutan Tahun*, Surya Media Utama, Yogyakarta, hlm. 14.

¹⁴⁷Diane Butler, “Peace and Harmony in the World Based on Pancasila and Bhinneka Tunggal Ika (Unity in Diversity)”, *Jurnal Multikultural & Multireligius*, Vol. 15, No.2 (2016)

Jumlah penduduk lebih dari 237.000.000 (dua ratus tiga puluh juta) jiwa yang tinggal tersebar di pulau-pulau di Indonesia.¹⁴⁸ Indonesia adalah salah satu negara dengan tingkat keanekaragaman budaya atau tingkat heterogenitas yang tinggi, karena keanekaragaman budaya kelompok suku bangsa dan keanekaragaman budaya dalam konteks peradaban, tradisional hingga ke modern, dan kewilayahan.¹⁴⁹

Keberagaman Indonesia diperkuat dengan letak posisi geografis yang sangat strategis. Kepulauan Indonesia berada di antara dua benua yaitu Benua Asia dan Benua Australia, diapit dua samudera yaitu Samudera Pasifik dan Samudera Hindia, dan terletak ditengah garis khatulistiwa, sehingga pergantian siang dan malam berjalan sesuai dengan siklus yang seimbang. Budaya luhur bangsa Indonesia tidak terlepas dari kebudayaan yang tumbuh dan berkembang yang menjadi warisan dari jaman kerajaan Nusantara seperti Sriwijaya, Majapahit, Mataram Islam dan kerajaan-kerajaan lain yang melahirkan budaya tradisional. Bukti tersebut didukung dengan penemuan prasasti-prasasti bersejarah yang menggambarkan dinamika kehidupan bangsa Indonesia.¹⁵⁰

Kesadaran terhadap tantangan dan cita-cita untuk membangun sebuah bangsa telah dipikirkan secara mendalam oleh para pendiri bangsa Indonesia. Keberagaman dan kekhasan sebagai sebuah realitas masyarakat dan lingkungan serta cita-cita untuk membangun bangsa dirumuskan dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Ke-bhinneka-an merupakan realitas sosial, sedangkan ke-tunggal-ika-an adalah sebuah cita-cita kebangsaan. Wahana yang digagas sebagai “jembatan emas” untuk menuju pembentukan sebuah ikatan yang merangkul keberagaman dalam sebuah bangsa adalah sebuah negara yang merdeka dan berdaulat, Indonesia. Negara yang menjadi wahana menuju cita-cita kebangsaan

¹⁴⁸Prasetio, Lego Karjoko, Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, Siti Marwiyah, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Abdul Kadir Jaelani, Ach.Tahir and Sholahuddin Al-Fatih, “Problems of Democratic and Dignified Election in Indonesian Simultaneously Electoral Era”, *International Jurnal of Criminology and Sociology*, Vol.9, No.3.

¹⁴⁹Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna. Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 57.

¹⁵⁰Winanti Ni Putu, Kartika Ni Gusti Ayu, “Bhinneka Tunggal Ika in Kakawinsutasoma in Multicultural Society of Denpasar City”, *International Journal of Research in Social Sciences* Volume 8, Issue 3, (2019).
commit to user

memerlukan dasar yang dapat mempertemukan berbagai kekhasan masyarakat Indonesia.¹⁵¹ Sementara Pancasila merupakan rumusan saripati seluruh filsafat kebangsaan yang mendasari pembangunan negara. Pancasila adalah kekayaan bangsa Indonesia yang tidak ternilai harganya dan merupakan rangkuman dari nilai-nilai luhur serta akar budaya bangsa Indonesia yang mencakup seluruh kebutuhan maupun hak-hak dasar manusia secara universal.¹⁵²

Pancasila mampu menjadi landasan dan falsafah hidup bangsa Indonesia yang majemuk baik dari segi agama, etnis, ras, bahasa, golongan dan kepentingan. Pancasila mempunyai peran yang sangat penting dalam kehidupan bangsa Indonesia yang sangat majemuk. Salah satu upaya untuk terus mempertebal keyakinan terhadap pentingnya Pancasila bagi kehidupan bangsa Indonesia harus menjadi keyakinan dari setiap manusia Indonesia.¹⁵³ Pancasila sebagai nilai dasar yang diyakini oleh bangsanya, Pancasila merupakan ideologi negara dan menjadi sumber kaidah hukum yang mengatur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan atas keberagaman tersebut dicantumkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diubah menyatakan bahwa Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.¹⁵⁴

Kesadaran akan kebhinnekaan tersebut, juga mewarnai Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Semangat pengaturan kebhinnekaan tercantum banyak sekali, diantaranya dalam Pasal 6A ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menetapkan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari

¹⁵¹Marhaeni Ria Siombo, 2010, *Hukum Perikanan Nasional dan Internasional*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1.

¹⁵²Yeni Rachmawati, Pai, Yi-Fong, Hui-Hua Chen, “The Necessity of Multicultural Education In Indonesia”, *International Journal of Education and Research*, Vol. 2 No. 10 October 2014.

¹⁵³I Made Suarta, “Revitalization of Oral Literature Tradition of Balinese Society Based Character Values As Deradicalism Effort”, *International Journal of Social Sciences and Humanities*, Vol. 1 No. 3, December 2017.

¹⁵⁴Paul Suparno, “Pluralistic and Multicultural Education in the Indonesian Schools”, *International Journal of Indonesian Education and Teaching*, Vol. 1, No. 1, January 2017.

jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.¹⁵⁵

Selanjutnya Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD Tahun 1945 merupakan suatu pendekatan baru dalam mengelola negara. Penegasan tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dan di pihak lain ditampung kemajemukan bangsa sesuai dengan *sasanti* Bhinneka Tunggal Ika. Pencantuman tentang pemerintah daerah di dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah.¹⁵⁶

Pengakuan akan keberagaman, juga tercantum pada Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menetapkan bahwa yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Masuknya rumusan orang asing yang tinggal di Indonesia sebagai penduduk Indonesia, orang asing yang menetap di wilayah Indonesia mempunyai status hukum sebagai penduduk Indonesia. Orang Asing yang menjadi penduduk melekat hak dan kewajiban sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (berdasarkan prinsip yurisdiksi teritorial) sekaligus tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku umum.¹⁵⁷

Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Ketentuan tersebut

¹⁵⁵Dwi Siswoyo, "Membangun Konstruksi Filosofi Pendidikan Nasional Pancasila", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Negeri Yogyakarta, Semarang: 2013.

¹⁵⁶Betty Tjipta Sari, Athanasios Chasiotis, Fons J. R. van de Vijver, Michael Bender, "We Feel Better When We Speak Common Language; Affective Well-Being in Bilingual Adolescents from Three Ethnic Groups in Indonesia", *International Journal of Intercultural Relations*, May 2019.

¹⁵⁷As'ad Said Ali, 2009, *Negara Pancasila Jalan Kemaslahatan Bangsa*, LP3ES, Jakarta, hlm. 1-10.

menggambarkan keanekaragaman agama di Indonesia. Selanjutnya, dalam Pasal 32 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur berdasarkan pada keanekaragaman budaya di Indonesia.¹⁵⁸ Pasal ini merupakan landasan juridis bagi pengakuan atas keberadaan masyarakat adat. Yang pertama menegaskan tentang penghormatan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional oleh Negara sedangkan yang kedua mengenai tugas Negara untuk menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya di tengah upaya Negara untuk memajukan kebudayaan nasional di tengah peradaban dunia.¹⁵⁹ Pasal 36A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengukuhkan semboyan *bhinneka tunggal ika* sebagai semboyan yang terdapat di Lambang Negara Garuda Pancasila.¹⁶⁰

B. Kajian Pustaka

1. Tinjauan Umum tentang Pariwisata

Ditinjau dari aspek peristilahan, terdapat perbedaan antara istilah yang digunakan dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris. Bahasa Indonesia, dikenal sejumlah istilah, yaitu wisata, pariwisata dan kepariwisataan, sementara dalam Bahasa Inggris hanya dikenal istilah *tourism*.¹⁶¹ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata juga, mengklasifikasikan definisi tentang wisata, pariwisata dan kepariwisataan. Pasal 1 angka (1) menyebutkan bahwa wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka

¹⁵⁸IM Hambali, Muhana Gipayana, "A Cognitive Stage-Experiential Psycho-Educational Guidance Model to Enhance the Bhineka Tunggal Ika (Unity In Diversity) Awareness", *Journal of Social Sciences*, Volume 5, Number 1, January 2016.

¹⁵⁹Budi Prasetyo, I.G.A.K. Rachmi Handayani, Adi Sulistiyono, Lego Karjoko, "The Social Security Models for State Civil Aparatus in the Concept of the State of Welfare", *Proceeding Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, volume 358, (2019).

¹⁶⁰Bob Hasan, Supanto, Soehartono, "Pancasila as the Highest Legal Source and Inspiration for Other Countries in the World", *Proceeding Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, volume 358, (2019).

¹⁶¹Basuki Antariksa, 2016, *Kebijakan Pembangunan Kepariwisata: Pengembangan Kepariwisata yang Berkelanjutan dan Perlindungan Kekayaan Intelektual*, Intrans Publishing, Malang, 2016, hlm. 16-17.

waktu sementara. Pasal 1 angka (3) menyebutkan bahwa pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pasal 1 angka (4) menyebutkan bahwa kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Pengusaha.

Richard R. Goeldner dan J.R. Brent Ritchie berpendapat bahwa *tourism* merupakan proses, aktivitas dan segala hasil yang muncul dari hubungan antar pemangku kepentingan di bidang tersebut, termasuk wisatawan itu sendiri.¹⁶² Sementara Mc Intosh mendefinisikan istilah *tourism* sebagai gabungan aktivitas, pelayanan jasa dan industri, yang memberikan pengalaman bagi wisatawan ketika melakukan perjalanan.¹⁶³ Pendapat Mc Intosh dibenarkan oleh Norval, dengan menyebut istilah *tourism* sebagai seluruh kegiatan yang berhubungan dengan kunjungan, bertempat tinggal dan pergerakan orang asing didalam dan di luar suatu negara, kota atau wilayah tertentu.¹⁶⁴ Pendapat berbeda dinyatakan oleh Hunziker dan Krapf yang menyatakan bahwa *tourism* adalah keseluruhan hubungan dan fenomena yang muncul sebagai akibat perjalanan dan kunjungan orang asing sepanjang sifatnya tidak menetap secara permanen dan tidak ada hubungannya dengan kegiatan mencari nafkah.¹⁶⁵ Memperhatikan definisi dari beberapa pakar tersebut, maka dapat dikatakan

¹⁶²Sarbini Mbah Ben, 2018, *Filsafat Pariwisata Sebuah Kajian Filsafat Praktis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 17.

¹⁶³Burhan Bungin, 2015, *Komunikasi Pariwisata; Pemasaran dan Brand Destinasi*, Kencana, Jakarta, hlm. 18.

¹⁶⁴Titien Soekarya, 2011, *Peningkatan Ekonomi Kerakyatan Melalui Pengembangan Desa Wisata Suatu Masukan untuk Pengembangan di Kakaskasen Dua, Teritip dan Punten*, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Jakarta, hlm.1-5.

¹⁶⁵Violetta Simatupang, 2009, *Pengaturan Hukum Kepariwisata Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 23.

bahwa pengertian istilah *tourism* lebih mendekati istilah kepariwisataan dalam Bahasa Indonesia.

Kepariwisataan merupakan istilah yang merujuk pada sebuah industri komposit dengan basis kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang ke suatu tempat di luar tempat tinggalnya yang biasa, dengan demikian kepariwisataan dapat dikatakan meliputi hampir segala aspek kehidupan manusia sepanjang ada kaitannya dengan aktivitas perpindahan mereka dari satu tempat ke tempat lainnya, kecuali aktivitas mencari nafkah. Fenomena ini kemudian menjadi peluang untuk berbagai aktivitas ekonomi yang relevan, karena fenomena tersebut merupakan industri terbesar di dunia.¹⁶⁶

Ditinjau dari aspek tugas Pemerintahan di Indonesia, pengelolaan kepariwisataan bukan monopoli satu lembaga kementerian tertentu dan dinas pariwisata di lingkungan Pemerintah Daerah, melainkan menjadi kepentingan semua institusi pemerintahan yang relevan di tingkat pusat dan daerah, sehingga koordinasi lintas sektor menjadi sangat penting, selain itu tujuan pembangunan kepariwisataan bukanlah semata-mata untuk peningkatan kesejahteraan ekonomi. Pembangunan kepariwisataan seharusnya dimanfaatkan untuk pencapaian berbagai tujuan yang jauh lebih besar, seperti perjuangan diplomasi, perlindungan lingkungan hidup, pembangunan industri barang dan jasa domestik, peningkatan kualitas hidup masyarakat dan sebagainya.¹⁶⁷

World Tourism Organization (UNWTO) menyebutkan bahwa kepariwisataan meliputi berbagai aktivitas yang dilakukan oleh orang yang melakukan perjalanan ke dan tinggal di suatu tempat di luar lingkungannya yang biasa, selama waktu tidak lebih dari satu tahun secara terus-menerus, untuk rekreasi, kegiatan bisnis dan tujuan lainnya). Istilah lingkungannya merujuk pada lingkungan tempat tinggalnya yang biasa, tempat yang biasa dan sering dikunjungi antara tempat tinggal dan tempat kerja dan tempat lainnya yang biasa dikunjungi. Pendapat yang berbeda dikemukakan UNWTO

¹⁶⁶Ike Janita Dewi, 2011, *Implementasi dan Implikasi Kelembagaan Pemasaran Pariwisata yang Bertanggungjawab*, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Jakarta, hlm.1-5.

¹⁶⁷*Ibid.*

dalam mendefinisikan *internatinal visitor*, *visitor* diterjemahkan sebagai wisatawan, maka prameter untuk dapat disebut sebagai wisatawan, mancanegara (*international visitor*) adalah seseorang yang berkunjung ke suatu tempat di luar lingkungan tempat tinggalnya yang biasa namun maksud kunjungannya tidak untuk memperoleh pendapatan (gaji). Selain itu, tidak termasuk ke dalam istilah wisatawan adalah pelajar (yang melakukan studi selama minimal 1 (satu) tahun dan sekalipun melakukan perjalanan pulang ke tempat tinggalnya secara periodik), anggota korps diplomatik, tentara yang sedang menjalankan tugas kemiliteran; pengungsi dan orang yang memiliki kebudayaan berpindah-pindah tempat (*nomads*).¹⁶⁸

2. Tinjauan tentang Pariwisata Halal

Parawisata dalam tradisi Islam dimulai dari kemunculan Islam yang dikenalkan dengan konsep '*ziyarah*' yang artinya secara harfiahnya adalah berkunjung. Budaya *ziyarah* berdampak terhadap lahirnya berbagai bentuk pranata sosial Islam yang dibimbing oleh etika dan hukumnya. Budaya *ziyarah* melahirkan konsep *dhiyah*, yakni tatakrama kunjung-berkunjung yang di dalamnya mengatur etika dan tatakrama secara hubungan sosial antara tamu (*dhaif*) dengan tuan rumah (*mudhif*). Konsep *ziyarah* tersebut mengalami perkembangan dan melahirkan berbagai bentuknya.¹⁶⁹

Tradisi Islam dikenal beberapa istilah yang berhubungan dengan parawisata. Diantaranya ialah *siyar*, *safar*, *al-siyahah*, *al-ziyarah*, atau *al-rihlah*. Konsep wisata (*tourism*) lebih dekat dengan istilah *al-siyâhah*. *Al-siyâhah* berarti pergi kemana saja dengan motif apa saja (mutlak tidak muqayyad). Al-Qur'an menyebut kata *al-siyâhah* dalam beberapa tempat

¹⁶⁸Violetta Simatupang, 2009, *Pengaturan Hukum Kepariwisata Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 25-30.

¹⁶⁹Juhaya S. Praja, "Konsep Prawisata Syariah", *Makalah*, Seminar Nasional Parawisata Syariah, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Bandung, Bandung, 2014.

