

**NASKAH AKADEMIK
RAPERDA KABUPATEN
CIANJUR**

**RAPERDA TENTANG
BIAYA PEMBERANGKATAN DAN PEMULANGAN
JEMAAH HAJI**



**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS
SURYAKANCANA CIANJUR TAHUN 2012**

JL. Pasir Gede Raya Telp. (0263) 262773 Fax. (0263) 262773 – Cianjur 43216

KATA PENGANTAR

Ibadah haji secara jelas juga diatur dalam Surat Ali Imran (3) Ayat (96-97) yang menyatakan Allah SWT, berfirman *'sesungguhnya rumah (ibadah) pertama yang dibangun untuk manusia ialah (Baitullah) yang di Bakkah (Makah) yang diberkahi dan menjadi petunjuk bagi seluruh alam. Di sana terdapat tanda-tanda yang jelas, (di antaranya) maqam Ibrahim. Barang siapa memasukinya (Baitullah) amanah dia. Dan (di antara) kewajiban manusia terhadap Allah adalah melaksanakan ibadah haji ke Baitullah, yaitu bagi orang-orang yang mempuny mengadakan perjalanan ke sana. Barang siapa mengingkari (kewajiban) haji, maka ketahuilah bahwa Allah Mahakaya (tidak memerlukan sesuatu) dari seluruh alam'*.

Pemahaman Haji adalah pergi ke Mekah dengan sengaja untuk melaksanakan ibadah thawaf, sai, wukuf di Arafah, dan amalan-amalan ibadah haji lainnya karena memenuhi panggilan Allah dan mengharapkan ridha-Nya. Haji merupakan salah satu dari lima rukun Islam dan salah satu ibadah yang tidak dapat dipisahkan dengan agama, jika ada seseorang yang mengingkarinya, ia telah kafir dan keluar dari Islam.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka Ibadah Haji menjadi sangat penting untuk diupayakan pelaksanaannya secara maksimal khususnya oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur yang didasari oleh amanat UU No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji secara khusus diatur dalam Pasal 11 Ayat (4) mengatakan *'Biaya operasional panitia penyelenggara ibadah haji dan petugas operasional pusat dan daerah dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah'*.

Pasal 35 Ayat (1) *'Transportasi jemaah haji dari daerah asal ke embarkasi dan dari debarkasi ke daerah asal menjadi tanggung jawab*

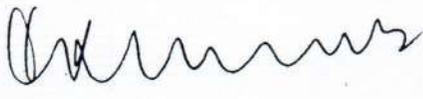
Pemerintah Daerah'. Ayat (2) 'Ketentuan lebih lanjut mengenai pembiayaan ditetapkan dengan Peraturan Daerah'.

Dengan demikian maka pembuatan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaaah Haji menjadi sangat prioritas untuk dibahas sebagai bahan dasar pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur supaya pelaksanaan Ibadah Haji menjadi lebih laik lagi.

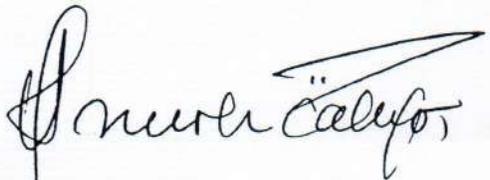
Cianjur, 27 September 2012

UNIVERSITAS SURYAKANCANA
FAKULTAS HUKUM
Naskah Akademik di buat :

1. Prof. Dr. H. Dwidja Priyatno SH., MH., Sp.N.
NIK. :41030 02 801

( 1.)

2. Dr. Hj Henny Nuraeny SH., MH.
NIP. : 19620328 198703 2 001.

(2. )

3. Dr. Dedi Mulyadi SH., MH.
NIK. :43063 3 009

(3. )

DAFTAR ISI
NASKAH AKADEMIK RAPERDA
TENTANG BIAYA PEMBERANGKATAN DAN
PEMULANGAN JEMAAH HAJI

KATA PENGANTAR-----	ii
DAFTAR ISI-----	iii
BAB I PENDAHULUAN-----	4
A. Latar Belakang-----	9
B. Identifikasi Masalah-----	10
C. Tujuan dan Kegunaan-----	10
D. Metode Penelitian-----	12
 BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS-----	 13
A. Kajian Teoritis-----	24
B. Kajian Asas/Prinsip yang terkait dengan penyusunan Norma-----	30
C. Kajian terhadap praktek penyelenggaraan-----	30
D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru-----	31
 BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT-----	 31
 BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS-----	 32
A. Landasan Filosofis-----	36
B. Landasan Sosiologis-----	42
C. Landasan Yuridis-----	44
 BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH-----	 45
A. Arah dan Jangkauan Pengaturan-----	46
B. Materi Muatan Rancangan PERDA-----	48
 BAB VI PENUTUP-----	 50
DAFTAR PUSTAKA-----	55
LAMPIRAN KONSEP AWAL RAPERDA-----	iv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara historis sejak 3 Mei Tahun 1999 penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia telah diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kekuatan hukumnya yaitu UU No. 17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Urusan Haji yang kemudian diperbaiki dengan UU No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan asas penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, proporsionalitas, dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba serta tujuan penyelenggaraan ibadah haji untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi Jemaah Haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam.¹

Haji adalah pergi ke Mekah dengan sengaja untuk melaksanakan ibadah thawaf, sai, wukuf di Arafah, dan amalan-amalan ibadah haji lainnya karena memenuhi panggilan Allah dan mengharapkan ridha-Nya.² Haji merupakan salah satu dari lima rukun Islam dan salah satu ibadah yang tidak dapat dipisahkan dengan agama, jika ada seseorang yang mengingkarinya, ia telah kafir dan keluar dari Islam.

Ibadah haji secara jelas juga diatur dalam Surat Ali Imran (3) Ayat (96-97) yang menyatakan Allah SWT, berfirman '*sesungguhnya rumah (ibadah) pertama yang dibangun untuk manusia ialah (Baitullah) yang di Bakkah (Makah) yang diberkahi dan menjadi petunjuk bagi seluruh alam. Di sana*

¹ Jemaah Haji adalah Warga Negara Indonesia yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.

² Sedangkan Ibadah Haji menurut UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban sekali seumur hidup bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikannya.

terdapat tanda-tanda yang jelas, (di antaranya) makam Ibrahim. Barang siapa memasukinya (Baitullah) amanah dia. Dan (di antara) kewajiban manusia terhadap Allah adalah melaksanakan ibadah haji ke Baitullah, yaitu bagi orang-orang yang mempuny mengadakan perjalanan ke sana. Barang siapa mengingkari (kewajiban) haji, maka ketahuilah bahwa Allah Mahakaya (tidak memerlukan sesuatu) dari seluruh alam'.³

Secara harafiah pengertian Haji adalah pergi ke Mekah dengan sengaja untuk melaksanakan ibadah thawaf, sai, wukuf di Arafah, dan amalan-amalan ibadah haji lainnya karena memenuhi panggilan Allah dan mengharapkan ridhanya. Haji merupakan salah satu dari lima rukun Islam dan salah satu ibadah yang tidak dapat dipisahkan dengan agama. Jika ada seseorang yang mengingkarinya, ia telah kafur dan keluar dari Islam.

Secara historis menurut mayoritas ulama, ibadah haji mulai diwajibkan pada tahun keenam hijriah, berdasarkan firman Allah SWT., Surat Al-Baqarah (2) : 196 yang berbunyi 'Dan sempurnakanlah ibadah haji dan umrah karena Allah...'.⁴ Ayat diatas merupakan perintah untuk menyempurnakan haji dan umrah. Maksud dari penyempurnaan disini adalah dimulainya kewajiban haji. Ayat ini turun pada tahun keenam hijriah. **Ibnu Hajar** dalam kitab *Fathul-Bari* berpendapat istilah dikemukakan oleh *qira'ah* bacaan versi *Alqamah*, *Masruq*, dan *Ibrahim Nakh'i* dengan menggunakan redaksi 'Aq'mu' yang artinya laksanakanlah.⁵

³ Muhammad Sayyid Sabiq (Dosen Universitas al-Azhar Kairo dan Ummul Qura, Mekah), *Fiqh Sunnah*, Pena Ilmu dan Amal, Jakarta, 2010, hlm. 1

⁴ *Ibid*

⁵ Ibnu Qayyim mendukung pendapat yang mengatakan bahwa haji diwajibkan pada tahun ke sembilan atau kesepuluh hijriah. Selanjutnya beliau mengatakan Abu Hurairah r.a. meriwayatkan bahwa pada suatu ketika Rosullah saw., ditanya tentang amal yang paling utama dan beliau menjawab 'beriman kepada Allah dan Rosulnya, beliau ditanya kemudian apa lagi? Beliau menjawab 'kemudian berjihad di jalan Allah. Beliau ditanya kemudian apa lagi? Beliau menjawab 'Kemudian Haji yang Mabruur'.

Dalam ibadah haji diwajibkan menjadi haji yang mabrur yang diartikan haji yang tidak terkontaminasi oleh dosa. Menurut **Hasan** haji yang mabrur adalah haji yang membuat pelakunya zuhud dari dunia dan menyenangkan akhirat. Rosulullah saw., bersabda haji yang mabrur itu membuat pelakunya menyedekahkan makanan dan memiliki ucapan yang santun. Bahkan haji dapat diartikan sebagai jihad seperti yang disampaikan oleh Hasan bin Ali r.a., meriwayatkan bahwa seseorang datang kepada Nabi Muhammad saw., lalu berkata '*sesungguhnya aku penakut dan lemah*' beliau berkata '*lakukanlah jihad yang tidak memerlukan kekuatan, yaitu haji*'.⁶

Disamping itu haji juga merupakan penghapus dosa hal ini sesuai dengan hadits yang diriwayatkan oleh **Abu Hurairah r.a.**, meriwayatkan bahwa Rasulullah saw., bersabda '*Barang siapa yang melaksanakan haji, sedangkan ia tidak berkata jorok dan tidak berbuat maksiat, maka ia kembali (ke rumahnya) laksana ia ketika dilahirkan oleh ibunya (tidak memiliki dosa sama sekali)*'.⁷

Abu Hurairah r.a., meriwayatkan bahwa Rasulullah saw., bersabda '*orang-orang yang haji dan orang-orang yang berumrah adalah tamu-tamu Allah, jika mereka mengajukan suatu permohonan kepada-Nya, ia akan mengabulkan permohonan mereka; dan jika mereka memohon ampunan*

⁶ Bandingkan pendapat Abu Hurairah r.a., meriwayatkan bahwa Rasulullah saw., bersabda '*jihad orang yang telah lanjut usia, orang yang lemah, dan seorang perempuan adalah melaksanakan haji*'. Bandingkan dengan pendapat Aisyah r.a., berkata '*Wahai Rosululloh, kami melihat jihad adalah amal yang paling utama. Apakah kami (kaum perempuan) boleh ikut berjihad ? Beliau bersabda 'Kalian memiliki jihad yang paling utama, yaitu haji yang mabrur'* selanjutnya Aisyah r.a., berkata '*Aku bertanya kepada Rasulullah saw., Apakah kami (kaum perempuan) boleh ikut berperang dan berjihad bersama kalian (kaum laki-laki)? Beliau menjawab 'Kalian memiliki jihad yang paling baik dan paling utama yaitu haji yang mabrur'*

⁷ Bandingkan dengan pendapat Abdullah bin Mas'ud ra., yang meriwayatkan bahwa Rasulullah saw., bersabda '*Laksanakanlah Haji dan Umrah secara berurutan karena keduanya dapat menghilangkan kefakiran dan dosa-dosa, seperti alat peniup api menghilangkan kotoran besi, kotoran emas, dan kotoran perak. Tidak ada balasan (yang pantas) atas haji mabrur kecuali surga*'.

kepada-Nya, ia mengampuni dosa-dosa mereka'. Dan 'Tamuh Allah itu ada tiga macam : 1) orang yang berhaji; 2) orang yang berumrah; 3) orang yang berperang'.⁸ Bahkan dalam riwayat yang lain seperti yang diriwayatkan oleh **Buraidah r.a.**, meriwayatkan bahwa Rasulullah saw., bersabda '(Pahala) biaya haji seperti (pahala) biaya berjihad di jalan Allah, yang satu dirham dilipatgandakan hingga tujuh ratus kali lipat'.

Berkenaan dengan berbagai penjelasan pahala haji diatas dan mengingat kesempatan untuk menunaikan ibadah haji yang semakin terbatas dengan persyaratan yang sangat ketat penyelenggaraan ibadah haji harus didasarkan pada prinsip keadilan untuk memperoleh kesempatan yang sama bagi setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam. Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional mengingat potensi jumlah jemaah haji Indonesia yang sangat besar, melibatkan berbagai instansi dan lembaga, baik dalam negeri maupun luar negeri, dan berkaitan berbagai aspek, antara lain bimbingan, transportasi, kesehatan, akomodasi dan keamanan.

Penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan di negara lain dalam waktu yang sangat terbatas yang menyangkut nama baik dan martabat bangsa Indonesia di luar negeri, khususnya di Arab Saudi. Disisi lain adanya upaya untuk melakukan peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji merupakan tuntunan reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan tata kelola pemerintahan yang baik. Sehubungan dengan hal tersebut, penyelenggaraan ibadah haji perlu dikelola secara profesional dan akuntabel dengan mengedepankan kepentingan jemaah haji.

⁸ Abu Hurairah r.a., meriwayatkan bahwa Rasulullah saw., bersabda 'suatu umrah keumrah berikutnya menghapus dosa-dosa diantara keduanya, tidak ada balasan (yang pantas) atas haji yang mabrur kecuali surga'. Bandingkan dengan Jabir r.a., meriwayatkan bahwa Rasulullah saw., bersabda 'Rumah ini (Baitullah) adalah pondasi Islam, barang siapa menuju rumah ini untuk haji atau umrah, maka Allah menanggung akan memasukannya ke surga jika Dia mencabut nyawanya, dan membalasnya dengan pahala dan ganimah jika Dia mengembalikannya (ke kampung halamannya)'.

Dalam rangka upaya penyempurnaan pelayanan ibadah haji diwujudkan salah satunya dalam bentuk pemberian layanan administrasi dan dokumen, transportasi, kesehatan serta akomodasi dan konsumsi. Mengingat penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas negara dan menyangkut martabat nama baik bangsa, kegiatan penyelenggaraan ibadah haji menjadi tanggung jawab pemerintah.