(Q.S. al-Taubah: 2 & 112).¹⁷⁰ Terdapat beberapa pandangan dalam Islam mengenai perjalanan dan wisata, diantaranya ialah:¹⁷¹

1. Perjalanan dianggap sebagai ibadah, karena diperintahkan untuk melakukan satu kewajiban dari rukun Islam, yaitu haji pada bulan tertentu dan umrah yang dilakukan sepanjang tahun ke baitullah.
2. Wisata sangat berhubungan dengan konsep pengetahuan dan pembelajaran. Hal ini menjadi perjalanan terbesar yang dilakukan pada awal Islam dengan tujuan mencari dan menyebarkan pengetahuan (Q.S. al-Taubah: 112).
3. Tujuan wisata dalam Islam adalah untuk belajar ilmu pengetahuan dan cara seorang muslim untuk bertafakur atas segala ciptaan-Nya. Perintah untuk berwisata di muka bumi muncul pada beberapa tempat dalam Al-Qur'an (lihat Q.S. al-An'am: 11-12 dan al-Naml: 69-70).
4. Tujuan besar lainnya adalah untuk syiar dan menunjukkan keagungan Allah dan RasulNya.

Dari sisi industri, wisata halal merupakan suatu produk pelengkap atas pariwisata konvensional. Sehingga, pengembangan pariwisata halal merupakan cara baru untuk mengembangkan pariwisata yang menjunjung tinggi budaya dan nilai-nilai Islami tanpa menghilangkan keunikan dan orisinalitas daerah-daerah yang menjadi destinasi wisata. Istilah wisata halal sering pula disamakan dengan wisata religi. Padahal, wisata halal lebih luas dari wisata religi, yaitu mencakup segala wisata yang didasarkan pada nilai-nilai syariah Islam yang tidak hanya untuk wisatawan muslim, tetapi untuk wisatawan non muslim.⁷

Beberapa negara di dunia menggunakan terminologi wisata syariah dengan beberapa nama yang cukup beragam diantaranya *islamic tourism*, *halal friendly tourism destination*, *halal travel*, *muslim-friendly travel*

¹⁷⁰Hasyim bin Muhammad bin Husain Naqur, 1424, *al-Ahkam al-Siyahahwa Atsaruh*: *Dirasah Syar'iyah Muqaranah*, Dar Ibn al-Jawzi, Riyadh, hlm. 15

¹⁷¹Ahyamudin, "World Halal Travel (Nusa Tenggara Barat sebagai Destinasi Halal Dunia)", *Makalah Seminar Nasional*, yang diselenggarakan oleh Mahasiswa Pascasarjana Nusa Tenggara Barat, Sabtu 17 Desember 2016.

destinations, halal lifestyle, dan lain-lain. Pariwisata Syariah dipandang sebagai cara baru untuk mengembangkan pariwisata Indonesia yang menjunjung tinggi budaya dan nilai-nilai Islami. Selama ini wisata syariah dipersepsikan sebagai suatu wisata ke kuburan (ziarah) ataupun ke masjid, padahal, wisata syariah tidak diartikan seperti itu, melainkan wisata yang di dalamnya berasal dari alam, budaya, ataupun buatan yang dibingkai dengan nilai-nilai Islam.¹⁷²

Label wisata syariah di Indonesia kurang mendapat persetujuan dari Menteri Pariwisata, Arief Yahya menilai wisata syariah terkesan eksklusif dan pelarangan berbasis agama tertentu. Sedangkan penggunaan istilah lain seperti *islamic tourism* (wisata islam), *halal tourism* (wisata halal), wisata keluarga dan religi juga dinilai belum sesuai. Menteri Pariwisata menawarkan konsep *universal tourism* (UT), karena di dalamnya melekat ketentuan dan nilai-nilai syariah dalam muatan paket dan kemasan wisata syariah sehingga bisa digunakan oleh wisatawan lain selain wisatawan muslim.¹⁷³

Perkembangan konsep wisata syariah berawal dari adanya jenis wisata *ziarah* dan religi (*pilgrims tourism/spiritual tourism*). Tahun 1967 dalam konferensi di Cordoba, Spanyol oleh *World Tourism Organization* (UNWTO) dengan judul "*Tourism and Religions: A Contribution to the Dialogue of Cultures, Religions and Civilizations*", telah disepakati makna wisata jiarah sebagai aktivitas wisata yang didasarkan atas motivasi nilai religi tertentu seperti Hindu, Budha, Kristen, Islam, dan religi lainnya. Seiring waktu, fenomena wisata tersebut tidak hanya terbatas pada jenis wisata jiarah/religi tertentu, namun berkembang ke dalam bentuk nilai-nilai baru yang bersifat universal seperti kearifan lokal, memberi manfaat bagi masyarakat dan unsur pembelajaran. Dengan demikian bukanlah hal yang

¹⁷²Ahyamudin, "World Halal Travel (Nusa Tenggara Barat sebagai Destinasi Halal Dunia)", *Makalah Seminar Nasional*, yang diselenggarakan oleh Mahasiswa Pascasarjana Nusa Tenggara Barat, Sabtu 17 Desember 2016.

¹⁷³Bupati Lombok Utara, "NTB Sebagai Corong Pariwisata Nusantara", *Makalah Keynote Speaker Forum Group Discussion*, yang diselenggarakan oleh Mahasiswa Pascasarjana Nusa Tenggara Barat, Jum'at 16 Desember 2016.

mustahil jika wisatawan muslim menjadi segmen baru yang sedang berkembang di arena pariwisata dunia.¹⁷⁴

Istilah lain bagi wisata halal adalah *Islamic Tourism* yaitu perjalanan wisatawan muslim ke suatu tempat dengan motivasi untuk meningkatkan keimanan dan dalam perjalanan tersebut selalu melaksanakan prinsip-prinsip Islam. Untuk lebih jelasnya, Tabel 1 di bawah ini adalah perbandingan jenis pariwisata konvensional, religi, dan halal.¹⁷⁵

Tabel 1
Perbedaan Wisata Halal, Religi, Konvensional

No	Unsur	Konvensional	Religi	Halal
1.	Objek	Alam, warisan budaya, kuliner	Peninggalan sejarah, tempat ibadah	Semuanya
2.	Tujuan	Hiburan	Menambah rasa spiritual	Meningkatkan rasa religiusitas dengan menghibur
3.	Target	Menyentuh kepuasan dan kesenangan yang berdimensi nafsu, untuk menghibur semata	Aspek spiritual menenangkan jiwa, mencari ketentraman batin semata	Memenuhi keinginan dan kesenangan serta Menumbuhkan kesadaran beragama
4.	Pemandu wisata	Paham dan menguasai objek wisata agar wisatawan tertarik	Mengetahui dan paham sejarah tentang lokasi dan tokoh objek wisata	Membangkitkan spirit religi wisatawan dan menjelaskan fungsi dan peran kebahagiaan rohani dalam konteks Islam
5.	Fasilitas ibadah	Hanya perlengkapan	Hanya perlengkapan	Menjadi satu bagian dengan destinasi wisata, serta ritual dalam beribadah menjadi paket hiburan
6.	Kuliner	Umum	Umum	Sertifikasi halal

¹⁷⁴Master Card, & Crescenrating “Global Muslim Tourism Index 2015”, www.crescenrating.com: http://www.crescenrating.com/mastercard-crescenrating-globalmuslim-travel-index.html, diakses Tanggal 20 Februari 2016.

¹⁷⁵Abdul Kadir Jaelani, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Isharyanto, “Regulation of Regional Government on Halal Tourism Destinations in West Nusa Tenggara Province after Constitutional Court Decision Number 137/PUU-XIII/2015”, *Proceeding Atlantis Press: Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Volume 358, Tahun 2019. Pp. 107-110.

7.	Relasi dengan masyarakat di sekitar destinasi wisata	Komplementer dan semata-mata untuk mendapatkan keuntungan	Komplementer dan hanya untuk mendapatkan keuntungan	Terintegrasi, interaksi berdasarkan prinsip Islam
8.	Rencana Perjalanan	Tidak memperhatikan waktu	Peduli dengan waktu	Waktu perjalanan diperhatikan

Sumber: Abdul Kadir Jaelani, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Lego Karjoko, "The Impact of Corona Virus on Standardization of Halal Tourism Management in West Nusa Tenggara", *Research Journal of Pharmacy and Technology*, Volume 13, Nomor 5 Tahun 2020.

Adapun yang menjadi penting bagi wisatawan muslim adalah kebutuhan privasi sebagai seorang muslim seperti disediakan tempat renang, fasilitas olah raga, serta tempat wisata yang dapat memberikan batasan antara laki-laki dan perempuan. Beberapa hal yang penting diperhatikan dalam layanan wisata halal, yaitu: (1) harus memenuhi setidaknya dua aspek seperti fasilitas sholat dan makanan halal, (2) terpenuhi fasilitas toilet dengan air yang baik dan ada layanan maupun fasilitas saat bulan puasa, (3) selain itu dianjurkan untuk tidak ada aktivitas minuman beralkohol serta tentunya layanan rekreasi yang baik.¹⁷⁶

Fasilitas tersebut juga diperuntukkan bagi wisatawan secara umum (bukan hanya diperuntukkan pada wisatawan muslim saja), karena segmen ini secara universal mencakup wisata budaya, alam, dan tradisi. Karakter utama dalam pariwisata halal adalah pengemasan nilai-nilai dan prinsip Islam yang dapat dinikmati semua wisatawan dari berbagai latar belakang agama dengan memenuhi kebutuhan dasar wisatawan muslim, seperti fasilitas ibadah yang mudah diakses, produk makanan maupun minuman dengan jaminan halal, serta tempat tinggal yang ramah terhadap wisatawan muslim seperti hotel syariah.¹⁷⁷

¹⁷⁶*Ibid.*

¹⁷⁷Abdul Kadir Jaelani, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Lego Karjoko, "Development of Halal Tourism Destinations in the Era of Regional Autonomy in West Nusa Tenggara Province", *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, Volume 12, Nomor 7, (2020).

Pengembangan wisata syariah pada dasarnya bukanlah wisata eksklusif karena wisatawan Non-Muslim juga dapat menikmati pelayanan yang beretika syariah. Wisata syariah bukan hanya meliputi keberadaan tempat wisata ziarah dan religi, melainkan pula mencakup ketersediaan fasilitas pendukung, seperti restoran dan hotel yang menyediakan makanan halal dan tempat shalat. Produk dan jasa wisata, serta tujuan wisata dalam pariwisata syariah adalah sama seperti wisata umumnya selama tidak bertentangan dengan nilai-nilai dan etika syariah. Contohnya adalah menyediakan tempat ibadah nyaman seperti yang dilakukan Thailand dan negara lainnya yang telah menerapkan konsep tersebut terlebih dahulu. Potensi wisata syariah di Indonesia sangat besar dan bisa menjadi alternatif selain wisata konvensional, hanya saja *branding* dan pengemasannya masih belum memiliki konsep yang tepat.¹⁷⁸ Pasal 1 Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Usaha Hotel Syariah menyebutkan bahwa, syariah adalah prinsip-prinsip hukum Islam sebagaimana yang diatur fatwa dan/atau telah disetujui oleh Majelis Ulama Indonesia. Istilah syariah mulai digunakan di Indonesia pada industri perbankan sejak tahun 1992.

Berdasarkan pengertian di atas, konsep syariah tidak bertentangan dengan nilai-nilai dan etika syariah berhubungan dengan konsep halal dan haram. Halal diartikan dibenarkan, sedangkan haram diartikan dilarang. Konsep halal dapat dipandang dari dua perspektif yaitu perspektif agama dan perspektif industri.¹⁷⁹ Halal menurut perspektif agama, yaitu sebagai hukum makanan apa saja yang boleh dikonsumsi oleh konsumen muslim sesuai keyakinannya. Konsuekensinya adalah adanya perlindungan konsumen. Halal dari perspektif industri bagi produsen pangan adalah suatu peluang bisnis. Bagi industri pangan yang target konsumennya sebagian

¹⁷⁸Dini Andriani, 2015, *Kajian Pengembangan Pariwisata Syari'ah Indonesia*, Jakarta, Asisten Deputi Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Kepariwisata Deputi Bidang Pengembangan Kelembagaan Kepariwisata Kementerian Pariwisata, hlm. 18.

¹⁷⁹Ali Sodikin, 2012, *Fiqh Ushul Fiqih: Sejarah, Metodologi, dan Implementasinya di Indonesia*, Beranda, Yogyakarta, hlm.29.

besar muslim, diperlukan adanya jaminan kehalalan produk akan meningkatkan nilainya yang berupa *intangible value*. Contoh produk pangan yang kemasannya tercantum label halal lebih menarik bagi konsumen muslim.¹⁸⁰

3. Desentralisasi Kepariwisata di Era Otonomi Daerah.

Istilah otonomi daerah berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri, namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), dan *zelfwetgeving* (pemerintah sendiri). C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹⁸¹

Hans Kalsen menyatakan bahwa otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini.¹⁸² Sedangkan menurut Bagir Manan otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonom yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari RI.¹⁸³

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dapat dilihat dari berbagai pemikiran, diantaranya *pertama*, prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-

¹⁸⁰M. Nurdin Zuhdi, 2014, *Pasarnya Tafsir Indonesia: dari Kontestasi Metodologi hingga Kontekstualisasi*, KAUKABA, Yogyakarta, hlm.2

¹⁸¹Ni'matul Huda, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 410.

¹⁸²*Ibid*, hlm 411.

¹⁸³Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, hlm. 3.

luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberi kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. *Kedua*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.¹⁸⁴ Isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹⁸⁵

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.¹⁸⁶ Pemberian ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya, daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya memperhatikan kepentingan nasional.¹⁸⁷ Implikasi tersebut akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap

¹⁸⁴Samsul Wahidin, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 20.

¹⁸⁵Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah*, : Sinar Grafika, Jakarta, hlm 8.

¹⁸⁶Abdul Aziz Hakim, 2006, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, Toga Press bekerjasama dengan UMMU Press, Yogyakarta, hlm. 68-69.

¹⁸⁷Ryass Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 22.

memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.¹⁸⁸

Otonomi daerah telah mendorong perubahan lingkungan, baik lingkungan ekonomi, sosial, maupun politik. Perubahan tersebut mengarahkan perilaku masyarakat menjadi lebih kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah daerah, menuntut kualitas pelayanan publik yang responsif terhadap kepentingan masyarakat, tuntutan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan terciptanya *good governance* yang bertumpu pada kualitas, integritas dan kompetensi anggota-anggota DPRD serta aparatur pemerintah daerah termasuk instansi-instansi yang terkait dengan pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi.¹⁸⁹

1) Dasar Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia

Salah satu unsur Negara Hukum yang Demokratis adalah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. UUD 1945 NRI mengatur kekuasaan dalam negara dengan mengacu pada pemisahan dan pembagian kekuasaan. Kekuasaan dipisah-pisahkan menjadi kekuasaan pemerintahan negara, kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan kehakiman dan “kekuasaan lain”. Ada tiga prinsip pokok negara hukum yaitu adanya Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya, adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan adanya pembagian kekuasaan negara dan pemerintahan.¹⁹⁰

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat

¹⁸⁸Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁸⁹Syahrani dan Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 123.

¹⁹⁰Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 39

otonom atau daerah bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karenanya, di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.¹⁹¹ Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia didasarkan Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa 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.¹⁹²

Rumusan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, terlihat jelas bahwa negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralistik. Desentralisasi merupakan asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintah pusat atau daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu yang dapat diterima dan disepakati oleh para pembentuk negara Republik Indonesia. Sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi membawa konsekuensi adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil. Pilihan tersebut menjadi titik pangkal keharusan adanya pengaturan yang jelas mengenai otonomi daerah.¹⁹³

Penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan

¹⁹¹Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1.

¹⁹²Mohammad Taufik Makarao, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 49.

¹⁹³Sahya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 101.

Republik Indonesia.¹⁹⁴ Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, yaitu:¹⁹⁵

- 1) Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Menciptakan efesiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah.
- 3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat publik untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Reformasi hukum merupakan salah satu amanat penting dalam rangka kemajuan hukum dan ketatanegaraan di Indonesia maka Pemerintah telah mengeluarkan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Materi substantial undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif undang-undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan pemerintahan daerah yang sesuai dengan zamannya. Secara empiris Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang sebelumnya memberikan implikasi terhadap kedudukan dan peran formal kekuasaan eksekutif lebih dominan dari kekuasaan legislatif daerah, dalam peraturan tersebut, kedudukan kepala daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif,

¹⁹⁴Abdullah Gofar, 2014, *Teori & Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Tunggal Mandiri, Malang, hlm. 265.