Dalam rangka melaksanakan tanggung jawab tersebut di atas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur mencoba mengambil peran untuk membuat Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur tentang 'Biaya Pemberangkatan Dan Pemulangan Jemaah Haji'⁹, dengan harapan terjadinya perbaikan pelayanan haji terutama dari sisi transportasi yang menjadi salah satu permasalahan penting dalam peningkatan kualitas pelayanan ibadah haji sekarang dan kedepan.¹⁰

B. Identifikasi Masalah

Naskah Akademik sebagai rujukan dalam pembuatan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur tentang Biaya Pemberangkatan dan

⁹ Aan Eko Widiarto, *Naskah akademik Sebagai Pendukung Pembentukan Rancangan Produk Perundang-Undangan Daerah*, Makalah, 2005, hlm. 3; Naskah Akademik dapat diartikan sebagai konsepsi pengaturan suatu masalah (objek perundang-undangan) secara teoritis dan sosiologis. Naskah akademik secara teoritis mengkaji dasar filosofis dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat, bandingkan dengan pendapat Harry Alexander Naskah akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan dibidang tertentu.

¹⁰ Mahendra Putra Kurnia dkk, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Total Media, Jakarta, 2007, hlm. 18; Bagir Manan berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Lihat pula Febby Fajurrahman, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Pelayanan Publik*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2007, hlm. 18

Pemulangan Jemaah Haji. Berdasarkan kepada pemetaan tersebut maka identifikasi masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran dan fungsi pemerintahan Kabupaten Cianjur dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan bagi jemaah haji asal Kabupaten Cianjur?
2. Apa yang menjadi permasalahan peningkatan pelayanan transportasi pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji Kabupaten Cianjur?
3. Bagaimanakah upaya pemerintah Kabupaten Cianjur dalam meningkatkan pelayanan bagi jemaah haji Kabupaten Cianjur ?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dan kegunaan dari pembuatan rancangan peraturan daerah tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji di Kabupaten Cianjur diantaranya untuk memberikan kemudahan atau pelayanan kepada calon jemaah haji asal Kabupaten Cianjur.

Naskah Akademik ini bertujuan untuk memberikan kajian dan kerangka filosofis, sosiologis, dan yuridis tentang perlunya pembuatan rancangan Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji di Kabupaten Cianjur ke depan.

Tujuan dibuatnya naskah akademik ini adalah:

1. Memberikan landasan hukum dan kerangka pemikiran bagi Rancangan Peraturan Daerah tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji di Kabupaten Cianjur;
2. Mengkaji dan meneliti pokok-pokok materi apa saja yang ada dan harus ada dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji di Kabupaten Cianjur;
3. Melihat keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diaturnya.

3. Melihat keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diaturnya.
4. Memberikan bahan dan data untuk menjadi bahan pembandingan antara peraturan perundang-undangan yang ada dalam merancang peraturan daerah tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji di Kabupaten Cianjur.

Kegunaan penyusunan rancangan akademik peraturan Daerah tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji di Kabupaten Cianjur secara umum adalah manipestasi dari wujud tanggungjawab Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan terhadap jemaah haji asal Kabupaten Cianjur, serta mendorong agar pelaksanaan Ibadah Haji tersebut menjadi lebih baik lagi kedepannya yang pada akhirnya memberikan ruang yang sangat luas bagi lahirnya haji-haji yang mabrur.

D. Metode Penelitian

Penulisan naskah akademik ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif-analitis. Data dan informasi diperoleh dari literatur, peraturan perundang-undangan, hasil kajian, survey dan penelitian, dideskripsikan secara terstruktur dan sistematis.

Selanjutnya akan dilakukan analisa dari data dan informasi yang disajikan. Analisa akan menyangkut isi dari data dan informasi yang disajikan serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada level yang sama maupun peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya.

Data dan informasi yang diperoleh digolongkan dalam 2 jenis yaitu data primer dan data sekunder.

Metode penelitian yang dipergunakan adalah *Penelitian Yuridis Normatif*

atau *Penelitian Hukum Doktrinal* yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber data sekunder. Data sekunder ialah data yang diperoleh dari bahan bacaan bukan diperoleh langsung dari lapangan. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

Bahan hukum primer ialah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Bahan hukum sekunder ialah bahan hukum yang membantu menganalisis bahan hukum primer. Bahan hukum tertier ialah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia dan sebagainya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS DALAM PENYUSUNAN PERDA

A. Kajian Teoritis

Negara hukum Indonesia sudah berdiri sejak enam puluh tahun lamanya ini tercermin dalam konstitusi Undang-undang Dasar 1945 khususnya dalam Pasal 1 Ayat (3) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), dengan karakter negara hukum Indonesia dimana Pancasila diintrodusir sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan sebagai 'Negara Hukum Pancasila' dengan demikian konsekuensi dari negara hukum, maka seluruh aktifitas kenegaraan baik di pusat maupun di daerah harus diatur dengan hukum (undang-undang maupun perda).

Negara hukum Indonesia yang sedang dibangun harus mencerminkan atau berdasarkan nilai-nilai Pancasila (filosofis) dan UUD 1945 (Konstitusional), serta berfungsi mengayomi, menciptakan ketertiban sosial, mendukung pelaksanaan pembangunan, dan mengamankan hasil-hasil dari pembangunan.¹¹ Secara teoritis Negara Hukum Pancasila di Indonesia pada awalnya dikenal dengan dua nama yaitu '*the rule of law*' yang populer di negara-negara Anglosaxon dengan tradisi *common law system*, dan *rechtsstaat*

¹¹ Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta, 2012, hlm. 75; lihat pula B. Arief B. Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 212; yang mengusulkan tatanan hukum nasional Indonesia harus mengandung ciri : berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara; mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan agama; sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi; bersifat rasional yang mencakup rasional efisiensi, rasionalitas kewajaran (*redelijkheid*), rasionalitas kaidah, dan rasionalitas nilai; aturan procedural yang menjamin transparansi, yang memungkinkan kajian rasional terhadap pengambilan keputusan oleh pemerintah; responsive terhadap perkembangan aspirasi dan espektasi masyarakat.

yang dikenal di negara-negara Eropa Kontinental dengan *civil law system*-nya.¹²

A.V. Dicey seorang maha guru hukum asal Inggris menyebutkan tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya diatur berdasarkan '*rule of law*'¹³ Pertama '*the absolute supremacy or predominance of law*', yaitu kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum atau kedaulatan hukum.¹⁴ Kedua, *equality before the law* yaitu persamaan kedudukan dimuka hukum,¹⁵ bagi semua subjek hukum, baik sebagai pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai subjek hukum yang mewakili negara atau pemerintahan pusat maupun daerah' Ketiga, *constitution based on individual rights*,¹⁶ yaitu konstitusi yang didasarkan pada hak-hak individu, sehingga hak asasi manusia yang tertera dalam konstitusi itu adalah penegasan bahwa hak asasi manusia dilindungi oleh undang-undang, bahkan oleh undang-undang tertinggi (konstitusi).

Berbeda dengan *rule of law*, *rechtsstaat* di negara-negara Eropa Kontinental menurut Friedrich Julius Stahl dicirikan oleh 1) Perlindungan hak-hak asasi manusia; 2) pemisahan atau pembagian kekuasaan; 3) Asas legalitas, artinya setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan 4) adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.¹⁷

¹² Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Moderen Dalam Islam Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, PT. LKS Printing Cemerlang, Yogyakarta, 2010, hlm. 91-93

¹³ AV. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan and Co Limited, 1952, hlm. 202-203

¹⁴ Gouw Giok Siong, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Keng Po, Jakarta, 1955, hlm. 20

¹⁵ Dalam alinea kedua, Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat (USA) mengakui bahwa semua manusia diciptakan sama dan dianugrahi oleh Khalik-nya beberapa hak yang tidak dapat diasingkan darinya.