¹⁹⁵Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, hlm 59.

memiliki kewenangan lebih besar dari pada kekuasaan DPRD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif. Secara ekstrim dapat dikatakan bahwa kepala daerah tidak dapat dimintai pertanggungjawaban sepenuhnya kepada DPRD dan dalam pelaksanaan tugasnya hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban.¹⁹⁶

Pergulatan panjang bangsa Indonesia untuk menemukan formula yang tepat sejak *founding father* menyusun format negara, isu menyangkut pemerintahan lokal telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945. Pasal tersebut mengakui adanya berbagai heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia, maka desentralisasi urusan pemerintah pusat perlu dialirkan kepada Daerah Otonom. Sejak kemerdekaan sampai saat ini, distribusi kekuasaan/kewenangan dari Pusat ke Daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. Perbedaan sangat jelas terlihat dengan menggunakan konsep bandul yang selalu bergerak secara asimetris pada dua sisi yaitu Pusat dan Daerah. Dengan kata lain bahwa pada suatu waktu bobot kekuasaan terletak di pemerintah pusat pada kesempatan lain bobot kekuasaan terletak di pemerintah daerah. Kondisi tersebut disebabkan karena dua hal, *pertama*, karena pengaturan tentang Pemerintahan Daerah silih berganti sesuai kebutuhan. Masing-masing peraturan memiliki ciri dan karakteristik tersendiri dalam mengatur tentang pembagian bobot kekuasaan antara pusat dan daerah. *Kedua*, adanya perbedaan interpretasi dan implementasi terhadap UU tentang Pemda yang disebabkan kepentingan penguasa pada masa berlakunya UU tentang pemerintahan daerah.¹⁹⁷

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah

¹⁹⁶Siswanto Sunarno, 2008, *Op.Cit*, hlm. 54.

¹⁹⁷Abdul Kadir Jaelani, "Konsep Ideal Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Makalah Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Magister Hukum kenegaraan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 2016, hlm. 1-10.

mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karenanya otonomi daerah pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. dengan kata lain, otonomi daerah berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat.¹⁹⁸

Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakekatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. *Kedua*, sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Prinsip ini menunjukkan salah satu perbedaan yang mendasar anatara daerah otonom di NKRI atau di negara bagian dalam negara federal. *Ketiga*, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya, urusan pemerintahan yang pada suatu saat telah didesentralisasikan, pada saat lain dapat diresentralisasikan. *Keempat*, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karenanya tidak

¹⁹⁸Utang Rosidin, 2010, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV Pustaka Setia, Bandung, hlm. 255.

boleh terjadi penyerahan wewenang bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.¹⁹⁹

Ryas Rasyid menyatakan bahwa, tiga hal yang dijadikan visi bagi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yaitu sebagai berikut:²⁰⁰

- 1) Membebaskan pemerintah pusat dari beban mengurus soal-soal domestik dan menyerahkannya kepada pemerintah lokal agar pemerintahan lokal secara bertahap mampu memberdayakan dirinya mengurus urusan domestiknya.
- 2) Pemerintah pusat bisa berkonsentrasi dalam masalah makro nasional.
- 3) Daerah bisa lebih berdaya kreatif. Paradigma visi tersebut kemudian dijaln dalam sebuah interaksi visi dibidang politik, ekonomi dan sosial budaya dengan gambaran sebagai berikut:
 - a. Bidang Politik: munculnya kepala daerah yang dipilih secara demokratis, lahirnya Pemda yang responsif atas tuntutan masyarakat, lahirnya keputusan-keputusan yang bertanggungjawab, adanya transparansi kebijakan, adanya struktur pemerintahan yang efektif dan objektif.
 - b. Bidang Ekonomi: Menjamin lancarnya ekonomi nasional di daerah sekaligus memeberikan kesempatan bagi daerah untuk membuat kebijakan ekonominya sendiri.
 - c. Bidang Sosial Budaya: membangun harmoni sosial sekaligus memelihara nilai-nilai lokal yang dianggap kondusif.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan wujud dari konfigurasi politik yang dianut pada era reformasi yang berbeda dengan konfigurasi politik di masa orde baru, dengan kata lain politik hukum pemerintahan daerah di era reformasi dimaksudkan untuk membongkar konfigurasi politik

¹⁹⁹Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, hlm. 4.

²⁰⁰Moh. Mahfud MD, 2011, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 222.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang melahirkan produk hukum dengan sistem yang sentralistik. Konfigurasi politik Orde Baru adalah pembangunan ekonomi yang menekankan stabilitas, integrasi dan pengendalian secara sentralistik melalui perencanaan yang terpusat. Hal ini kemudian menimbulkan kebijakan penyeragaman dan patronase politik yang mematikan kreativitas daerah.²⁰¹

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ternyata memiliki dampak positif dan negatif. Dampak positifnya adalah kemandirian daerah untuk menentukan pembangunannya sendiri sesuai kultur, perkembangan dan kemampuan masyarakat setempat, sedangkan dampak negatifnya adalah tumbuhnya kesewenang-wenangan dari pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan di daerahnya yang terkadang merugikan masyarakat daerahnya.²⁰²

Desentralisasi yang luas, mengakibatkan otonomi dalam KKN yang meluas dari pusat dan daerah. Menurut Robert Klitgaard, Ronald Maclean, dan H. Lindsey Parris, yang dikutip oleh Moh Mahfud MD menyatakan bahwa cara-cara korupsi di berbagai pemerintah daerah di berbagai belahan dunia yang tampaknya mirip atau sama dengan model-model korupsi yang terjadi di daerah-daerah di Indonesia. Menurutny ada empat cara korupsi dan kolusi, yaitu:²⁰³

1. Perembukan secara diam-diam dengan tukar menukar informasi pendahuluan antara pengusaha dan pejabat daerah sebelum sebuah proyek diumumkan, dengan demikian adanya bagian tertentu yang diperoleh pejabat bersangkutan dari keuntungan yang diperoleh pengusaha.
2. Imbalan tertentu Pejabat Daerah memberikan informasi sepihak tentang rencana proyek kepada pengusaha tertentu, sehingga yang bersangkutan dapat menyiapkan syarat-syarat lebih dahulu.

²⁰¹Moh. Mahfud MD, 2011, *Op.Cit*, hlm. 222.

²⁰²Utang Risidin, 2010, *Op.Cit*, hlm 75.

²⁰³Moh. Mahfud MD, 2011, *Op.Cit*, hlm 239.

3. Pembuatan spesifikasi *lock out* atau uraian rinci mengenai proyek yang hanya bisa dipenuhi oleh rekanan tertentu sehingga perusahaan lain dipastikan kalah.
4. Permainan jaringan kartel (seperti yang ditemukan di Biro Persaingan, Kanada) yang melibatkan perusahaan-perusahaan tertentu saja, dengan menggunakan empat cara: 1) *cover bidding*, yakni beberapa perusahaan mengajukan penawaran pura-pura dengan harga tinggi agar mereka kalah dan anggota kartel tertentu yang menang. Ada kompensasi tertentu bagi perusahaan-perusahaan yang kalah, 2) *Bid Supression*, yakni perusahaan mengajukan pengunduran diri setelah masuk kualifikasi, agar anggota kartel tertentu yang memenangkan tender proyek, 3) *Bid rotation*, yaitu menentukan giliran pemenang tender di antara anggota kartel dengan cara menyuap, 4) *Market division*, yaitu pembagian pasar ke dalam wilayah dan bidang-bidang yang bisa dipegang oleh setiap anggota.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Secara garis besar, terdapat dua alasan yang mendasari perubahan tersebut. Pertama, pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menimbulkan efek buruk dan tidak kondusif bagi pemberantasan KKN. Kedua, terjadi perubahan terhadap isi Pasal UUD Tahun 1945 pada sidang Tahunan MPR Tahun 2000 yang menuntut penyesuaian.²⁰⁴

Selanjutnya lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, salah satu yang melatarbelakangi lahirnya peraturan tersebut adalah efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global

²⁰⁴*Ibid*, hlm 240.

dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Lahirnya undang-undang ini juga didasari karena undang-undang tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan juga adanya tuntutan penyelenggaraannya pemerintah daerah.

Materi penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Lahirnya undang-undang ini juga didasari karena undang-undang tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan juga adanya tuntutan penyelenggaraannya pemerintah daerah.

Pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditunjukkan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mensejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.

commit to user

2) Asas Penyelenggaraan Kepariwisata di Pemerintahan Daerah

Pengertian mengenai desentralisasi menurut beberapa pakar sangat beragam, diantaranya pendapat Ni'matul Huda yang menyatakan bahwa desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.²⁰⁵ Koesoemahatmadja mengemukakan bahwa desentralisasi adalah peralihan kewenangan dari lingkungan pemerintah pusat ke lingkungan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya.²⁰⁶ C.S.T Kansil mengartikan desentralisasi sebagai asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintah pusat atau daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian prakarsa, wewenang dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tersebut sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaan. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.²⁰⁷

Koswara memberikan batasan tentang pengertian desentralisasi sebagai berikut:²⁰⁸

“Decentraization is the transfer of planing, decision making, or adminstrative authorithy from the central government to its field organization, local administrative units, semi-autonomoes and parastatal organization, local government, or nongovernment organization.” (Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan administratif daerah, organsasi semi otonom, pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat).

²⁰⁵ Ni'matul Huda, 2009, *Op.Cit*, hlm. 329.

²⁰⁶ Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta Karya, Bandung, hlm. 39.

²⁰⁷ C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, *Pemerintah Daerah di Indonesia*,... hlm. 3.

²⁰⁸ E.Koswara, 2001, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Pariba, Jakarta, hlm. 48.

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan: (1) satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat; (2) satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien; (3) satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.²⁰⁹

Sejalan dengan bergulirnya tuntutan reformasi di berbagai bidang, pengelolaan pariwisata dan daerah juga mengalami reformasi. Pemikiran tentang reformasi di bidang pariwisata sebenarnya sudah dimulai sejak awal tahun 90-an berkaitan dengan upaya untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi daerah, mendayagunakan, melestarikan, dan meningkatkan mutu objek dan daya tarik wisata, serta meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.²¹⁰

Pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan asas manfaat, kekeluargaan, adil, merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, demokratis, kesetaraan dan kesatuan²¹¹ yang diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata,²¹² yang telah didesentralisasikan dapat tercermin pada pelaksanaan fungsi pelayanan pemerintahan yang bersifat lokal. Sebelum otonomi daerah dilaksanakan, fungsi pemerintahan yang bersifat lokal tersebut dikelola oleh Pemerintah Pusat. Hal ini cenderung tidak memberikan dampak yang relatif lebih besar sehingga pengelolaan destinasi di daerah menjadi kurang efisien. Melalui kebijakan otonomi daerah, Pemerintah juga ingin mewujudkan keadilan horisontal dan vertikal serta membangun

²⁰⁹ Ni'matul Huda, 2014, *Op.Cit*, hlm. 330.

²¹⁰ Lihat Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata.

²¹¹ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

²¹² Lihat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan yang terdiri atas rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota.²¹³

Desentralisasi bidang pariwisata adalah urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan dalam urusan pemerintahan pilihan.²¹⁴ Salah satu urusan pemerintahan pilihan tersebut meliputi penyerahan urusan pemerintah pusat ke daerah untuk menentukan sumber-sumber daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata.²¹⁵ Secara konseptual desentralisasi pariwisata kewenangan antara pusat dan daerah ini mencakup empat hal pokok. *Pertama*, wewenang dan tugas daerah (*expenditure assignment*) dalam mengelola destinasi pariwisata. *Kedua*, wewenang daerah untuk memasarkan pariwisata. *Ketiga*, wewenang daerah untuk mengembangkan ekonomi kreatif melalui pemanfaatan dan perlindungan hak kekayaan intelektual. *Keempat*, wewenang daerah untuk mengembangkan sumber daya pariwisata dan ekonomi kreatif.²¹⁶

Bidang destinasi pariwisata, Pemerintah Pusat mempunyai wewenang sebagai berikut, *pertama*, penetapan daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata. *Kedua*, pengelolaan daya tarik wisata nasional. *Ketiga*, pengelolaan kawasan strategis pariwisata nasional, *keempat*, pengelolaan destinasi pariwisata nasional dan penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah Provinsi.²¹⁷ Adapun Pemerintah Daerah Provinsi dalam bidang destinasi pariwisata mempunyai wewenang pengelolaan daya tarik wisata provinsi, pengelolaan kawasan strategis pariwisata provinsi, pengelolaan destinasi

²¹³Lihat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

²¹⁴Lihat Pasal 12 ayat (3) huruf b Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²¹⁵Lihat Lampiran Z Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²¹⁶*Ibid.*

²¹⁷*Ibid.*

pariwisata provinsi dan penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah Provinsi.²¹⁸ Sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam bidang destinasi pariwisata mempunyai wewenang mengelola daya tarik wisata kabupaten/kota, mengelola kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota, mengelola destinasi pariwisata kabupaten/kota dan menetapkan tanda daftar usaha pariwisata kabupaten/kota.²¹⁹

Bidang pemasaran pariwisata, Pemerintah Pusat mempunyai wewenang memasarkan pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata nasional, sedangkan Pemerintah Daerah Provinsi mempunyai wewenang untuk memasarkan pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata provinsi. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mempunyai wewenang untuk memasarkan pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota.²²⁰

Pengembangan Sumber Daya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk mengembangkan, penyelenggaraan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat ahli. Pemerintah Daerah Provinsi bidang pengembangan sumber daya pariwisata dan ekonomi kreatif mempunyai wewenang untuk melaksanakan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat lanjutan, sedangkan Daerah Kabupaten/Kota mempunyai wewenang untuk melaksanakan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat dasar.²²¹

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah telah mengubah pola pengelolaan administrasi pemerintahan dan pariwisata di Indonesia yang

²¹⁸*Ibid.*

²¹⁹*Ibid.*

²²⁰*Ibid.*

²²¹*Ibid.*

semula bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi. Desentralisasi tersebut dilakukan dengan menyerahkan sebagian besar kewenangan kepada daerah sedemikian rupa sehingga pemerintah pusat hanya menangani 6 (enam) kewenangan saja, yaitu kewenangan di bidang fiskal dan moneter, peradilan, agama, pertahanan, dan keamanan serta politik luar negeri. Implikasi langsung dari kebijakan tersebut adalah adanya keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk dapat merencanakan dan menentukan prioritas pembangunann pariwisata daerah dengan menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia, dan hubungan antara manusia dan lingkungan.²²²

4. Tinjauan Umum tentang Halal dalam Islam

Halal berasal dari bahasa Arab *Halaal*. Lawan katanya adalah haram. Kata halal dalam Islam berarti "dibolehkan" atau "diizinkan". Biasanya, kata halal biasa digunakan untuk menyebut makanan dan minuman yang boleh dikonsumsi menurut *syar'i*. Sejatinya, kata halal tak hanya digunakan untuk menyebut makanan dan minuman yang boleh dikonsumsi umat Islam.²²³ Istilah halal juga merujuk kepada segala sesuatu yang diizinkan atau diperbolehkan menurut hukum Islam meliputi aktivitas, tingkah laku, cara berpakaian, cara mendapatkan rezeki dan sebagainya. Kata halal dalam Alquran disebutkan 30 kali. Berikut ini adalah ayat-ayat tentang halal yang tercantum dalam kitab suci Alquran:²²⁴

يَا أَيُّهَا النَّاسُ كُلُوا مِمَّا فِي الْأَرْضِ حَلَالًا طَيِّبًا وَلَا تَتَّبِعُوا خُطُوَاتِ الشَّيْطَانِ إِنَّهُ لَكُمْ عَدُوٌّ مُبِينٌ

Artinya: Wahai manusia! Makanlah dari (makanan) yang halal dan baik yang terdapat di bumi, dan janganlah kamu mengikuti langkah-langkah setan. Sungguh, setan itu musuh yang nyata bagimu. (QS: al-Baqarah:168).

²²²Lihat Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan.

²²³Yusuf al-Qardlawi, 1994, *Al-Halal wa al-Haram fi al-Islam*, Al-Maktab al-Islami, Beirut, hlm. 12.

²²⁴Jalaluddin al-Qasimi, 1995, *Mau'idhah al-Mukminin min Ihya' 'Ulum al-Din*, Dar al-Fikr, Beirut, hlm.15.

إِنَّمَا حَرَّمَ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةَ وَالدَّمَ وَلَحْمَ الْخِنْزِيرِ وَمَا أُهْلَ بِهِ لِغَيْرِ اللَّهِ فَمَنْ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَا إِثْمَ عَلَيْهِ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ

Artinya: Sesungguhnya Dia hanya mengharamkan atasmu bangkai, darah, daging babi, dan (daging) hewan yang disembelih dengan (menyebut nama) selain Allah. Tetapi barangsiapa terpaksa (memakannya), bukan karena menginginkannya dan tidak (pula) melampaui batas, maka tidak ada dosa baginya. Sungguh, Allah Maha Pengampun, Maha Penyayang. (QS: al-Baqarah:173).

حُرِّمَتْ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةُ وَالدَّمُ وَلَحْمُ الْخِنْزِيرِ وَمَا أُهْلَ لِغَيْرِ اللَّهِ بِهِ وَالْمُنْخَنِقَةُ وَالْمَوْقُوذَةُ وَالْمُتَرَدِّيَةُ وَالنَّطِيحَةُ وَمَا أَكَلَ السَّبْعُ إِلَّا مَا ذُكِّرْتُمْ وَمَا دُبِحَ عَلَى النُّصَبِ وَأَنْ تَسْتَقْسِمُوا بِالْأَزْلَامِ ذَلِكُمْ فَسُقُ الْيَوْمَ بِسِ الْأَذِينَ كَفَرُوا مِنْ دِينِكُمْ فَلَا تَخْشَوْهُمْ وَاخْشَوْنِ الْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتِمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِي وَرَضِيْتُ لَكُمُ الْإِسْلَامَ دِينًا فَمَنِ اضْطُرَّ فِي مَخْمَصَةٍ غَيْرِ مُتَجَانِفٍ لِّإِثْمٍ فَإِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ

Artinya: Diharamkan bagimu (memakan) bangkai, darah, daging babi, dan (daging) hewan yang disembelih bukan atas (nama) Allah, yang tercekik, yang dipukul, yang jatuh, yang ditanduk, dan yang diterkam binatang buas, kecuali yang sempat kamu sembelih. Dan (diharamkan pula) yang disembelih untuk berhala. Dan (diharamkan pula) mengundi nasib dengan azlam (anak panah), (karena) itu suatu perbuatan fasik. Pada hari ini orang-orang kafir telah putus asa untuk (mengalahkan) agamamu, sebab itu janganlah kamu takut kepada mereka, tetapi takutlah kepada-Ku. Pada hari ini telah Aku sempurnakan agamamu untukmu, dan telah Aku cukupkan nikmat-Ku bagimu, dan telah Aku ridai Islam sebagai agamamu. Tetapi barangsiapa terpaksa karena lapar, bukan karena ingin berbuat dosa, maka sungguh, Allah Maha Pengampun, Maha Penyayang. (QS. Al-Maidah: 3).

Definisi halal menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah diperbolehkan, makanya adalah segala sesuatu yang diperbolehkan atau diijinkan. Beberapa pengertian mengenai halal dari berbagai ahli antara lain Mahmud Ismail Sinni dan Haimur Hasan Yusuf dalam Mu'jam al Thullab

mengartikan halal bersinonim dengan kata *jaza* yang berarti boleh atau mubah.²²⁵ Sedangkan Hans Wehr dalam *A Dictionary of Modern Written Arabic* mengartikan kata halal sebagai sesuatu yang diperbolehkan atau diizinkan.²²⁶

Adapun *syubhat* adalah perkara yang masih samar hukumnya, apakah halal atau haram. Perkara semacam ini, maka lebih utama untuk ditinggalkan. Semacam seseorang mendapati perselisihan ulama, apakah mengambil foto diri itu dibolehkan atau tidak dalam keadaan non-darurat. Masalah ini seyogyanya disikapi dengan hati-hati, namun bagi yang sudah jelas baginya hukum setelah menimbang dalil, maka tidak masalah ia mengambil pendapat yang ia yakini.²²⁷

An Nu'man bin Basyir menyatakan bahwa ia mendengar Rasulullah shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda, "Sesungguhnya yang halal itu jelas, sebagaimana yang haram pun jelas, di antara keduanya terdapat perkara syubhat yang masih samar yang tidak diketahui oleh kebanyakan orang. Barang siapa yang menghindarkan diri dari perkara syubhat, maka ia telah menyelamatkan agama dan kehormatannya. Barangsiapa yang terjerumus dalam perkara syubhat, maka ia bisa terjatuh pada perkara haram."²²⁸

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, dapat dirumuskan kembali tentang konsep halal bahwa sesuatu yang tidak dilarang dan diperbolehkan untuk dikonsumsi. Sedangkan berdasarkan Majelis Ulama Indonesia (MUI) menetapkan syarat kehalalan suatu produk adalah setidaknya yang memenuhi syarat kehalalan sesuai dengan syari'at Islam, yaitu tidak mengandung bahan yang bersumber dari babi, bahan-bahan yang berasal dari organ manusia, darah, kotoran, dan lain sebagainya. Bahkan yang berasal dari hewan halal tetapi disembelihnya tidak sesuai dengan tata cara

²²⁵Muhammad Ibnu Elmi As Pelu, 2009, *Label Halal Antara Spiritualitas Bisnis Dan Komoditas Agama*, Madani, Malang, hlm. 9

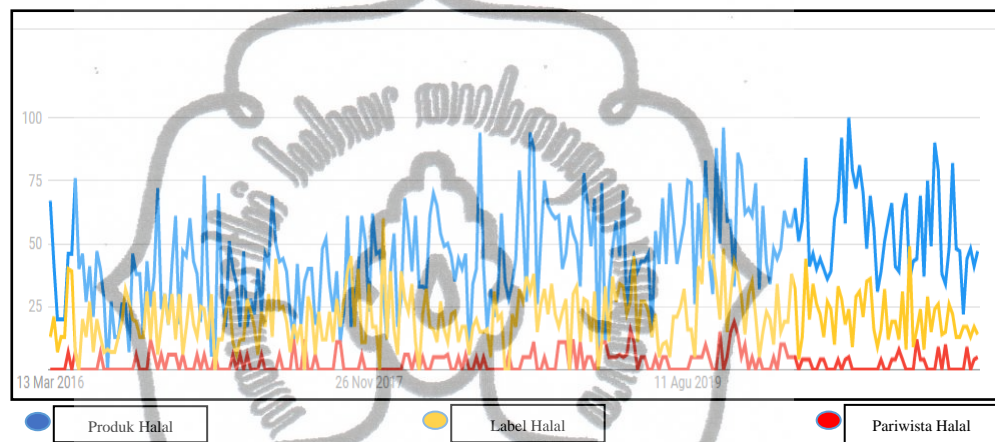
²²⁶Sofyan Hasan, 2014, *Sertifikasi Halal dalam Hukum Positif: Regulasi dan Implementasi di Indonesia*, Aswaja Press, Yogyakarta, hlm.135.

²²⁷Al-Baidhawi, 1326, *Minhaj al-Wushul ila 'Ilm al-Ushul*, Maktabah al-Tijariyah al-Kubra, Mesir, hlm. 5.

²²⁸Al-Ghazali, Abu Hamid, 1993, *Kitab al-Halal wa al-Haram min Ihya' 'Ulum al-Din*, Dar al-Kutub al- 'Ilmiyyah, Beirut, hlm. 13

syari'at agama Islam. Selain itu juga semua makanan dan minuman yang mengandung khamar.²²⁹

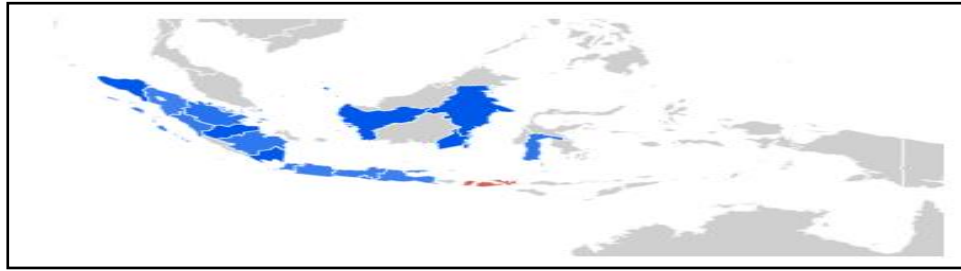
Kesadaran untuk umat Islam di Indonesia untuk mengonsumsi produk-produk berlabel halal terbilang sangat tinggi. Hal tersebut terlihat dalam data Google Trends pada grafik 1 menunjukkan adanya peningkatan trend pencarian dan penggunaan kata kunci “produk halal” “wisata halal” dan “label halal” dalam rentang waktu 5 tahun terakhir (2016-2020).



Gambar 1: Hasil Google Trends Pencarian Kata Kunci “Produk Halal” “Wisata Halal” dan “Label Halal” dalam Kurun Waktu 5 tahun (2016-2020)

Proporsi pencarian kata kunci “produk halal” di Indonesia ditampilkan dalam gambar 2. Gambar ini memperlihatkan bahwa lima propinsi dengan proporsi pencarian tertinggi yaitu skala 100 terdapat di wilayah Nanggroe Aceh Darussalam (100), Jambi (100), Kalimantan Selatan (100), Kalimantan Barat (100), Kepulauan Riau (100), Lampung (100), Kalimantan Timur (100), Riau (78), Sulawesi Selatan (74), Sumatera selatan (73), Daerah Istimewa Yogyakarta (71), Banten (71), Sumatera Barat (70), Jawa Tengah (68) dan Jawa Barat (67).

²²⁹Yusuf Shofie, “Jaminan atas Produk Halal dari Sudut Pandang Hukum Perlindungan Konsumen”, *Jurnal Syari'ah*, 3, No. 2 (2015): 20-30.



Gambar 2. Peta proporsi pencarian kata kunci “produk halal” di Wilayah Propinsi Indonesia

Proporsi pencarian kata kunci “label halal” di wilayah propinsi Indonesia yang ditampilkan dalam gambar 3. Gambar ini memperlihatkan bahwa lima propinsi dengan proporsi pencarian tertinggi terdapat di wilayah Sumatera Barat (100), Daerah Istimewa Yogyakarta (99), Sumatera Selatan (83), Jawa Barat (80), dan Jawa Tengah (78).



Gambar 3. Peta proporsi pencarian kata kunci “label halal” di wilayah propinsi Indonesia

Proporsi pencarian kata kunci “pariwisata halal” di wilayah propinsi Indonesia yang ditampilkan dalam gambar 4. Gambar ini memperlihatkan bahwa empat propinsi tujuan distinasi dengan proporsi pencarian tertinggi terdapat di wilayah Nusa Tenggara Barat (100), Jawa Barat (3), DKI Jakarta (3), Jawa Timur (3).



Gambar 4. Peta proporsi pencarian kata kunci “pariwisata halal” di wilayah propinsi Indonesia

Data tersebut menunjukkan bahwa pencarian kata kunci “produk halal”, “label halal” dan “pariwisata halal” tahun 2016-2019 menunjukkan antusias masyarakat terhadap produk dan label halal terus meningkat, namun peningkatan disektor kepariwisataan halal tidak mengalami kenaikan signifikan. Data ini sesuai dengan data sebelumnya yang diterbitkan dari indeks kepedulian masyarakat Muslim terhadap produk tahun 2009 – 2010 bertambah dari 70% menjadi 92,2%. Pada tahun yang sama juga terdapat peningkatan pengajuan sertifikasi halal di Lembaga Pengkajian Pangan, Obat dan Kosmetik (LPPOM) dari 10.550 produk menjadi 21.837. Namun peningkatan di sektor kepariwisataan halal tidak mengalami peningkatan signifikan, salah satu alasannya adalah pengaturan bidang kepariwisataan halal yang masih ambigu, yang materinya lebih banyak mengatur mengenai sektor makanan halal dan produk halal.²³⁰

Data tersebut juga menunjukkan bahwa peningkatan minat masyarakat terkait produk halal dan label halal tidak bisa dipisahkan dari kehidupan beragama Islam masyarakat Indonesia. Apalagi bangsa Indonesia telah menempatkan agama dalam posisi strategis bernegara. Data tersebut juga menunjukkan bahwa propinsi dengan penduduk dan kultur kehidupan Muslim yang kental mempunyai minat lebih tinggi pada produk halal dan label halal. Produk halal menjadi trend pilihan kata yang lebih populer dibandingkan dengan label halal.²³¹

Kesadaran akan produk halal sudah menjadi bagian dari kebutuhan kehidupan masyarakat yang mayoritas muslim, sehingga sangat mudah untuk menemukan produk halal di Indonesia. Bahkan lebih mudah untuk mendapatkan yang halal dari pada yang haram. Namun di tengah-tengah melimpahnya produk halal, tidak jarang muncul produk haram yang pada umumnya dihasilkan oleh pabrik moderen. Saat ini jumlah penduduk Indonesia mencapai 237.641.326 jiwa, 217 juta jumlah penduduk beragama

²³⁰Nurbaiti, “Perkembangan Minat Masyarakat Pada Produk Halal Dan Label Halal Di Indonesia: Google Trends Analysis”, *Proceding Seminar Nasional Cendekiawan*, Buku 1. Nomor 5 Tahun 2019.

²³¹*Ibid.*

Islam, atau kurang lebih 87% dari total jumlah penduduk Indonesia.²³² Data tersebut diperkuat oleh Menurut data Portal Informasi Indonesia menyebutkan bahwa mayoritas penduduk Indonesia memeluk agama Islam, dengan penganut sebanyak 207 juta jiwa sama dengan 87,2%, sedangkan sisanya Kristen Protestan sebanyak 6,9%, Kristen Katolik sebanyak 2,9%, Hindu 1,7%, Buddha 0,7% dan Khonghucu 0,05%.²³³

Laporan *State Of The Global Islamic Economy Report 2015/2016* yang diterbitkan oleh Thomson Reuters bekerja sama dengan dinar standar menyatakan, Indonesia menempati peringkat pertama sebagai konsumen produk makanan halal terbesar di dunia. Pengeluaran masyarakat Indonesia untuk makanan halal mencapai 157 Miliar dolar pada 2014. Peringkat kedua dipegang oleh Turki dengan pengeluaran 109 Miliar Dolar dan Pakistan 100 Miliar Dolar. Meski menjadi konsumen makanan halal terbesar di dunia, Indonesia ternyata masih belum mampu menjadi produsen utama. Indonesia ada di peringkat ke-10 dalam daftar negara produsen makanan halal terbesar dunia. Malaysia ada di peringkat pertama.²³⁴

Halal adalah sesuatu yang jika digunakan tidak melanggar ketentuan syariat Islam, sedangkan haram adalah sesuatu yang dilarang secara tegas oleh Allah larang untuk dilakukan, di mana orang yang melanggarnya diancam siksa oleh Allah di akhirat. Secara umum pengertian halal ialah perkara atau perbuatan yang dibolehkan, diizinkan, atau dibenarkan oleh syariat Islam, sedangkan haram adalah perkara atau perbuatan yang harus

²³²Badan Pusat Statistika (BPS), 2018, *Berapa Jumlah Penduduk Indonesia?*, Dimuat Dalam <https://Databoks.Katadata.Co.Id/Datapublish/2018/01/12/Berapa-Jumlah-Penduduk-Indonesia> Diakses Pada Tanggal 15 Januari 2019 Pukul 14.50 WIB.

²³³Abdul Kadir Jaelani, Haeratus and Soeleman Djaiz B, "Pengaturan Kepariwisata Halal di Nusa Tenggara Barat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015", *Jurnal Hukum Jatiswara*, 33, No. 3 (2018): 344-358.

²³⁴Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan haji, Pedoman Labelisasi Halal , jakarta, 2003 Hlm 13 - 14

atau tidak dibolehkan oleh syariat Islam.²³⁵ Secara terperinci sesuatu yang diharamkan berasal dari:²³⁶

1. Babi, anjing, dan anak yang lahir dari perkawinan keduanya;
2. Bangkai kecuali ikan dan belalang;
3. Binatang yang menjijikan seperti caing, kutu, lintah dan sebagainya;
4. Binatang yang mempunyai taring;
5. Binatang yang berkuku pencakar yang memakan mangsanya dengan cara menerkam dan menyambar;
6. Binatang yang dilarang oleh Islam untuk membunuhnya seperti lebah, burung hud-hud, kodok, dan semut;
7. Daging yang dipotong dari binatang halal padahal binatang tersebut masih hidup;
8. Binatang yang beracun dan membahayakan bila dimakan;
9. Binatang yang hidup di dua alam seperti kura-kura, buaya, biawak dan sebagainya;
10. Darah, urine, feses, dan plasenta;
11. Minyak, lemak, dan tulang dari binatang telah disebutkan di atas;
12. Binatang yang disembelih bukan atas nama Allah;
13. *Khamr* (minuman keras).