¹⁶ Jimly Asshiddieqie menyebut unsur ketiga dari *the Rule of Law* adalah asas legalitas (*due process of Law*), Asshiddieqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, tp, tt, hlm. 122

¹⁷ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 23; lihat pula Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 27-28

Dalam perspektif Islam, Abdoerraef menyatakan negara hukum, konstitusi, hak asasi, dan demokrasi lahir secara bersamaan dan merupakan implementasi dari perintah Allah SWT.¹⁸ Seperti tercermin dalam sebuah Negara Madinah. Dalam Islam, diantaranya terdapat perintah untuk taat kepada Allah SWT, taat kepada Rasul Saw, dan kepada ulil amri. Ada keharusan menjatuh pidana kepada pelaku tindak pidana, seperti Ibadah haji (QS. Al-Baqarah (2) : 196), (QS. Ali Imran (3) : 96-97); pembunuhan (QS. Al-Baqarah (2) : 178); perampokan (QS. Al-Ma'idah (5) : 33); Pencurian (QS. Al-Ma'idah (5) : 38-39); perzinahan (QS. An-Nur (24) : 2 dan an-Nisa (4) : 25); menuduh berzina (QS. An-Nur (24) : 4). Inilah sebagian ayat-ayat yang mencerminkan nilai-nilai negara hukum dalam hukum Islam.¹⁹

Mochtar Kusumaatmadja, mengatakan bahwa hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, berfungsi sebagai penyalur kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki pembangunan.²⁰ Sedangkan negara hukum menurut Bagir

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar*, tp,tt, hlm. 91; Perlindungan HAM, Demokrasi, dan Negara Hukum sebagai konsepsi dasar penyelenggara negara lahir dari rahim yang sama yakni dari paham yang menolak kekuasaan yang absolut menyusul lahirnya renaissance sejak abad ke-8; selain dari pada itu

¹⁹ Abdoerraef, *Al-Qur'an dan Ilmu Hukum*, hlm. 137. Maulana Muhammad Ali, *Islamologi (Dinu'l Islam)*, terj. Kaelan dan H.M. Buchrun, PT. Ichtar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1980, hlm. 500-509

²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, Hlm 6; bandingkan dengan pendapat Sjachran Basah dalam menemukan pilihan hukum mana yang harus dipakai dalam kehidupan masyarakat terutama di Indonesia, maka condition sinequa non hukum harus berpanca fungsi secara :

- a) Fungsi direktif, yaitu sebagai pengarah dalam pembangunan untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
- b) Fungsi integratif, yaitu sebagai Pembina kesatuan bangsa;
- c) Stabilitatif, yaitu sebagai pemelihara (termasuk kedalamannya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- d) Perspektif, yaitu sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- e) Korektif, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Manan²¹, sudah merupakan tipe negara yang umum dimiliki oleh bangsa-bangsa di dunia dewasa ini. Negara hukum meninggalkan tipe negara yang memerintah berdasarkan kemauan sang penguasa. Sejak perubahan tersebut, maka negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa pun tunduk kepada hukum tersebut.

Pernyataan yang lebih lugas mengenai negara hukum disampaikan oleh **F.R. Bothlingk** yang mengatakan "*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*" (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara "*Eenzijds in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*".²² (di satu sisi keterkaitan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).

Hamid S. Attamimi, dengan mengutip **Burkens**, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum²³. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum

²¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam Bagir Manan (Ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 67; Negara Hukum (*rechtsstaat*) dalam arti umum adalah negara dimana ada saling percaya antara rakyat dan pemerintah. Rakyat percaya bahwa pemerintah tidak akan menyalahgunakan kekuasaannya, dan sebaliknya pemerintah percaya bahwa dalam menjalankan wewenangnya, pemerintah akan dipatuhi dan diakui oleh rakyat. sedangkan dalam arti khusus negara berdasarkan hukum diartikan bahwa semua tindakan negara atau pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum atau dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

²² J.J. Oostenbrink, *Administratieve Sancties*, Vuga Boekerij, s-Gravenhage, tt, hlm. 49

²³ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8

(*everything must be done according to the law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah²⁴. Pendapat tersebut sejalan dengan konsep negara hukum P.J.P. Tak²⁵.

Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain “...opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen”²⁶. (diletakan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna). Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan masyarakat.

Berkenaan dengan hal tersebut Negara Hukum (*Rechtsstaat*) Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan ‘Negara Hukum Pancasila’. Salah satu ciri pokok dalam Negara

²⁴ H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971), hlm. 6

²⁵ P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991, hlm. 32; Pengejawantahan pemisahan kekuasaan, demokrasi, kesamarataan jaminan undang-undang dasar terhadap hak-hak dasar individu adalah tuntutan untuk mewujudkan negara hukum, yakni negara dimana kekuasaan pemerintah tunduk pada ketentuan undang-undang dan Undang-undang Dasar. Dalam melaksanakan tindakannya, pemerintah tunduk pada aturan-aturan hukum. Dalam suatu negara hukum, pemerintah terikat pada ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keputusan mayoritas. Dalam suatu negara hukum, pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang membedakan (hak) antara warga negara, pembedaan ini dilakukan oleh hakim yang merdeka. Dalam suatu negara hukum, terdapat satuan lembaga untuk menghindari ketidak benaran dan kesewenang-wenangan pada bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Akhirnya dalam suatu negara hukum setiap warga negara mendapatkan jaminan undang-undang dasar dari perbuatan sewenang-wenang.

²⁶ N.E. Algra dan H.C.J.G. Jansen, *Rechtsingang Een Oriëntasi in Het Recht*, H.D. Tjeenk Willink bv, Groningen, 1974, hlm. 10

Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap '*freedom of religion*' atau 'kebebasan beragama'. Tetapi kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi *ateisme* atau propaganda anti agama di Bumi Indonesia²⁷.

Selain ciri-ciri diatas **Muhammd Tahir Azhari** juga menyatakan ciri-ciri konsep Negara Hukum Pancasila meliputi 1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; 2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; 3) kebebasan beragama dalam arti positif; 4) *ateisme* tidak dibenarkan dan *komunisme* dilarang; 5) asas kekeluargaan dan kerukunan²⁸.

Tujuan utama bentuk negara hukum adalah untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum. Seperti yang diutarakan oleh **A. Mukhtie Fadjar**²⁹, bahwa negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga

²⁷ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 96; Hal ini sangat berbeda bila kita bandingkan dengan negara Uni Soviet dan negara-negara komunis lainnya '*freedom of religion*' memberikan pula jaminan konstitusional terhadap propaganda anti agama. Dilain pihak Amerika Serikat yang menganut doktrin pemisahan agama dan gereja secara ketat, sebagaimana dicerminkan oleh kasus '*Regents Prayer*', karena berpegang kepada '*wall of separation*', maka do'a dan praktek keagamaan di sekolah-sekolah dipandang sebagai sesuatu yang inkonstitusional. Sehingga perkara tersebut dipandang sebagai pencemaran terhadap ajaran Thomas Jefferson dan Madison.

²⁸ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. II, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 99; kesimpulannya ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila diantaranya :

- (1) Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (*ateisme*) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama;
- (2) Ada hubungan yang erat antara negara dan agama, karena itu baik secara rigid atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan negara. Karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

²⁹ A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 7

segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*the states not governed by men, but by law*).³⁰

³⁰ Agar negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum, maka negara tersebut haruslah memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut :

1. Perlindungan hak-hak rakyat oleh pemerintah;
2. Kekuasaan lembaga negara tidak absolut;
3. Berlakunya prinsip trias politica;
4. Pemberlakuan sistem '*checks and balances*';
5. Mekanisme pelaksanaan kelembagaan negara demokratis;
6. Kekuasaan lembaga kehakiman yang bebas dan mandiri;
7. Sistem pemerintahan yang transparan;
8. Adanya kebebasan pers;
9. Adanya keadilan dan kepastian hukum;
10. Akuntabilitas publik dari pemerintah dan pelaksanaan prinsip '*good governance*';
11. Sistem hukum yang tertib berdasarkan konstitusi;
12. Keikutsertaan rakyat untuk memilih para pemimpin di bidang eksekutif, legislatif, bahkan juga yudikatif sampai batas-batas tertentu;
13. Adanya sistem yang jelas terhadap pengujian suatu produk legislatif, eksekutif maupun yudikatif untuk disesuaikan dengan konstitusi. Pengujian tersebut dilakukan oleh pengadilan tanpa menyebabkan pengadilan atau legislatif menjadi '*super body*';
14. Dalam negara hukum, segala kekuasaan negara harus dijalankan sesuai dengan konstitusi dan hukum yang berlaku;
15. Negara hukum harus memberlakukan prinsip '*due process*' yang substansial;
16. Prosedur penangkapan, pengeledahan, pemeriksaan, penyidikan, penuntutan, penahanan, penghukuman, dan pembatasan-pembatasan hak-hak si tersangka pelaku kejahatan haruslah dilakukan secara sesuai dengan prinsip '*due proses*' yang prosedural;
17. Perlakuan yang sama diantara warga negara di depan hukum;
18. Pemberlakuan prinsip '*majority rule minority protection*';
19. Proses '*impeachment*' yang fair dan objektif;
20. Prosedur pengadilan yang *fair, efisien, reasonable, dan transparan*;
21. Mekanisme yang fair, efisien, reasonable, dan transparan tentang pengujian terhadap tindakan aparat pemerintah yang melanggar hak-hak warga masyarakat, seperti melalui Pengadilan Tata Usaha Negara;
22. Penafsiran yang kontemporer terhadap konsep negara hukum mencakup juga persyaratan penafsiran hak rakyat yang luas (termasuk hak untuk memperoleh pendidikan dan tingkat hidup berkesejahteraan), pertumbuhan ekonomi yang bagus, pemerataan pendapatan, dan sistem politik dan pemerintahan yang modern.

Negara Hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.³¹

Hamid S. Attamimi, dengan mengutip **Burkens**, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum³². Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah³³. Pendapat tersebut sejalan dengan konsep negara hukum **P.J.P. Tak**³⁴.

Dengan demikian konsekuensi dari negara hukum tersebut, maka seluruh aktifitas kenegaraan harus selalu didasarkan atas aturan hukum,

³¹ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

³² A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8

³³ H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971), hlm. 6

³⁴ P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991, hlm. 32; Pengejawantahan pemisahan kekuasaan, demokrasi, kesamarataan jaminan undang-undang dasar terhadap hak-hak dasar individu adalah tuntutan untuk mewujudkan negara hukum, yakni negara dimana kekuasaan pemerintah tunduk pada ketentuan undang-undang dan Undang-undang Dasar. Dalam melaksanakan tindakannya, pemerintah tunduk pada aturan-aturan hukum. Dalam suatu negara hukum, pemerintah terikat pada ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keputusan mayoritas. Dalam suatu negara hukum, pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang membedakan (hak) antara warga negara, pembedaan ini dilakukan oleh hakim yang merdeka. Dalam suatu negara hukum, terdapat satuan lembaga untuk menghindari ketidakbenaran dan kesewenang-wenangan pada bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Akhirnya dalam suatu negara hukum setiap warga negara mendapatkan jaminan undang-undang dasar dari perbuatan sewenang-wenang.

termasuk dalam merancang tata ruang baik secara nasional maupun di tingkat daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Dalam kegiatan merancang tata ruang maka para pihak baik eksekutif maupun legislatif disarankan untuk mempergunakan mekanisme demokrasi sehingga diharapkan dalam produk tata ruang tercermin kedaulatan rakyat.

Sebagai pemahaman dasar kedaulatan rakyat atau demokrasi, sangat relevan untuk menyimak pernyataan **Abraham Lincoln**, yaitu “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. yang mengandung makna kekuasaan ada di tangan rakyat, **M. Duverger** dalam ‘*les Regimes Politiques*’ memberi arti demokrasi sebagai cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah sama dan tidak terpisah-pisah.³⁵

Pemahaman tersebut sejalan dengan pendapat **Sri Soemantri** yang mengatakan bahwa Demokrasi Pancasila mempunyai dua macam pengertian yaitu formal dan material. Realisasi pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam arti formal, yaitu terlihat dalam UUD 1945 yang menganut paham *indirect democracy*, yaitu suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); dan demokrasi dalam arti pandangan hidup atau demokrasi sebagai falsafah bangsa (*democracy in philosophy*).³⁶

Soedjono Dirdjosisworo mengingatkan relevansi *Theory of Legislation Jeremy Bentham* yang intinya menekankan bahwa hukum harus bermanfaat.³⁷ Dalam sistem demokrasi semua perubahan tatanan sosial dalam konteks demokrasi, harus didasari oleh landasan normatif maka melalui *Law*

³⁵ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 54

³⁶ Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971, hlm. 26

³⁷ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2009, hlm. 13

making process sebagai salah satu tugas parlemen.³⁸ Bagir Manan menyatakan agar dalam pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).³⁹

Dalam menghadirkan hukum yang berkualitas tersebut perlu dipahami politik hukum nasional yang mempengaruhi sistem hukum nasional seperti yang diisyaratkan Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya '*Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*', politik hukum nasional bertujuan menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat *menindas, ortodoks, dan reduksionistik*.⁴⁰

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 170-174 dan 240; Landasan keberlakuan dari undang-undang harus terpancar dari konsideran yang terdiri dari : *Pertama*, landasan filosofis undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat kearah kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan; *Kedua*, landasan sosiologis bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat; *Ketiga*, landasan politis bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan; *Keempat*, landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsideran "Mengingat"; *Kelima*, landasan administratif dasar ini bersifat "faktual" (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencerminkan landasan ini, dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan ini dimasukan dalam konsideran "Memperhatikan", landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.

³⁹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994, hlm. 13-21

⁴⁰ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1984, hlm. 49

Sebagai pelembagaan dari Negara Hukum Pancasila diatas, khusus mengenai ibadah sebagai manifestasi dari nilai-nilai agama diatur secara jelas dalam landasan idiil Pancasila sila pertama 'Ketuhanan Yang maha Esa' dan dalam konstitusi sesuai Pasal 29 Ayat (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dan Ayat (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.⁴¹ Melalui pasal diatas, negara telah memberikan ruang yang sangat luas atas aktifitas agama baik secara seremonial maupun secara substansial yang salah satunya juga mengenai ibadah haji secara rinci diatur dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Yang menjelaskan secara normatif bahwa Ibadah Haji merupakan nilai-nilai yang terkandung dalam rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang mempunyai syarat *istitaah*, baik secara finansial, fisik, maupun mental, sekali seumur hidup.