Secara umum, tuntutan syariat Islam mewajibkan segala sesuatu yang halal, baik produk maupun prosesnya. Secara konstitusional negara menjamin produk halal melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal sebagai manifestasi tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan hak masyarakat atas jaminan hidup yang

²³⁵Mega Hijriawati, Norisca Aliza Putriana, Patihul Husni, "Upaya Farmasis Dalam Implementasi UU No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal", *Farmaka* 16 No. 1 (2017): 127-132.

²³⁶Faidah, Mutimmatul, "Sertifikasi Halal di Indonesia Dari Civil Society Menuju Relasi Kuasa Antara Negara dan Agama", *Jurnal Studi Keislaman*, 11, No. 2 (2017): 77-90.

sehat dan terlindungi dalam beribadah sesuai dengan ajaran agamanya sebagaimana telah ditentukan dalam UUD 1945.²³⁷

Masalah sertifikasi dan akreditasi kehalalan produk dalam sistem perdagangan Internasional mendapat perhatian baik dalam rangka memberikan perlindungan terhadap konsumen muslim di seluruh dunia, sekaligus sebagai strategi menghadapi tantangan globalisasi dengan berlakunya sistem pasar bebas dalam kerangka ASEAN-AFTA, NAFTA, masyarakat ekonomi eropa, dan Organisasi Perdagangan Internasional (*World Trade Organization*). Sistem Perdagangan Internasional sudah lama mengenal ketentuan Halal dalam CODEX yang didukung oleh Organisasi Internasional berpengaruh antara lain WHO, FAO, dan WTO.²³⁸

Sertifikasi kehalalan produk di Indonesia telah lama dilaksanakan oleh Majelis Ulama Indonesia yang mengeluarkan Sertifikat Halal bagi produk yang dimohonkan oleh produsen berdasarkan Fatwa Majelis Ulama Indonesia. Mengenai sertifikasi halal ini, terdapat persoalan mendasar terkait hukum nasional dan teori hukum yang mengatakan bahwa setiap implementasi hukum dan kebijakan publik perlu ada keterlibatan negara.²³⁹

Indonesia dikenal sebagai inisiator terbentuknya dewan Halal dunia atau *World Halal Food Council*. Dunia mengakui bahwa pengembangan sistem Halal yang diterapkan di Indonesia dan menjadikan Indonesia sebagai pemimpin pusat Halal dunia. Standar sertifikasi Halal yang dilakukan MUI melalui LPPOM MUI telah dirujuk menjadi standar dunia.²⁴⁰ Sertifikasi dapat diterapkan secara Internasional namun di Indonesia sendiri

²³⁷Mashudi, 2015, *Konstruksi Hukum & Respons Masyarakat Terhadap Sertifikasi Produk Halal: Studi Socio-Legal Terhadap Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-Obatan dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 93.

²³⁸ Faidah, Mutimmatul, "Sertifikasi Halal di Indonesia Dari Civil Society Menuju Relasi Kuasa Antara Negara dan Agama", *Jurnal Studi Keislaman*, 11, No. 2 (2017): 77-90.

²³⁹ Mashudi Mashudi, 2015, *Konstruksi Hukum Dan Respons Masyarakat Terhadap Sertifikasi Halal: Studi Socio-Legal Terhadap Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-Obatan, Dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 18

²⁴⁰Sopa, 2013, *Sertifikasi Halal Majelis Ulama Indonesia: Studi atas Fatwa Halal MUI terhadap Produk Makanan, Obat dan Kosmetika*, Gaung Press, Jakarta, hlm. 12.

tidak diiringi dengan pemberian kepastian hukum sehingga paa akhirnya sistem halal yang sudah sedemikian baik tidak terlaksana dengan baik.²⁴¹

Hal ini terlihat dalam produk vaksin yang ramai diperbincangkan karena dianggap memiliki kandungan babi didalamnya sehingga menjadi perdebatan terkait halal atau haramnya. Pro kontra mengenai penggunaan vaksin berawal pada vaksin polio. Menurut Iskandar selaku Direktur Perencanaan dan Pengembangan PT. Bio Farma tahun 2008 menyebutkan bahwa produksi vaksin polio di Indonesia menggunakan enzim babi yang dikenal dengan istilah tripsin (*Porcine-derived trypsin*) sebagai katalisator dalam proses pembuatannya.²⁴²

Pembuatan vaksin yang mengandung babi tersebut sudah dimulai sejak merebaknya kasus polio pada tahun 2002 sehingga dibutuhkan suatu penanganan dalam upaya untuk mencegah agar tidak meluas. Penanganan tersebut mendapatkan penolakan dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang menyatakan bahwa vaksin polio hukumnya haram, karena standarisasi pembuatannya mengandung benda najis yaitu babi. Selain permasalahan tersebut, tahun 2009 vaksin meningitis sangat meresahkan calon jemaah haji dan umrah. Vaksin meningitis produk Belgia yang diimpor oleh Kementerian Kesehatan RI dalam proses produksinya bersentuhan dengan bahan berupa enzim dari pankreas babi dan gliserol dari lemak babi.²⁴³ MUI mengeluarkan Fatwa MUI Nomor 5 Tahun 2009 yang menegaskan bahwa vaksin meningitis hukumnya haram, karena standarisasi pembuatannya bersentuhan dengan benda najis berupa enzim dari pankreas babi dan gliserol dari lemak babi, namun tahun 2010 masyarakat dapat merasa tenang karena terdapat alternatif lain pengganti vaksin buatan Belgia yaitu vaksin yang diproduksi oleh perusahaan dari Zheijiang China dan melalui Fatwa

²⁴¹Sofyan Hasan, 2014, *Sertifikasi Halal dalam Hukum Positif, Regulasi Dan Implementasinya Di Indonesia*, Yogyakarta: Aswaja Pressindo, hlm 43

²⁴²“Tripsin Babi Masih Digunakan Dalam Pembuatan Vaksin” <https://www.hidayatullah.com/berita/nasional/read/2008/08/28/41703/tripsin-babi-masih-digunakan-dalam-pembuatan-vaksin.html>. Diakses pada tanggal 3 Agustus 2019.

²⁴³ Faidah, Mutimmatul, “Sertifikasi Halal di Indonesia Dari Civil Society Menuju Relasi Kuasa Antara Negara dan Agama”, *Jurnal Studi Keislaman*, 11, No. 2 (2017): 77-90.

MUI Nomor 6 Tahun 2010 tentang Penggunaan Vaksin bagi Jamaah Haji atau Umrah. Vaksin meningitis buatan Zheijian China dianggap halal karena dalam proses produksinya tidak tercemar najis babi.²⁴⁴

Pada tahun 2018 muncul kembali permasalahan penggunaan Vaksin MR (*Measles Rubella*) terhadap penyakit campak yang diproduksi oleh SII (*Serum Intitute of India*) yang menggunakan bahan gelatin yang berasal dari kulit babi dan *trypsin* yang berasal dari pankreas babi dan bahan yang berasal dari tubuh manusia, yaitu *human diploid cell*.²⁴⁵ MUI merespon dengan mengeluarkan Fatwa MUI Nomor 33 Tahun 2018 tentang Penggunaan Vaksin MR Produk dari *Serum Intitute of India* (SII) untuk Imunisasi. Fatwa ini menegaskan bahwa penggunaan vaksin yang memanfaatkan unsur babi dan turunannya hukumnya haram, namun dalam kondisi keterpaksaan, belum ditemukan vaksin MR yang halal dan suci serta ada keterangan dari ahli yang kompeten dan dipercaya tentang bahaya yang ditimbulkan akibat tidak diimunisasi dan belum adanya vaksin yang halal, maka penggunaan vaksi MR hukumnya dibolehkan (*mubah*).²⁴⁶ Berdasarkan Pangkalan Data Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum dan HAM RI vaksin MR produk SII belum didaftarkan Paten. Fatwa tersebut khusus menyebut SII, padahal jumlah vaksin yang dipatenkan di Indonesia berdasarkan Pangkalan Data Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum dan HAM RI sebanyak 500 buah invensi.

Permasalahan tersebut terjadi akibat tunjang tindihnya Undang-Undang Nomor 33 tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (UUJPH). Pasal 4 UUJPH menyebutkan bahwa semua produk yang masuk, beredar, dan diperdagangkan di wilayah Indonesia wajib bersertifikat halal. Namun,

²⁴⁴Lego Karjoko, Said Gunawan, AL Sentot Sudarwanto, Hariyanti, Zaidah Nur Rosidah, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Abdul Kadir Jaelani, Willy Naresta Hanum, "Paten Policy on the Pharmaceutical Sector in Indonesia", *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, Volume 23, Issue 5, 2020

²⁴⁵Laporan Kajian Vaksin MR dari LPPOM MUI melalui Suratnya Nomor DN15/Dir/LPPOM MUI/VIII/18.

²⁴⁶Tomi Suryo Utomo, "Implikasi Pasal-Pasal Pelindung (The Trips Safeguards) Dalam UU Paten Indonesia: Kritik, Evaluasi Dan Saran Dari Perspektif Akses Terhadap Obat Yang Murah Dan Terjangkau", *Jurnal Hukum* 14, NO. 2 (2007): 271 – 295

pada kenyataannya produk yang beredar di masyarakat belum semua terjamin kehalalannya. Ketentuan tersebut, dinegasikan oleh ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUJPH yang menyebutkan bahwa pelaku usaha yang memproduksi produk dari bahan yang berasal dari bahan yang diharamkan dikecualikan dari mengajukan permohonan sertifikat Halal.²⁴⁷

Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal memerintahkan pada Pemerintah untuk menyusun 7 Peraturan Pemerintah dan 13 Peraturan Menteri. Pendelegasian²⁴⁸ kewenangan mengatur tersebut tersebut akan meningkatkan perlindungan konsumen dan pelaku usaha di Indonesia. Hal ini merupakan wujud dari sistem terbuka hukum jaminan di Indonesia yang memberikan peluang lahirnya peraturan perundangan baru yang substansinya meningkatkan perlindungan pada konsumen. Hukum produk halal yang bersumber dari ketentuan hukum Islam telah menjadi hukum positif. Hal ini sejalan dengan pendapat Abdul Ghafur Anshori, yang menguraikan bahwa bila peraturan-peraturan ditentukan oleh suatu instansi yang berwenang dalam hal ini pemerintah yang sah dan ditentukan menurut kriteria yang berlaku maka peraturan-peraturan tersebut bersifat sah atau *legal* dan mempunyai kekuatan yuridis (*validity*).²⁴⁹

Proses transformasi hukum Islam tentang jaminan produk halal ke dalam sistem hukum Indonesia, menurut pemerintah membawa

²⁴⁷Mardani, 2018, *Hukum Islam Dalam Hukum Positif Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 29.

²⁴⁸Delegasi adalah konsep pengalihan wewenang dari satu badan tata usaha negara kepada badan tata usaha negara lainnya. Tanggung jawab atas wewenang tersebut menjadi tanggung jawab delegataris (yang menerima wewenang). Hal tanggung jawab inilah yang nantinya membedakan konsep delegasi dan mandat Pelaksanaan delegasi harus memenuhi lima syarat; *pertama*, delegasi harus definitif, artinya pemberi wewenang (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan. *Kedua*, delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi. *Keempat*, *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan terhadap penerima delegasi (*delegataris*) tentang pelaksanaan wewenang tersebut, *kelima*, adanya peraturan kebijakan hukum memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang. Disarikan dari W.Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara: Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Universitas Atmajaya Press, Yogyakarta, hlm.177.

²⁴⁹Abdul Ghafur Anshori, 2006, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 40.

konsekwensi formulasi substansi hukum Islam harus disesuaikan dengan bahasa perundang-undangan. Suatu undang-undang harus merumuskan tugas dan wewenang pemerintah dalam menyelenggarakan suatu kewajiban hukum yang dibebankan oleh undang-undang.²⁵⁰ Intervensi negara era *civil society* dalam proses penanganan sertifikasi Halal terancam berakhir dengan diundangkannya Undang - Undang Jaminan Produk Halal. Berdasarkan mekanisme yang diatur di dalamnya, pemegang peran penting dalam proses penanganan sertifikasi Halal adalah Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH). Badan ini dibentuk oleh pemerintah, atau dengan kata lain merupakan lembaga milik pemerintah. Kehadirannya bisa memunculkan kesan bahwa negara telah merebut lahan *civil society*.²⁵¹

5. Tinjauan Umum terhadap Istilah dan Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Hukum Tata Negara Indonesia membagi empat istilah dalam menyebut peraturan perundang-undangan, yaitu *pertama*, peraturan negara, *kedua*, peraturan perundangan, *ketiga*, perundang-undangan dan keempat, peraturan perundang-undangan.²⁵² Bahasa Belanda mengenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling(en)*. Istilah *wet* sendiri dibedakan antara *wet in formele zin* (undang-undang dalam arti formal) dan *wet in materiele zin* (undang-undang dalam arti material). Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*, sedangkan istilah peraturan negara mungkin merupakan terjemahan dari *staatsregeling*.²⁵³

Istilah peraturan negara dipergunakan oleh Solly Lubis. Lubis juga mempergunakan istilah peraturan perundang-undangan dan perundang-

²⁵⁰Pemerintah Republik Indonesia, 2006, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Jaminan Produk Halal," Jakarta, hlm. 52.

²⁵¹Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta hlm. 10.

²⁵²Lihat Abdul Kadir Jaelani, "Implikasi Berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal di Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Timur" *Tesis*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2017, hlm.53-55.

²⁵³Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 15-16.

undangan, tetapi yang dimaksudkan dari kedua istilah ini adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara. Sedangkan bila yang dimaksudkan adalah peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan, disebut peraturan (negara) saja.²⁵⁴ Soehino menggunakan istilah peraturan perundangan. Istilah ini pernah dipergunakan dalam Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagaimana tercantum dalam judul ketetapan tersebut, yaitu Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.²⁵⁵

Soejito dan Amiroeddin Syarif menggunakan istilah perundang-undangan, pendapat tersebut didasarkan pada dua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu terdapat pada BAB IV Konstitusi RIS 1949 dengan rumusan perundang-undangan dan BAB III UUDS 1950 dengan rumusan yang sama.²⁵⁶ Adapun istilah peraturan perundang-undangan diantaranya dipergunakan oleh A. Hamid S. Attamimi,²⁵⁷ R. Sri Soemantri M, Bagir Manan, Maria Farida Indrati Soeprapto dan Djoko Prakoso.²⁵⁸ Di samping itu, istilah ini juga yang dipergunakan dalam Tap. No. III/MPR/2000, Undang-Undang No. 5 Tahun 1956 tentang Peradilan Tata Usaha Negara,²⁵⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

²⁵⁴M. Solly Lubls, 1989, *Landasan dan Teknik Perundang Undangan*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 1-2.

²⁵⁵Soehino, 2003, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-Undangan*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1. Baca juga Soehino, 1997, *Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

²⁵⁶Syihabudin, "Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", hlm. 49.

²⁵⁷Menurut Maria Farida, Peraturan perundang-undangan adalah terjemahan dari istilah Belanda *wettelijke regeling*. Kata *wet* umumnya diterjemahkan dengan undang-undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* adalah peraturan perundang-undangan. Disarikan dari Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 53-55.

²⁵⁸*Ibid.*

²⁵⁹Lihat Pasal 1 angka (1), angka (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1956 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan²⁶⁰ dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.²⁶¹

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.²⁶² Pendapat ini sejalan dengan Enny Nurbaningsih yang mengatakan peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.²⁶³ Pemberlakuan peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan kaidah hukum yang ada. Ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Sumber hukum yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia berawal dengan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, yang kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian di Tahun 2011 lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan sendirinya menciptakan hierarki baru peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²⁶⁴

Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami empat kali perubahan, yang satu sama lain memiliki perbedaan sekaligus persamaan, yaitu TAP MPRS Nomor

²⁶⁰Lihat Pasal 1 angka (1), angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁶¹Lihat Pasal 1 angka (1), angka (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

²⁶²Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁶³Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", *Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean*, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.

²⁶⁴Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta, hlm. 78.

XX/MPRS/1966,²⁶⁵ TAP MPRS Nomor III/MPR/2000,²⁶⁶ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,²⁶⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Materi TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, belum ada kejelasan pemaknaan peraturan perundang-undangan, sehingga terdapat bentuk hukum yang berisi *fat einmalig* dan yang berupa *staatsfundamentalnorm* masuk dalam hierarki perundang-undangan. Penyempurnaan dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000 justru menimbulkan *inkonstitusionalitas* hierarki, karena menyejajarkan kedudukan MPR dengan lembaga lainnya dan penetapan Perpu di bawah undang-undang.²⁶⁸

Sistem Peraturan perundang-undangan Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari sumber hukum negara. Dalam kerangka pemikiran Hans Nawiasky, Pancasila menempati posisi tertinggi dalam jenjang norma hukum sebagai *staatsfundamentalnorm*, sedangkan dalam teori *stufenbau des recht* dari Hans Kelsen sebagai *groundnorm*. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.²⁶⁹ Sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, jenis dan susunan hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

²⁶⁵Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah sebagai berikut: UUD 1945, Tap MPR/MPRS, UU/PEPERPU, PP, Kepres, Peraturan Pelaksana lainnya: Permen, Instruksi Menteri, Perda, dll.

²⁶⁶Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era TAP MPRS Nomor III/MPR/2000 adalah sebagai berikut: UUD 1945, TAP MPR, UU, PEPERPU, PP, KEPRES dan PERDA.

²⁶⁷Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut: UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi/Kota/Kabupaten, Perdes/Peraturan yang setingkat. Disarikan dari Imam Soebechi, 2012, *Op.cit*, hlm. 7. Baca juga Refly Harun, "Pengujian Undang-Undang", *Bahan Ajar Perkuliahan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada TA 2013/2014*, hlm. 1-5.

²⁶⁸Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi...*, hlm. 79-80. Baca juga Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.53.

²⁶⁹Bernard L.Tanya, Theodorus Yosep Parera dan Samuel F. Lena, 2015, *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 13.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain jenis peraturan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1), terdapat juga jenis peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, di dalamnya terdapat 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 oleh UU atau pemerintah, DPRD Provinsi, DPRD Kota Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Ketentuan Pasal 8 ayat (1) menimbulkan banyak pertanyaan karena tidak termasuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Namun, jika membaca ketentuan Pasal 8 ayat (2) menyebutkan bahwa “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”. Artinya, peraturan yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) harus dilihat dari dua aspek yaitu atribusi dan delegasi. A. Hamid S Attamimi dalam bukunya “Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)”, menyatakan bahwa Atribusi kewenangan perundang-undangan adalah penciptaan wewenang baru oleh konstitusi (*grondwet*) atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik sudah dan maupun yang baru dibentuk sesuai kondisi yang dibutuhkan. Sedangkan delegasi yang sering disebut delegasi kewenangan (*delegatie van*

beschikkings bevoegdheid) adalah kewenangan dari alat pemerintahan yang memperoleh kewenangan itu kepada badan atau pejabat lain yang akan melaksanakan kewenangan yang diserahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Singkatnya, pada delegasi terjalin hubungan sedikitnya tiga pihak, yakni: pemilik kewenangan, pihak penerima wewenang delegasi dan pihak penerima limpahan wewenang delegasi.²⁷⁰

Peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia diatur secara hirarkis atau berjenjang. Pengaturan secara hirarkis ini membawa implikasi pada kekuatan hukumnya. Semakin tinggi tingkatan peraturannya, maka kaekuatan hukumnya juga semakin tinggi. Selain itu, peraturan yang ada di bawahnya tidak boleh menyimpang dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya.²⁷¹ Pemeringkatan peraturan perundang-undangan umumnya dibuat untuk menyelaraskan peraturan yang satu dengan peraturan yang lain, di samping menyelaraskan pemeringkatan juga sebagai bentuk mendisiplinkan pembentukan peraturan dalam menguraikan peraturan yang dibentuknya dengan peraturan yang mendelegasikan/mengatribusikannya. Proses penyelarasan dan pendisiplinan ini mungkin akan mudah dilakukan jika jumlah peraturan yang ada tidak banyak. Namun, dalam kasus Indonesia, jumlah peraturannya sangat banyak dan cenderung sudah *over regulated* sehingga proses tersebut tidak mudah untuk dilakukan.²⁷²

²⁷⁰Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konpress, Jakarta, hlm. 55-57.

²⁷¹Berkembangnya teori berjenjang (*stufentheorie*) tidak dapat dipisahkan dari tiga nama ahli hukum yaitu Adolf Merkl (1836-1896), Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Berbagai literatur menyebutkan Adolf Merkl merupakan pemikiran yang mencetuskan teori berjenjang atau setidaknya Adolf Merkl menulis terlebih dahulu tentang teori berjenjang (*stufentheorie*). Teori hukum berjenjang dari Kelsen dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl yaitu teori tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*). Dalam teori ini, Adolf Merkl menjelaskan bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hierarki. Norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dari tindakan hukum. Disarikan dari Paulus Effendi Lotulung, 2000, *Laporan Akhir dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (Judicial Review)*, Badan Pembinaan Hukum Departemen Hukum Perundang-Undangan RI Tahun 1999-2000, Jakarta, hlm. 19.

²⁷²Andi Sandi Ant.T.T., "Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah", *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam*

Tahun 2000-2017 terdapat 35.901 peraturan, terdiri 1 UUD yaitu UUD 1945, Peraturan Daerah (Perda) yaitu sebanyak 14.225 Perda, Peraturan Menteri (Permen) sebanyak 11.873 Permen dan peraturan lembaga non kementerian sebanyak 3.163 peraturan. Peraturan peninggalan Penjajah Belanda sebanyak 36 peraturan.²⁷³ Jumlah kuantitas yang demikian itu tidak berjalan lurus dengan kualitas regulasi, hal ini nampak dari banyaknya kaidah-kaidah hukum yang proses pengujian norma di kekuasaan kehakiman. Tercatat, hingga Maret 2017 terdapat 802 putusan Mahkamah Konstitusi, 203 Putusan Mahkamah Agung, dan kaidah hukum melalui menafsiran hukum seperti yang terdapat dalam putusan pengadilan niaga yang berjumlah 168 putusan.²⁷⁴

Permasalahan tersebut akan berakibat kontraproduktif dengan upaya meningkatkan pergerakan dan pertumbuhan ekonomi. Parahnya, problem ini seolah tidak terselesaikan dari tahun ke tahun sehingga regulasi kian menumpuk dan tak terkendali meskipun dalam sejarah kebijakan penataan regulasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan kesejahteraan kerap dilakukan.²⁷⁵ Parahnya, problem ini seolah tidak terselesaikan dari tahun ke tahun sehingga regulasi kian menumpuk dan tak terkendali meskipun dalam

Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

²⁷³Wicipto Setiadi, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017*. Baca juga Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 10.

²⁷⁴Mahkamah Konstitusi RI "Rekapitulasi Pengujian UU yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi", <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=5>), Baca juga Mahkamah Agung, "Pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung" <https://putusan.mahkamahagung.go.id/ditjen/tun>.

²⁷⁵Ibnu Sina Chandra Negara, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi", *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.24 No. 1 Tahun 2017, hlm. 1. Lihat juga Diani Sadiawati, dkk, 2015, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Tertib dan Sederhana*, Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2015, hlm 8. Baca juga Isnaini Muallidin, "Model Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Berbasis Regulasi Daerah", *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.22 No. 1 Tahun 2015, hlm. 130.

sejarah kebijakan penataan regulasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan kesejahteraan kerap dilakukan.²⁷⁶

Globalisasi menjadikan dunia tanpa batas antara negara satu dengan yang lainnya (*borderless state*). Penyebabnya adalah perkembangan teknologi komunikasi yang semakin canggih yang berakibat kepada penguasaan dunia oleh mereka yang mampu menguasai teknologi informasi. Hegemoni oleh suatu negara terhadap negara lain pada era globalisasi ini tidak melulu melalui penguasaan fisik dengan cara pendudukan (okupasi) belaka namun dapat melalui dunia maya, yang dengan demikian imperialisme telah mengalami perubahan bentuk dari yang fisik menjadi yang maya/non fisik.²⁷⁷

Akibat yang lebih jauh dari imperialisme di era globalisasi ini adalah semakin terpinggirkannya/hilangnya jati diri suatu bangsa termasuk bangsa Indonesia, dan digantikan oleh paham/ideologi yang memenangi pertarungan tersebut dalam hal ini adalah ideologi liberalisme.²⁷⁸ Ideologi liberal ini sejatinya sudah sejak dari dulu menguasai bangsa Indonesia, tepatnya sejak era kolonialisme hingga saat ini. Hal yang demikian dapat dilihat dari ketidakmampuan dan ketidakmauan bangsa ini untuk menggantikan hukum tinggalan kolonialisme yang berurat pada liberalisme dan sekulerisme kepada hukum yang dijiwai oleh nilai-nilai yang hidup dalam sanubari bangsa Indonesia yakni Pancasila. Konsep negara hukum Indonesia adalah konsep negara hukum Pancasila.²⁷⁹

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang prismatik, yaitu konsep negara hukum yang menggabungkan unsur-unsur negara hukum yang berbeda terutama unsur *rechstaat* dan unsur *rule of law* dengan dilandasi pada nilai-nilai Pancasila, yaitu Ketuhanan yang

²⁷⁶Eka Nam Sihombing, 2018, *Hukum Kelembagaan Negara*, Ruas Media, Yogyakarta, hlm. 23.

²⁷⁷Maryanto, "Urgensi Pembaruan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila", *Yustisia*, Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015.

²⁷⁸Daniel Zuchron, 2017, *Menggugat Manusia dalam Konstitusi: Kajian Filsafat atas UUD 1945 Pasca Amandemen*, Rayyana, Jakarta, hlm.25.

²⁷⁹Aidul Fitriadi Azhari, 2014, *Rekonstruksi Tradisi bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm.9.

Maha Esa, kekeluargaan, gotong royong, dan kerukunan.²⁸⁰ Persoalan lain dalam sistem perundang-undangan adalah ketiadaan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk mengelola reformasi regulasi baik terhadap perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan maupun memperbaiki sistem perundang-undangan.²⁸¹

Kebutuhan adanya lembaga atau institusi yang berwenangan dalam mengelola reformasi regulasi telah diidentifikasi dalam laporan tahunan Badan Pembinaan Hukum Indonesia Tahun 2017.²⁸² Jauh sebelumnya di tahun 2012 *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) merekomendasikan kepada Indonesia untuk membentuk lembaga atau institusi yang berwenangan dalam mengelola reformasi regulasi. Laporan tersebut merekomendasikan pembentukan lembaga yang mempunyai kewenangan berkaitan dengan peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan.²⁸³

Laporan tersebut juga merekomendasikan bentuk lembaga yang dimaksud sebagai *independent institution*. Bentuk lembaga tersebut *independent* atau berada di bawah presiden (*executive power*) dalam konteks Indonesia masih bisa dilakukan pendalaman lagi, akan tetapi, yang perlu dipertimbangkan adalah fungsi dari lembaga tersebut yang memang dibutuhkan untuk mendukung perbaikan kualitas regulasi di Indonesia. OECD dalam laporan tersebut juga menyarankan sejumlah kewenangan yang dapat dimiliki oleh lembaga atau institusi khusus dalam perbaikan kualitas regulasi antara lain:²⁸⁴

²⁸⁰Ahmad Sukardja, 2012, *Piagam Madinah & Undang-undang Dasar NRI 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 20.

²⁸¹Adi Sulistiyono. "Prospek Pembaharuan Hukum yang Mendukung Iklim Usaha yang Kondusif". *Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2014 dengan tema Prospek Pembaruan Hukum Pemerintahan Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla Periode Tahun 2014-2019* diselenggarakan Komisi Hukum Nasional, 2-3 Desember 2014 di Hotel Bidakara, Jakarta.

²⁸²Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2018, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2017*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 55.

²⁸³The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012, *Review of Regulatory Reform Indonesia Tahun 2012*, Jakarta.

²⁸⁴The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012, *Review of Regulatory Reform Indonesia Tahun 2012*, Jakarta.

1. *Conduct quality control through the review of the quality of ex ante assessments of regulatory proposals and ex post evaluation of the stock of significant regulations.*
2. *Identify opportunities and priorities for whole-of-government improvements in regulatory policy.*
3. *Co-ordinate ex post evaluation of regulation as a basis for policy review and refinement in line with socio-economic developments.*
4. *Provide training and guidance on impact assessment and strategies for improving regulatory quality.*
5. *Develop and implement a communications strategy to secure ongoing support for efforts to improve regulatory quality and regulatory management capacity.*
6. *Monitor and report on the co-ordination of regulatory reform activities and the performance of the regulatory management system against the intended outcomes.*

Kebutuhan adanya lembaga yang fokus kewenangannya pada perbaikan kualitas regulasi ini sudah sangat nyata dengan melihat permasalahan-permasalahan regulasi serta mempertimbangkan bahwa regulasi menjadi instrumen penting dalam mendukung Indonesia menghadapi globalisasi. Sejumlah negara telah memiliki lembaga yang memiliki fungsi untuk meningkatkan kualitas regulasi, diantaranya:²⁸⁵

Tabel 2

Model Lembaga Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan di Beberapa Negara

Negara	Name	Date of Creation	Type	Reporting
Canada	Regulatory Affairs Sector in Treasury Board (TBC-RAS)	2006	Unit	COG
Germany	National Regulatory Control Council	2006	Council	COG
	Better Regulation Unit	2006	Unit	COG
Korea	Regulatory Reform Committee	1998	Council	COG
	Regulatory Reform Bureau	1998	Unit	COG
Netherlands	Administrative Board for Administrative Burdens (ACTAL)	2000	Agency	COG
	Regulatory Reform Group	2007	Unit	Finance & Economy

commit to user

²⁸⁵*Ibid.*

	Steering Group for Better regulation	2007	Unit	COG
UK	Better Regulation Executive	2006	Unit	Economy
	Reducing Regulation Committee	2010	Council of Members of Cabinet	Parliament
	Regulatory Policy Committee	2009	Council	Independent/Parliament

Sumber: The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012.

Penerapan reformasi regulasi dalam penataan kelembagaan di Indonesia dapat menjadikan praktik dan pengalaman sejumlah negara dalam mengelola kelembagaan sebagai referensi untuk menentukan lembaga yang tepat dan dapat berfungsi secara efektif.²⁸⁶ Penentuan kelembagaan yang tepat di Indonesia, juga perlu mengacu pada evaluasi praktik sebelumnya yang menunjukkan, antara lain tersebarnya kewenangan diantara kementerian dan lembaga, sistem pendukung kelembagaan terutama sumber daya manusia dan ketiadaan kewenangan atau lemahnya kelembagaan dan unit yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁸⁷

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di wilayah eksekutif terdapat beberapa kementerian yang memiliki kewenangan seperti Kementerian Hukum dan HAM, Sekretariat Kabinet, Sekretariat Negara dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.²⁸⁸ Sementara itu, dalam kaitan pembentukan peraturan daerah terjadi persinggungan antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Hukum dan HAM. Masalah penyebaran kewenangan ini masih ditambah dengan ketiadaan

²⁸⁶Pataniari Siahian, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta, hlm. 147.

²⁸⁷Ngadino, "Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume I No.1 Januari –April 2014.

²⁸⁸Mardian Wibowo, 2019, *Kebijakan Hukum Terbuka dalam Putusan Mahkamah Konstitusi: Konsep dan Kajian dalam Pembatasan Kebebasan Pembentukan Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta, hlm.31.

lembaga yang kuat untuk mengontrol dan mengawasi pembentukan peraturan perundang-undangan di tiap-tiap kementerian atau lembaga.²⁸⁹

Terkait dengan fungsi yang tepat bagi lembaga atau institusi yang akan dibentuk, harus disesuaikan dengan kebutuhan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Praktik perundang-undangan di Indonesia telah berlangsung lama sehingga pembelajaran dari praktek tersebut perlu diidentifikasi untuk menyusun fungsi lembaga. Selain itu, juga perlu dipertimbangkan praktek-praktek internasional yang dipraktekkan di beberapa negara.²⁹⁰

Pemerintah saat ini perlu lebih serius untuk menata ulang pelaksanaan reformasi regulasi dengan membentuk lembaga khusus yang mengelola program untuk menyelesaikan permasalahan dalam sistem perundang-undangan dan meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.²⁹¹ Komitmen kuat pemerintah menjadi syarat mutlak dalam melaksanakan reformasi regulasi. Pembelajaran dari Australia menunjukkan pentingnya dukungan pemerintah dalam menjalankan reformasi regulasi. Komitmen pemerintah saat ini dalam meningkatkan kualitas regulasi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dengan berbagai cara yang sudah ditempuh antara lain deregulasi dan simplifikasi berbagai peraturan dan prosedur perlu dikembangkan dengan pelaksanaan reformasi regulasi yang menyeluruh.²⁹²

C. Penelitian yang Relevan dan Kebaruan Penelitian

Penelitian dengan isu model pengaturan kepariwisataan, bhineka tunggal ika, otonomi daerah, Perda *syariah*, sertifikasi dan labeliasi produk hukum, pengujian peraturan daerah telah banyak dilakukan, namun, hasil penelusuran

²⁸⁹M.Nur Sholikin, "Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia", *Jurnal Hukum & Pasar Modal*. Vol. VIII. Ed. 15/2018

²⁹⁰Agnes Harvelian, "Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Konstitusi Ekonomi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016.