Ibadah haji secara jelas juga diatur dalam Surat Ali Imran (3) Ayat (96-97) yang menyatakan Allah SWT, berfirman *'sesungguhnya rumah (ibadah) pertama yang dibangun untuk manusia ialah (Baitullah) yang di Bakkah (Makah) yang diberkahi dan menjadi petunjuk begi seluruh alam. Di sana terdapat tanda-tanda yang jelas, (di antaranya) maqam Ibrahim. Barabng siapa memasukinya (Baitullah) amanah dia. Dan (di anatara) kewajiban manusia terhadap Allah adalah melaksanakan ibadah haji ke Baitullah, yaitu bagi orang-orang yang mempun mengadakan perjalanan ke sana. Barang*

⁴¹ Tim Redaksi Rineka Cipta, *Perubahan UUD 1945 dan Ketetapan-Ketetapan SU-MPR Tahun 1999; Dilengkapi Susunan Kabinet Persatuan Nasional (1999-2004)*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999, hlm. 7

siapa mengingkari (kewajiban) haji, maka ketahuilah bahwa Allah Mahakaya (tidak memerlukan sesuatu) dari seluruh alam'.⁴²

Secara harafiah pengertian Haji adalah pergi ke Mekah dengan sengaja untuk melaksanakan ibadah thawaf, sai, wukuf di Arafah, dan amalan-amalan ibadah haji lainnya karena memenuhi panggilan Allah dan mengharapkan ridhanya. Haji merupakan salah satu dari lima rukun Islam dan salah satu ibadah yang tidak dapat dipisahkan dengan agama. Jika ada seseorang yang mengingkarinya, ia telah kafur dan keluar dari Islam.

Penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan di negara lain dalam waktu yang sangat terbatas yang menyangkut nama baik dan martabat bangsa Indonesia di luar negeri, khususnya di Arab Saudi. Disisi lain adanya upaya untuk melakukan peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji merupakan tuntunan reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan tata kelola pemerintahan yang baik. Sehubungan dengan hal tersebut, penyelenggaraan ibadah haji perlu dikelola secara profesional dan akuntabel dengan mengedepankan kepentingan jemaah haji.

Dalam rangka upaya penyempurnaan pelayanan ibadah haji diwujudkan salah satunya dalam bentuk pemberian layanan administrasi dan dokumen, transportasi, kesehatan serta akomodasi dan konsumsi. Mengingat penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas negara dan menyangkut martabat nama baik bangsa, kegiatan penyelenggaraan ibadah haji menjadi tanggung jawab pemerintah.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang terkandung dalam Penyusunan Perda

Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus

⁴² Muhammad Sayyid Sabiq (Dosen Universitas al-Azhar Kairo dan Ummul Qura, Mekah), *Fiqh Sunnah*, Pena Ilmu dan Amal, Jakarta, 2010, hlm. 1

dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi :

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas Negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.⁴³

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan Negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Perda, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat **Purnadi Purbacaraka** dan **Soerjono Soekanto**⁴⁴ meliputi :

⁴³ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm. 115

⁴⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47; memperkenalkan enam asas undang-undang yaitu :

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Undang-undang yang bersifat umum;

- a. *Asas Kejelasan Tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. *Asas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
- d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
 - 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Perda yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
 - 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan perda.

-
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;
 - e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
 - f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian (*Asas Welvaarstaat*)

3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Perda yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

- e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
- h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 harus mengandung asas-asas sebagai berikut :
 - 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
 - 2) *Asas Kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;

- 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 4) *Asas Keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali;
- 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
- 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 9) *Asas Kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga Negara secara proporsional;
- 10) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara secara proporsional;

- 11) *Asas Kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan RI.
 - 12) *Asas legalitas* adalah pembedaan harus berdasarkan perundang-undangan;
 - 13) *Asas pembangunan yang berkesinambungan* adalah pembangunan ekonomi jangan sampai mengorbankan hak generasi yang akan datang untuk menikmati lingkungan hidup yang sehat;
 - 14) *Asas pencegahan* adalah penindakan yang dilakukan terhadap delik formil pada UUPLH diupayakan tidak langsung menjatuhkan penindakan yang berat, tetapi harus dilakukan secara bertahap dan menyeluruh dari yang ringan, sedang dan yang berakhir yang terberat;
- i. *Asas pengelolaan keuangan negara* dalam rangka mendukung *good governance* dalam penyelenggaraan negara meliputi :
- 1) *Asas efisien* adalah dalam pelaksanaan anggaran belanja Negara harus diusahakan dengan menggunakan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dipertanggungjawabkan;
 - 2) *Asas Ekonomis* adalah pelaksanaan anggaran belanja Negara harus memperhatikan segi-segi kehematan dan tidak mewah atau bersifat hati-hati dalam pengeluaran uang, pemakaian barang, dan penggunaan waktu, tidak boros, hemat, atau menimbulkan biaya dari penggunaan sumber-sumber daya untuk sebuah aktifitas dengan memperhatikan kualitas yang memadai;
 - 3) *Asas Efektif* adalah pelaksanaan anggaran belanja Negara harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat

memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan pemerintah;

- 4) Asas Transparan adalah dapat diketahui oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijaksanaan politik dari pemerintah, organisasi, badan usaha.

Sudikno Mertokusumo,⁴⁵ asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai Undang-undang No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dikelompokkan menjadi 2 (*dua*) yakni Pertama, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; Kedua, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan.

C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan Saat ini

Pada saat ini permasalahan biaya pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji dari Kabupaten Cianjur ke embarkasi dan dari demarkasi ke Kabupaten Cianjur menjadi tanggungan para jemaah haji sehingga biaya tersebut sangat membebani keuangan para jemaah haji bahkan ibadah haji ini dinilai ibadah yang sangat mahal dan tidak terjangkau padahal hukumnya wajib.

Dalam UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, khususnya dalam Pasal 11 Ayat (4) dan Pasal 35 memberikan ruang kepada Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan kemampuannya dalam rangka mengantisipasi mahalnya biaya transportasi bila ditanggung oleh jemaah haji. Dalam pasal dan ayat tersebut maka Pemerintah Daerah diharuskan

⁴⁵ Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007, Hlm. 17; asas hukum bukan merupakan hukum konkrit melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum sebagaimana terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.

mengoptimalkan peran regulasinya khususnya dalam menanggulangi kepentingan para jemaah haji akan keperluan transportasi dalam negeri dari Kabupaten/Kota ke embarkasi dan dari demarkasi ke Kabupaten/Kota.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru

Implikasi penerapan sistem pelaksanaan alokasi biaya pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji di Kabupaten Cianjur kedepan, didasari dengan banyaknya tuntutan masyarakat agar penyelenggaraan haji bisa menjadi lebih baik. Sehingga diharapkan permasalahan biaya transportasi yang selama ini ditanggung oleh jema'ah haji kedepan biaya tersebut menjadi tanggungan Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur yang termanipestasikan dalam APBD dengan alokasi Belanja Hibah.

Sehingga dengan dibuatnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji ini, maka kedepan biaya ibadah haji menjadi relatif tidak terlalu besar mengingat peran pemerintah kabupaten khususnya dalam pembiayaan transportasi dalam negeri dari Kabupaten Cianjur ke embarkasi dan dari demarkasi ke Kabupaten Cianjur akan ditanggung oleh APBD Kabupaten Cianjur.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

Harmonisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal dan horizontal yang berkenaan dengan pengajuan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji diantaranya sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
2. Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan;
3. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
4. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara;
5. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
6. Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah;
7. Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;
8. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
9. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antar Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
10. Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Filosofis berasal dari kata filsafat, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan akar kata semacam ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.⁴⁶

Dasar filosofis berkaitan dengan *rechtsidee* dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individu dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya.