²⁹¹Nurus Zaman, 2018, *Rekonstruksi Kekuasaan Wakil Presiden dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia: Pradigma Baru Upaya Mempercepat Tujuan Negara*, Refika, Bandung, hlm. 18.

²⁹²Aidul Fitriciada Azhari, 2017, *Tafsir Konstitusi Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*, Genta Publishing, Jakarta, hlm. 355.

pustaka, belum ada penelitian mengenai “Model Pengaturan Kepariwisata Halal Berbasis Bhineka Tunggal Ika”.

Keterbaruan yang ditawarkan oleh peneliti dalam disertasi ini yaitu desain atau arsitektur model hukum kepariwisataan halal yang berlandaskan filosofis, harmonisasi hubungan hukum antara negara (pemerintah pusat), daerah dan masyarakat dalam pengaturan kepariwisataan halal. Berdasarkan pendapat Fuller dan Ten Berge, desain hukum kepariwisataan halal yang detil, yang berdasarkan asas bhineka tunggal ika, menjadi fondasi yang kuat bagi perbuatan hukum pemerintah untuk: *pertama*, meningkatkan kualitas destinasi dan menaikkan kuantitas kunjungan. *Kedua*, pariwisata halal harus meningkatkan prasyarat menjadi sebuah provinsi maju, makmur dan sejahtera, karena Richard A. Posner mengemukakan bahwa peningkatan kunjungan akan mendekatkan *wealth maximation* (teori memaksimalkan kesejahteraan). Peningkatan kunjungan juga berdampak kepada efisiensi dan nilai ekonomi. Efisiensi berarti kemampuan membeli dan memenuhi barang dan jasa, sedangkan nilai didefinisikan sebagai kemampuan membayar, nilai ini berubah menjadi fungsi memenuhi distribusi pendapatan dan kesejahteraan dalam masyarakat.²⁹³ *Ketiga*, model pengaturan kepariwisataan halal ke depan haruslah berdasarkan Sila Ketuhanan yang Maha Esa

Sila ketuhanan juga dekat dengan pandangan Lon L Fuller, bahwa hukum diciptakan untuk menjaga eksistensi kehidupan bermasyarakat dari tindakan manusia atau sekelompok manusia lain yang berusaha merusak eksistensi tersebut. Sehingga moral, yang merupakan bagian dari hukum alam, merupakan sesuatu yang bersifat operasional.²⁹⁴ Hukum merupakan suatu metode etis untuk menciptakan dan menjamin hubungan sosial. Aturan-aturan hukum bersifat ekspresif, yaitu setiap aturan berisi tujuan untuk merealisasi nilai-nilai hukum.²⁹⁵ Fuller juga menyatakan bahwa, suatu sistem hukum dianggap valid jika sistem tersebut memiliki delapan prinsip moral yang bersifat afirmatif, yaitu (1) hukum

²⁹³Richard A. Posner, 1993, *The Problem of Jurisprudence*, United State of America, Harvard University Press, hlm. 6-7.

²⁹⁴Peter Mahmud Marzuki, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 125.

²⁹⁵Ahmad Kamil, 2016, *Filsafat Kebebasan Hakim*, Kencana, Jakarta, hlm. 65.

bersifat umum, (2) diundangkan, diketahui semua orang yang tercakup dalam sistem, (3) tidak berlaku surut, (4) jelas, (5) tidak kontradiktif, (6) memiliki kemungkinan untuk dipatuhi, (7) tetap, (8) adanya kesesuaian antara aturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya.²⁹⁶

Ronald Dworkin memperkuat pendapatnya Fuller, ia menyatakan bahwa legalitas atau keabsahan hukum pada akhirnya ditentukan bukan oleh fakta sosial semata, melainkan juga oleh fakta moral. Eksistensi dan isi hukum positif ditentukan oleh eksistensi dan isi hukum moral.²⁹⁷ Menurut Dworkin sistem hukum memiliki empat karakteristik, yaitu (1) *element*, prinsip-prinsip mengenai pertimbangan moral tentang apa yang benar dan apa yang buruk; (2) *relation*, prinsip-prinsip hubungan satu sama lain oleh *intense intersaction and intrdependencies* secara utuh dan sistematis; (3) *structure*, hukum sebagai integritas, prinsip dan keputusan yang dibenarkan, membentuk bagian dari keseluruhan struktur; (4) *wholness*, suatu kesatuan yang utuh harus dilihat sebagai sesuatu yang terus menerus dikembangkan dan dibenahi.²⁹⁸

Selain sebagai sumber hukum positif, hakikat negara berketuhanan yang maha esa, juga mengandung konsekuensi bahwa dalam realisasi penyelenggaraan negara harus memegang teguh moral ketuhanan. Konsekuensi yuridisnya adalah setiap elit politik, penguasa negara, baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif wajib secara moral untuk merealisasikan kebaikan, kejujuran dan kedamaian dalam kehidupan kenegaraan.²⁹⁹ Hakikat negara berketuhanan yang maha esa dijabarkan dalam aliran pemikiran hukum *interessenjurisprudenz* yang dengan tegas menolak pertimbangan yuridis yang legalistik yang dilakukan secara pasang-jarak dan *in abstracto*. Ia tidak memulai pemeriksaan dari bangunan peraturan secara hitam-putih, melainkan dari konteks dan kasus khusus di luar

²⁹⁶Lon L. Fuller, *The Morality of Law, (Eight Ways To Fail To Make Law)*, Yale University Press, USA, 1964.

²⁹⁷Petrus C.K.L. Bello, 2012, *Hukum dan Moralitas Tinjauan Filsafat Hukum*, Erlangga, Jakarta, hlm.60.

²⁹⁸H.R. Otje Salman S. dan Anton F. Susanto, 2004, *Teori Hukum Mengngat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 93-94.

²⁹⁹Sulistiowati, Nurhasan Ismail, 2020, *Penormaan Asas Asas Hukum Pancasila dalam Kegiatan Usaha Koperasi dan Perseroan Terbatas*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.45.

narasi tekstual aturan itu sendiri.³⁰⁰ Sebab keadilan tidak bisa secara langsung ditemukan lewat proses logis-formal. Keadilan justru diperoleh lewat intuisi. Karenanya, argumen-argumen logis-formal “dicari” sesudah keadilan ditemukan untuk membingkai secara yuridis formal keputusan yang diyakini adil tersebut.³⁰¹ Jadi keutamaan logika diganti dengan keutamaan pengujian dan penilaian hidup.³⁰²

Peneliti melakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian sebelumnya (terdahulu) untuk menentukan orisinalitas penelitian ini. Penelusuran dilakukan terhadap hasil-hasil penelitian (tinjauan pustaka) yang sejenis yang telah dilakukan oleh para peneliti lain. Adapun hasil penelitian yang mempunyai relevansi dengan penelitian disertasi ini yang berhasil dihimpun oleh peneliti, antara lain dilakukan sebagai berikut:

Tabel 3
Disertasi yang relevan dengan penelitian

No	Peneliti dan Judul	Permasalahan	Kesimpulan
1.	Meilinda Eka Yuniza, “Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan Pada Era Otonomi Luas”. ³⁰³	1. Bagaimana arah kebijakan pengaturan bidang kesehatan pada era otonomi luas? 2. Bagaimanakah realisasi pengaturan bidang kesehatan pada era otonomi luas dan bagaimanakah implikasinya terhadap	1. Perubahan arah kebijakan pengaturan bidang kesehatan pada era otonomi luas dapat dikelompokkan menjadi 2 gelombang, yaitu periode pertama adalah perubahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi atau dalam presfektif ruang mengatur yaitu dari ruang

³⁰⁰Teguh Prasetyo, 2016, *Sistem Hukum Pancasila: (Sistem, Sistem Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia): Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, Nusamedia, Bandung, hlm. 70.

³⁰¹Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *op.cit.*, hlm. 213.

³⁰²Mohamad Arifin, 1990, *Teori dan Filsafat Hukum Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, Rajawali, Jakarta, 1990, hlm. 138.

³⁰³Meilinda Eka Yuniza, “Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan Pada Era Otonomi Luas”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2016.

		<p>derajat kesehatan masyarakat ?</p> <p>3. Bagaimanakah seharusnya pengaturan bidang kesehatan pada era otonomi luas yang ideal.</p>	<p>mengatur sempit menjadi ruang mengatur luas.</p> <p>2. Berkaitan dengan realisasi pengaturan di bidang kesehatan secara nasional, ditemukan bahwa pelaksana kewenangan mengatur di bidang kesehatan oleh pemerintah daerah di Indonesia sangatlah variatif, baik dari segi jumlah maupun substansi pengaturannya, perbedaan performa daerah dalam mengeksekusi kewenangan mengatur yang diberikan kepadanya menunjukkan bahwa pelaksana kewenangan mengatur tidak selalu linier dengan besarnya ruang mengatur yang diberikan oleh pemerintah pusat, kemauan dan kemampuan daerah untuk melaksanakan kewenangan mengatur tidaklah sama dan ketergantungan daerah terhadap pengaturan dari pemerintah pusat masih tinggi.</p>
--	--	---	---

commit to user

			<p>3. Untuk mencapai kebijakan pengaturan bidang kesehatan yang ideal pemerintah harus memastikan bahwa arah kebijakan pengaturan bidang kesehatan adalah desentralisasi luas dan asimetris. Kesan re-sentralisasi yang di usung oleh UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tidak bertujuan untuk membawa urusan kesehatan menjadi sentralistik, namun lebih merupakan masa transisi untuk mengevaluasi luas dan menata pelaksanaan desentralisasi kesehatan.</p>
2.	Enny Nurbaningsih, "Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi	<p>1. Bagaimanakah pengaturan wewenang mengatur urusan daerah dalam era otonomi luas?</p> <p>2. Bagaimanakah aktualisasi pengaturan wewenang mengatur urusan daerah</p>	<p>1. Kecenderungan utama dari keseluruhan pengaturan wewenang daerah untuk mengatur urusan daerah adalah menerapkan konsepsi <i>hierarchische</i></p>

	Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya) ³⁰⁴	dalam pembentukan Perda?	<p><i>taakafbakening</i>. Dengan penerapan konsep tersebut terbangun tertib penyelenggaraan pemerintahan daerah dan penyeragaman Perda karena tidak akan ada pengaturan terhadap suatu urusan di daerah yang tidak sejalan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Pusat. Ketidakpatuhan pada kebijakan Pusat berakibat langsung pada penangguhan atau pembatalan Perda. Akibat ketatnya jalur vertikal ini, menyebabkan daerah tidak memiliki wewenang mengatur mandiri (<i>zelfstandigheid</i>).</p> <p>2. Kewenangan pembentukan Perda merupakan atribusi dari UUD dan UU, serta sekaligus delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Atas dasar kewenangan dapat dibentuk Perda atribusian dan</p>
--	--	--------------------------	--

³⁰⁴Enny Nurbaningsih, 2011, "Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)", *Disertasi*, Program Doktor Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

			<p>delegasian. Adanya atribusi UUD tidak dapat dimaknai Perda melaksanakan langsung UUD, sehingga materi muatannya adalah materi UUD. Materi muatan suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hierarki, jenis, dan fungsi yang melekat pada masing-masing peraturan perundang-undangan. Baik Perda atribusian maupun Perda delegasian merupakan pengaturan materi muatan “sisas”. Walaupun ada keleluasaan dalam pembentukan Perda atribusian, namun pengaturannya tetap merupakan materi muatan sisa dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan batas kompetensi daerah mengatur. Demikian pula untuk Perda delegasian hanya mengatur sebatas muatan yang didelegasikan saja.</p>
--	--	--	---

commit to user

3.	Sarjiyati, “Membangun Model Otonomi Daerah dalam Politik Hukum Pemerintahan Daerah untuk Mewujudkan Kesejahteraan”. ³⁰⁵	<p>1. Mengapa model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah belum mampu mewujudkan kesejahteraan ?</p> <p>2. Bagaimanakah model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah yang dapat mewujudkan kesejahteraan ?</p>	<p>1. Model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah belum mampu mewujudkan kesejahteraan, karena asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak jaman Indonesia merdeka sampai pada masa Orde Baru asas desentralisasi diterapkan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi (<i>Fused model</i>) untuk setiap tingkatan daerah otonom.</p> <p>2. Model otonomi daerah yang dapat mewujudkan kesejahteraan, yaitu model otonomi murni, bertanggung jawab, proporsional dan berkelanjutan.</p>
4.	Anis Ibrahim, “Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan	1. Bagaimanakah interaksi politik berlangsung dan proses pembentukan Peraturan Daerah (Legislasi Perda) di Jawa Timur ditinjau dari perspektif demokrasi ?	1. Interaksi politik dalam proses pembentukan Perda (proses saling pengaruh mempengaruhi serta saling meminta dan memberi dan saling intervensi antara pihak-pihak yang memiliki

³⁰⁵Sarjiyati, 2017, “Membangun Model Otonomi Daerah dalam Politik Hukum Pemerintahan Daerah untuk Mewujudkan Kesejahteraan”, *Disertasi*, Program Doktor Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

<p>Peraturan Daerah di Jawa Timur”³⁰⁶</p>	<p>2. Bagaimanakah konsep ideal proses pembentukan Peraturan Daerah (legislasi Perda) dalam Perspektif demokrasi ke depan?</p>	<p>kekuasaan legislasi dalam proses pembentukan perda di lokasi penelitian bisa saja terjadi dalam setiap tahap proses pembentukan Perda. Namun interaksi politik dalam proses pembentukan Perda ini secara intensif terjadi pada tahap pembahasan Raperda, khususnya terjadi pada saat rapat kerja antara Pansus DPRD dengan tim SKPD tim eksekutif.</p> <p>2. Interaksi politik dalam pembahasan Raperda di lokasi penelitian tidaklah 'sepanas' pembahasan RAPBD. Proses pembahasan yang dilakukan pada tahap ini adalah lebih pada usaha elit daerah untuk memperoleh kesepakatan tentang kebutuhan dan kepentingan daerah menurut pertimbangan dan pandangan dari masing-</p>
--	--	--

³⁰⁶Anis Ibrahim, 2008, “Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur”, *Disertasi*, Program Doktor Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.

			masing elit daerah tersebut.
5.	Muntoha, "Otonomi Daerah dan Perkembangan "Peraturan-Peraturan Daerah Bemuansa Syari'ah". ³⁰⁷	<p>1. Bagaimana kedudukan Syai'at Islam dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia, mengapa sampai saat ini masih terjadi tarik-ulur tentang formalisasi pemberlakuan Syari'at Islam sehingga memunculkan isu-isu tentang perda-perda yang dipersepsikan bernuansa syari'at?</p> <p>2. Bagaimana implikasi dari adanya kebijakan otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi terhadap perkembangan perda-perda yang dipersepsikan bernuansa syari'at tersebut?</p> <p>3. Jenis-jenis "Perda Syari'at " apa sajakah yang telah diproduksi oleh beberapa pemerintahan daerah di Indonesia yang warga masyarakatnya mengaspirasikan menuntut</p>	<p>1. Kedudukan syari'at Islam dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara tegas dijamin oleh konstitusi, yang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 29 UUD 1945 bahwa negara memberi jaminan kepada warganya untuk beribadah menurut agama dan keyakinannya. Pada aspek yang lain sistem hukum nasional Indonesia mengakui dan menghormati pluralisme hukum dalam masyarakat.</p> <p>2. Implikasi dari adanya kebijakan otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi adalah munculnya perda syari'ah karena wilayah negara kesatuan RI (NKRI) yang secara <i>socio-historis</i> masyarakatnya kental dengan norma Islamnya, sehingga ramai-ramai</p>

³⁰⁷Muntoha, 2008, "Otonomi Daerah dan Perkembangan "Peraturan-Peraturan Daerah Bemuansa Syari'ah", *Disertasi*, Program Doktor Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