Semuanya itu bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Akan tetapi adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum dengan baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi (Pancasila).

⁴⁶ H. Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, Hlm. 43; nilai yang baik tidak lain adalah nilai yang dijunjung tinggi yang meliputi nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, kemanusiaan, religiusitas dan berbagai nilai lain yang dianggap baik. Dan penilaian mengenai baik, benar, adil dan susila sangat tergantung dari takaran yang dimiliki oleh suatu bangsa tertentu.

Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman mengenai pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum (termasuk peraturan perundang-undangan dan Perda) ini dimasukkan dalam pengertian yang disebut dengan *rechtsidee* yaitu apa yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya yang tumbuh dari sistem nilai masyarakat (bangsa) mengenai baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan individu dan masyarakat, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya.⁴⁷

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni :

- a. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan; dan
- e. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat tertuang dalam suatu peraturan daerah bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan daerah harus bersumber dari kelima nilai filosofi tersebut.

⁴⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, Hlm. 20

Seperti telah banyak disinggung dalam pembukaan di atas bahwa landasan filsafat dalam suatu Negara yang menganut paham Negara Hukum Kesejahteraan, fungsi dan tugas negara tidak semata-mata hanya mempertahankan dan melaksanakan hukum seoptimal mungkin guna terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib dan aman, melainkan yang terpenting adalah bagaimana dengan landasan hukum tersebut kesejahteraan umum dari seluruh lapisan masyarakatnya (warga negara) dapat tercapai.

Pemahaman di atas merupakan implementasi dari negara hukum kesejahteraan, yang oleh beberapa sarjana sering disebut dengan berbagai macam istilah misalnya negara hukum modern, negara hukum materiil, negara kesejahteraan. Dan tugas yang terpenting dari suatu Negara yang menganut hukum kesejahteraan mencakup dimensi yang luas yakni mengutamakan kepentingan seluruh warga negaranya, sudah sewajarnya bila dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang bahkan pada umumnya pemerintah atau Negara turut campur secara aktif dalam berbagai aspek kehidupan warga negaranya, hal ini sejalan dengan pendapat **Sudargo Gautama**.⁴⁸

Sebagai manifestasi dari Negara Hukum Pancasila penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. UUD 1945 Pasal 29 Ayat (1) *Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa*, Ayat (2) *Negara Menjamin*

⁴⁸ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung, 1983, Hlm. 10; Negara hukum modern dianggap mempunyai kewajiban yang lebih luas, Negara yang modern harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Kemakmuran dan keamanan sosial yang harus dicapai. Berdasarkan tugas pemerintah ini, penguasa zaman sekarang turut serta dengan aktif dalam mengatur pergaulan hidup khalayak ramai. Lapangan kerja penguasa pada waktu ini jauh lebih besar dan luas dari pada pemerintah model kuno. Dalam tindakan-tindakan pemerintah dewasa ini yang menjadi tujuan utama ialah kepentingan umum.

kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Dalam hal pengaturan Ibadah Haji, maka pemerintah Indonesia mengeluarkan regulasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah, yang salah satu Babnya tentang Asas dan Tujuan sesuai Pasal 2 '*Penyelenggaraan Ibadah Haji dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, profesionalitas, dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba*. Dengan penjelasan yang dimaksud dengan 'asas keadilan' adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji berpegang pada kebenaran, tidak berat sebelah, tidak memihak, dan tidak sewenang-wenang dalam penyelenggaraan ibadah haji. Asas profesionalitas adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan keahlian para penyelenggaranya dan asas akuntabilitas dengan prinsip nirlaba adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggung jawabkan se cara etik dan hukum dengan prinsip tidak untuk mencari keuntungan.

Pasal 3 menyatakan '*Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi Jemaah Haji dapat menunaikan ibadah hajinya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam*'. Pasal-pasal inilah yang berusaha diwujudkan berdasarkan nilai-nilai keadilan yang terinternalisasi dalam produk perundang-undangan daerah atau peraturan daerah Kabupaten Cianjur.

B. Landasan Yuridis

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*),⁴⁹ yang diantaranya landasan yuridis. Setiap

⁴⁹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, Hlm. 23; Krems,

produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena itu peraturan daerah merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penerapan sanksi maka dapat disesuaikan dengan pendapat **Lawrence M. Friedman**,⁵⁰ mengatakan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau di otorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau mengisyaratkan sebuah *statemen* mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Dalam pembentukan peraturan daerah sesuai pendapat **Bagir Manan** harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah :

mengatakan *gesetzgebungslehre* mempunyai tiga sub bagian disiplin, yakni proses perundang-undangan *gesetzgebungsverfahren* (*slehre*); metode perundang-undangan *gesetzgebungsmethode* (*niehre*); dan teknik perundang-undangan *gesetzgebungstechnik* (*lehre*).

⁵⁰ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, The Legal System; A Social Science Perspective*, Nursamedia, Bandung, 2009, Hlm. 93-95; efek pencegah atau efek insentif dari sanksi pertama-tama berarti pencegahan umum, yakni kecenderungan bahwa populasi atau sebagian populasi yang mendengar tentang sanksi atau melihat beroperasinya sanksi akan memodifikasi perilakunya sesuai hal itu.

- a. *Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang*, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);
- b. *Adanya kesesuaian bentuk/ jenis Peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur*, artinya ketidaksesuaian bentuk/ jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
- c. *Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan* adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;⁵¹
- d. *Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya* adalah sesuai dengan pandangan stufenbau theory, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *groundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.⁵²

Berdasarkan teori-teori yang dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/ dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, demikian juga peraturan daerah. Seperti landasan yuridis dibuatnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah Pasal 18, 20, 20 huruf a, 20 Ayat (1), Pasal (29) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, selanjutnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Sistem Pemerintahan Daerah

⁵¹ Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 dan lihat pula Pasal 136 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵² Bagir Manan, *Op Cit*, Hlm. 14-15

menjadi landasan yuridis dibentuknya peraturan daerah yang menjabarkan undang-undang tersebut. Demikian juga dalam hal pembuatan peraturan daerah tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji di Kabupaten Cianjur tidak terlepas dengan landasan yuridis tersebut.

Secara umum landasan yuridis ini dapat dibagi 2 (*dua*), yaitu :

- a. *Landasan yuridis dan sudut formal*, yaitu landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/ pejabat tertentu untuk membuat peraturan tertentu di daerah, misalnya Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 memberikan landasan yuridis dan sudut formal kepada Pemerintah Daerah dan DPRD untuk membuat peraturan daerah. Keberadaan peraturan daerah merupakan '*conditio sine quanon*' (syarat absolute/syarat mutlak) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi, peraturan daerah harus dijadikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, disamping itu peraturan daerah juga harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah.⁵³

Kewenangan Pemerintahan Daerah sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tersebut diatas merupakan kewenangan atribusi dari UUD 1945 Pasal 18 Ayat (6) yang menyatakan "*Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*"⁵⁴ Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁵³ Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Faza Media, Jakarta, 2006, Hlm. 81-82

⁵⁴ Mahendra Putra Kurnia dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (urgensi, strategi, dan proses bagi pembentukan Perda yang baik)*, Total Media, Yogyakarta, 2007, Hlm. 18

Pasal 7 Ayat (1) Jenis dan Hierarki Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) **Peraturan Daerah**.⁵⁵

Pasal 12 Materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 15 Ayat (2) Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.