		<p>untuk diberlakukannya Syari'at Islam secara formal melalui perda-perda tersebut?</p>	<p>menuntut diberlakukannya syari'at Islam secara formal, dengan alasan kondusifnya masyarakat dan otonomi daerah. Lahirlah kemudian beberapa ketentuan mengenai pemberlakuan syari'at Islam secara formal, baik yang dimuat dalam beberapa Qanun, Perda-perda bernuansa syari'at Islam, Surat Keputusan (SK) Kepala Daerah di beberapa daerah di Indonesia.</p> <p>3. Jenis-jenis Perda bernuansa syari'at Islam yang telah diproduksi oleh beberapa pemerintahan daerah di Indonesia dapat diklasifikasikan sebagai berikut, (i) jenis perda yang terkait dengan isu moralitas masyarakat secara umum. Perda jenis ini terutama diwakili oleh perda anti pelacuran, perzinaan, yang ada hampir di semua daerah yang istilah generiknya perda anti kemaksiatan. (ii) jenis perda yang terkait</p>
--	--	---	--

commit to user

			dengan <i>fashion</i> dan mode pakaian lainnya seperti keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian lainnya di tempat-tempat tertentu. (iii) jenis perda yang terkait dengan "keterampilan beragama".
6.	Murdoko, "Konfigurasi Pembentukan Peraturan Daerah Khusus Bernuansa Agama dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia" ³⁰⁸	<p>1. Apa yang menjadi alasan <i>qanun</i> di Aceh harus harmonis dengan peraturan perundang-undangan nasional?</p> <p>2. Apa yang menjadi dasar Provinsi Bali membentuk dan melaksanakan aturan bernilai agama?</p> <p>3. Bagaimana materi muatan dan pelaksanaan yang ideal terkait peraturan daerah bernilai agama di Aceh dan Provinsi Bali?</p>	<p>1. Qanun Aceh harus harmonis dengan peraturan perundang undangan nasional yang didasarkan pada alasan-alasan berikut. pertama, Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tatanan otonomi yang diterapkan di Aceh berdasarkan undang-undang. Artinya, otonomi pada dasarnya bukanlah sekadar hak, tetapi juga terdapat tanggungjawab untuk menjaga dan menjalankan konsensus dasar bernegara, yaitu Pancasila, UUD NRI 1945,</p>

³⁰⁸Murdoko, "Konfigurasi Pembentukan Peraturan Daerah Khusus Bernuansa Agama dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018


			<p>NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika.</p> <p>2. Faktor utama yang menjadi dasar munculnya Peraturan Daerah di Provinsi Bali bernuansa agama dan pelaksanaannya, disebabkan hal-hal sebagai berikut; pertama, salah satu substansi Peraturan Daerah (Perda) adalah menampung kondisi khusus daerah. Makna kondisi khusus tersebut yang diterjemahkan oleh Pemda Bali adalah kekhususan pada aspek budaya Hindu dan pariwisata, sehingga perlu dijaga eksistensinya di tengah arus modernisasi.</p> <p>3. Konsep Ideal substansi dan pelaksanaan peraturan daerah di Aceh, maka dapat didasarkan pada konsep eklektisisme hukum, yaitu dengan hanya melaksanakan nilai-nilai universal dalam ajaran Islam dan budaya Aceh yang peluang keberterimaannya sangat</p>
--	--	--	--


commit to user

			<p>besar di ranah publik. Sementara, substansi dan pelaksanaan peraturan daerah di Provinsi Bali dapat didasarkan pada falsafah <i>Tri Hita Karana</i> yang beberapa sisi memiliki nilai-nilai universal dan dapat diterima oleh khalayak umum. Kemudian, berkenaan dengan perda yang secara khusus mengatur adat istiadat Bali-Hindu, maka untuk perda yang demikian sebaiknya hanya dilaksanakan secara khusus kepada penganut adat-Hindu di Bali.</p>
7.	<p>Violetta Simatupang, “Hukum Kepariwisata Nasional berbasis Ekspresi Budaya Tradisional Menuju Negara Kesejahteraan”³⁰⁹</p>	<p>1. Bagaimana mensinergikan prinsip-prinsip hukum kepariwisataan international yang berlaku dewasa ini dengan hukum kepariwisataan Indonesia yang berlandaskan falsafah Pancasila?</p> <p>2. Apakah hak ekonomi produk-produk Ekspresi</p>	<p>1. Tidak semua prinsip hukum kepariwisataan internasional dapat bersinergi dengan hukum kepariwisataan Indonesia yang berlandaskan Pancasila disebabkan 2 alasan utama: <i>Pertama</i>, peraturan perundang-undangan Indonesia belum</p>

³⁰⁹Violetta Simatupang, “Hukum Kepariwisata Nasional berbasis Ekspresi Budaya Tradisional Menuju Negara Kesejahteraan”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, Bandung, 2015.

		<p>Budaya Tradisional bangsa Indonesia dapat dimanfaatkan menjadi basis industri pariwisata?</p> <p>3. Bagaimana konsep hukum perlindungan dan pengembangan produk Ekspresi Budaya Tradisional yang paling sesuai dan tepat untuk mendukung industri pariwisata menuju negara kesejahteraan?</p> <p><i>commit to user</i></p>	<p>mengatur secara jelas status hukum dan penerapan perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional padahal kejelasan tentang status hukum perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional sangatlah penting sebab secara langsung mempengaruhi penerapan dan implementasi ketentuan-ketentuan perjanjian internasional dalam ranah hukum nasional. Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak serasi. Meratifikasi perjanjian internasional WTO melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 adalah menjadikan Undang-Undang WTO sebagai paradigma pembentukan</p>
--	--	---	---

		 <p><i>commit to user</i></p>	<p>Hukum Ekonomi Indonesia. Hal ini tidak sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Pasal 33 UUD 1945. <i>Kedua</i>, pengaturan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 mewajibkan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Namun, Pemerintah telah lalai dengan tidak menindak lanjuti pembaruan hukum UUK No. 10 Tahun 2009 dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah.</p> <p>2. EBT yang kepemilikannya secara komunal dimiliki oleh masyarakat sangat tepat dijadikan basis industri pariwisata Indonesia karena sejak awal memang telah dimaksudkan demikian dan tertuang dalam Undang: Undang Kepariwisata.</p> <p>Bergesernya maksud tersebut dalam perjalanan pengaturan kepariwisataan</p>
--	--	--	--

		 <p><i>commit to user</i></p>	<p>disebabkan oleh berbagai faktor antara lain perilaku dan intervensi pengambil kebijakan yang tidak memperhatikan sifat dasar yang dikandung oleh kepariwisataan. Ideologi bekerja melalui proses kebijakan. Penerapan berbagai kebijakan kepariwisataan yang tidak konsisten mem buktikan tidak berfungsinya norma pariwisata yang sudah ada dan lemahnya konstruksi substansinya. Oleh sebab itu, perlu ada penegasan dalam substansi hukum kepa riwisataan bahwa basis kepariwisataan adalah EBT berikut semua aspek pengembangannya.</p> <p>3. Konsep hukum perlindungan dan pengembangan EBT yang paling tepat untuk mendukung pariwisata menuju negara sejahtera yang memaslahatkan masyarakat pengembannya di Indonesia telah memiliki</p>
--	--	--	---

			<p>landasan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta. Nilai kebersamaan, gotong royong dan spiritual dalam Pancasila yang diemban ideologi EBT telah tertampung dalam hukum Hak Cipta tersebut. Saat ini, yang paling dibutuhkan adalah rekonstruksi terhadap norma Undang-Undang Kepariwisata dengan memasukkan konsep hukum perlindungan EBT sebagai aset bangsa serta acuan pengaturan pengembangan EBT menjadi produk pariwisata kreatif.</p>
--	--	--	--

D. Kerangka Berfikir

Mendesain model ideal pengaturan pariwisata halal berbasis bhineka tunggal ika digunakan pendekatan sistem, yang menekankan pada koherensi, non-kontradiksi dan kelengkapan, serta bagian-bagian yang saling mendukung. Pendekatan sistem melihat hukum kepariwisataan halal sebagai bentuk interaksi yang dinamis dari unsur-unsurnya, yakni pemerintah, investor dan masyarakat

diselenggarakan secara keseluruhan dalam hal hubungan antara unsur-unsur tersebut.³¹⁰

Sistem hukum kepariwisataan halal merupakan refleksi atau turunan langsung dari nilai-nilai Pancasila sebagai *meta principle*.³¹¹ Menurut Mark van Hoecke menyatakan bahwa, disiplin hukum terdiri dari filsafat hukum, teori hukum, dan dogmatik hukum. Konsep “meta teori” digunakan untuk menjelaskan hubungan antara dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Teori hukum terdiri atas dua jenis. *Pertama*, meta teori dari dogmatik hukum yang mempersoalkan ajaran ilmu (yang membahas landasan kefilisafatan) dan ajaran metode dari dogmatik hukum. *Kedua*, teori tentang hukum positif yang menelaah pengertian hukum, pengertian-pengertian dalam hukum, metodologi hukum yang mencakup metodologi pembentukan hukum dan metodologi penerapan hukum. Filsafat hukum adalah meta teori dari teori hukum, dan meta-meta-teori dari dogmatik hukum, dan juga teori tentang hukum (refleksi tentang hakekat hukum dan keadilan). Filsafat hukum sendiri tidak mempunyai meta-teori, karena sebagai filsafat ia merefleksi dirinya sendiri untuk mempertanggung-jawabkan keberadaannya dan menjelaskan makna serta karakternya.³¹²

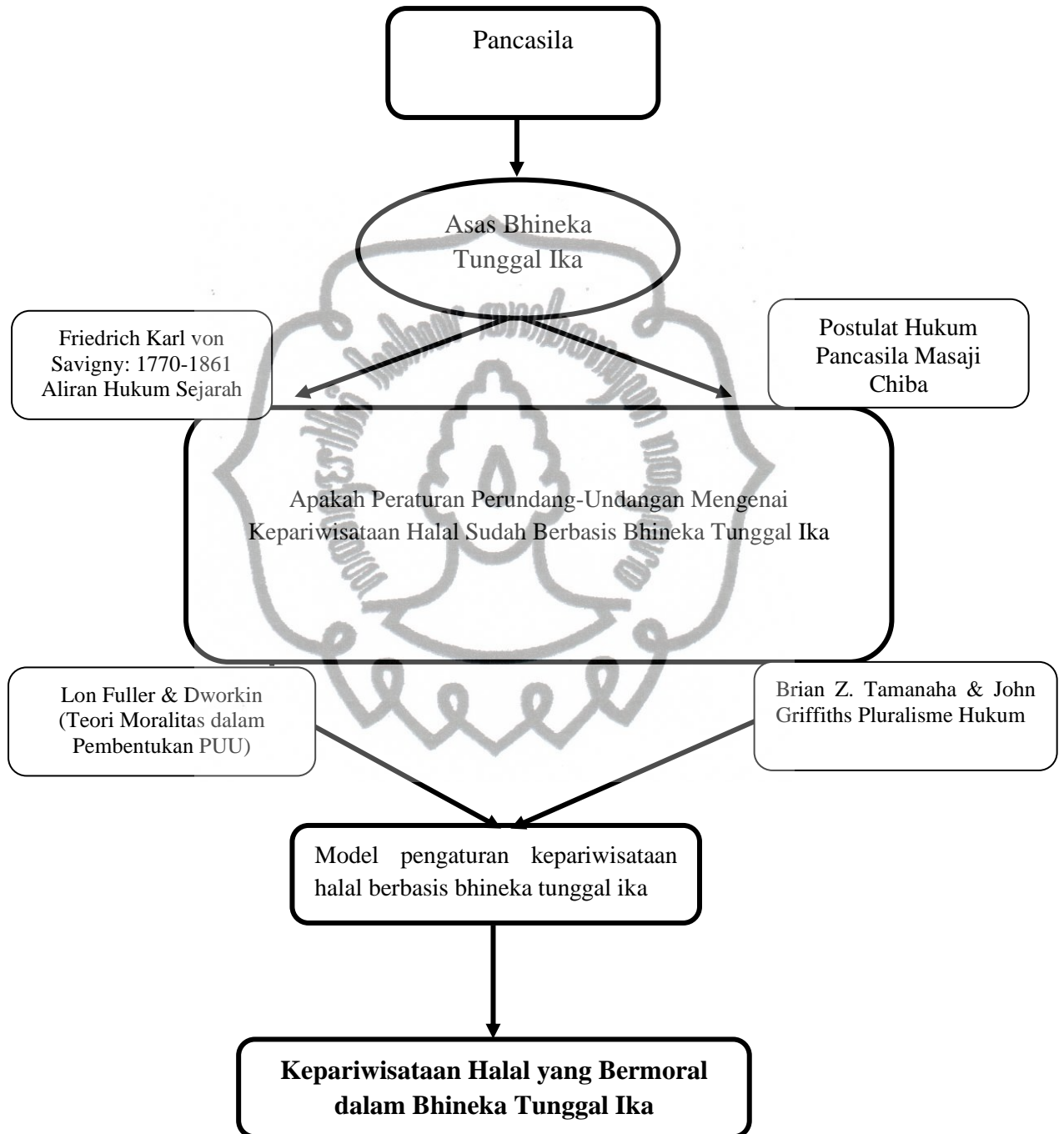
Dengan demikian untuk merancang model ideal pengaturan pariwisata halal berbasis bhineka tunggal ika harus ada koherensi, komprehensif, bagian-bagian yang saling mendukung dalam semua lapisan ilmu hukum, yakni *meta-principle*, filsafat hukum, teori hukum, dogmatik hukum, dan *legal practices*, sebagaimana terlihat di bawah ini:

³¹⁰ Hayyan Ul Haq, “Legal Reasoning, Legal Research, Writing For Publication”, Fakultas Hukum UNS, Surakarta, 2014.

³¹¹ Amran Suadi, 2019, *Filsafat Hukum Refleksi Filsafat Pancasila*, Kencana, Jakarta, hlm.11.

³¹² Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur.....*, *op.cit.* hlm. 118.

Gambar:5
Kerangka Pemikiran



Asas hukum nasional bersumber dari Pancasila. Pancasila, sebagai sumber dari segala sumber hukum, masih harus dijabarkan lagi dalam asas hukum dan aturan hukum. Pancasila menjadi patokan terwujudnya asas bhineka tunggal ika

dalam pembentukan aturan hukum pariwisata halal. Notonagoro menyatakan bahwa, landasan sila-sila Pancasila itu dalam hal isinya menunjukkan suatu hakikat makna yang bertingkat, serta memiliki bentuk piramida sebagai berikut:³¹³

- a. Sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa mendasari dan menjiwai sila-sila kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa serta mendasari dan menjiwai sila persatuan Indonesia, sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. Sila ketiga persatuan Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa dan sila kemanusiaan yang adil dan beradab serta mendasari dan menjiwai sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- d. Sila keempat adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, makna pokok sila keempat adalah kerakyatan yaitu kesesuaiannya dengan hakikat rakyat. Sila keempat ini didasari dan dijiwai oleh sila ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan dan persatuan.
- e. Sila kelima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memiliki makna pokok keadilan yaitu hakikatnya kesesuaian dengan hakikat adil. Berbeda dengan sila-sila lainnya maka sila kelima ini didasari dan dijiwai oleh keempat sila lainnya yaitu : Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, dan kerakyatan. Hal ini mengandung hakikat makna bahwa

³¹³Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1985, *Ikhtisar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, hlm 5.

keadilan adalah sebagai akibat adanya negara kebangsaan dari manusia-manusia yang berketuhanan yang maha Esa.³¹⁴

Inti pokok sila ketiga persatuan indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa dan sila kemanusiaan yang adil dan beradab serta mendasari dan menjiwai sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hakikat sila ketiga tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: hakikat persatuan didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa yang pertama harus direalisasikan adalah mewujudkan suatu peratuan dalam suatu persekutuan hidup yang disebut negara. Maka pada hakikatnya yang bersatu adalah manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu persatuan adalah sebagai akibat adanya manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa, adapun hasil persatuan di antara individu-individu, pribadi-pribadi dalam suatu wilayah tertentu disebut sebagai rakyat sehingga rakyat adalah merupakan unsur pokok negara. Persekutuan hidup bersama manusia dalam rangka untuk mewujudkan suatu tujuan bersama yaitu keadilan dalam kehidupan bersama (keadilan sosial) sehingga sila ketiga mendasari dan menjiwai sila keempat dan sila kelima Pancasila.³¹⁵

³¹⁴ Kaelan, *op.cit.*, hlm. 69.

³¹⁵ Lego Karjoko, "Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat"..., hlm. 100.