Tahapan persiapan pembentukan peraturan daerah diatur dalam Pasal 26, 27, 28, 29, 30 dan 31. Tahapan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah diatur dengan Pasal 40, 41, 42, 43

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah dan Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional No. G-159.PR.09.10 Tahun 1994 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-Undangan.

⁵⁵ Ayat (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f meliputi : a) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama; b) dengan gubernur; c) peraturan daerah kabupaten/kota; d) bersama bupati/walikota; e) peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama; f) lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

b. *Landasan Yuridis dan sudut materiil*, yaitu landasan yang memberikan dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu, seperti dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, mengisyaratkan bahwa :

Pasal 6 '*Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan layanan administrasi, bimbingan Ibadah Haji, Akomodasi, Transportasi, Pelayanan Kesehatan, keamanan, dan hal-hal lain yang diperlukan oleh Jemaah Haji*'.

Pasal 7 '*Jemaah haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam menjalankan ibadah haji yang meliputi*';

huruf b '*Pelayanan akomodasi, konsumsi, Transportasi, dan pelayanan kesehatan yang memadai, baik di tanah air, selama di perjalanan, maupun di Arab Saudi*';

huruf e '*Pemberian kenyamanan Transportasi dan pemondokan selama di tanah air, di Arab Saudi, dan saat kepulangan ke tanah air*'.

Pasal 10 Ayat (1) '*Pemerintah sebagai penyelenggara ibadah haji berkewajiban mengelola dan melaksanakan penyelenggaraan ibadah haji*';

Ayat (2) '*Pelaksana penyelenggara ibadah haji berkewajiban menyiapkan dan menyediakan segala hal yang terkait dengan pelaksanaan Ibadah Haji sebagai berikut* :

Huruf d '*penyediaan Transportasi*'.⁵⁶

Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia No. 22 Tahun 2011 Tentang Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus. dalam BAB II Standar Pelayanan Minimal, menyatakan PIHK wajib memberikan layanan kepada jemaah haji khusus yang meliputi :

⁵⁶ Transportasi adalah pengangkutan yang disediakan bagi Jemaah haji selama penyelenggaraan Ibadah Haji

Huruf c 'transportasi jemaah haji khusus'.

Pasal 11 Ayat (4) 'Biaya operasional panitia penyelenggara ibadah haji dan petugas operasional pusat dan daerah dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah'.

Pasal 35 Ayat (1) 'Transportasi jemaah haji dari daerah asal ke embarkasi dan dari debarkasi ke daerah asal menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah'.

Ayat (2) 'Ketentuan lebih lanjut mengenai pembiayaan ditetapkan dengan Peraturan Daerah'.

Landasan yuridis inilah yang mendasari pentingnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji.

C. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis (*sociologiche gelding*) dapat diartikan pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah didalamnya) tersebut akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan penerangan institusional untuk melaksanakannya.

Dasar sosiologis dari peraturan daerah adalah kenyataan yang hidup dalam masyarakat (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika (*moment opname*). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari

dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah pengukuhan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh Negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Dalam hal ini **Eugene Ehrlich** mengemukakan gagasan yang sangat rasional, bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.⁵⁷

Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada *living law* tersebut. Dalam kondisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat tadi.

Sehubungan dengan hal itu, **Soerjono Soekanto** dan **Purnadi Purbacaraka** mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk peraturan daerah yaitu :

- a. Teori kekuasaan (*Machttheorie*), secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;

⁵⁷ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum Apakah Hukum itu*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991, Hlm. 49-50

- b. Teori pengakuan (*Annerkennungstbeorie*), kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.⁵⁸

Berdasarkan landasan teoritis tersebut, maka pemberlakuan suatu peraturan daerah ditinjau dari aspek sosiologis, tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan masyarakat pada tempat peraturan daerah itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor teori kekuasaan yang menekankan pada aspek pemaksaan dari penguasa. Kendatipun demikian, teori kekuasaan memang tetap dibutuhkan bagi penerapan suatu peraturan daerah. Penerapan teori kekuasaan ini dilakukan sepanjang budaya hukum masyarakat memang masih sangat rendah.

Terkait dengan dua landasan teoritis yang menyangkut landasan sosiologis bagi suatu peraturan daerah, **Moh. Mahfud MD**, mengemukakan karakter produk hukum yang menjadi pilihan diantaranya :

- a. Produk hukum *responsive/ populis* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsive terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat;
- b. Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program Negara. Sifatnya lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.⁵⁹

⁵⁸ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hil Co, Jakarta, 1992, Hlm. 16

⁵⁹ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S, Jakarta, 1998, Hlm. 25

Pandangan seperti ini sangat relevan jika diletakan dalam konteks peraturan daerah sebagai salah satu dari produk hukum seperti peraturan daerah. Dalam argumen lain Allen mengemukakan bahwa ciri demokratis masyarakat-masyarakat dunia sekarang ini memberikan capnya sendiri tentang cara-cara peraturan daerah itu diciptakan, yaitu yang menghendaki unsur-unsur sosial kedalam peraturan perundang-undangan juga peraturan daerah.⁶⁰

Pembentukan peraturan daerah harus memperhatikan aspek-aspek diantaranya :

- a. *Social Need* (Kebutuhan masyarakat);
- b. *Social Condition* (Kondisi masyarakat);
- c. *Social Capital* (Modal/kekayaan masyarakat).

Berdasarkan ketiga aspek tersebut diharapkan setelah diundangkannya peraturan daerah maka tidak akan terjadi penolakan atau resistensi dari masyarakat karena substansi pengaturan peraturan daerah telah sesuai dengan aspirasi dan espektasi serta apa yang menjadi kebutuhan, kondisi, dan modal yang dimiliki masyarakat daerah tersebut.

Oleh karena yang disebut sebagai unsur-unsur sosial adalah bersifat multidimensional dan multisektoral maka tidak dapat disangkal jika proses pembuatan suatu peraturan daerah dapat juga disebut sebagai proses pembuatan pilihan-pilihan hukum dari berbagai sektor dan dimensi sosial yang akan dipergunakan sebagai kaidah yang mengikat dan bersifat umum. Demikian halnya dengan rancangan peraturan Daerah Kabupaten Cianjur tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah Haji, merupakan kebutuhan masyarakat Kabupaten Cianjur khususnya yang akan menunaikan Ibadah Haji mengingat mayoritas masyarakat Kabupaten Cianjur beragama Islam.

⁶⁰ *Ibid*, Hlm. 115-116

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Arah kebijakan pengaturan ini adalah Kajian/Analisis terkait dengan hukum positif yang dimaksudkan dalam rangka mengharmonisasikan substansi rancangan raperda yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat Daerah Kabupaten Cianjur khususnya berkenaan dengan biaya pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji dengan sasaran yang akan diwujudkan melalui tujuan untuk meningkatkan pelayanan bagi jemaah haji agar dalam pelaksanaan ibadah haji berjalan aman, tertib dan lancar, dengan rincian :

1. Biaya operasional pemberangkatan dan pemulangan Jemaah Haji dari Kabupaten Cianjur ke embarkasi dan dari debarkasi ke Kabupaten Cianjur dengan sumber biaya yang dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Cianjur;
2. Biaya transportasi pemberangkatan dan pemulangan Jemaah Haji dari Kabupaten Cianjur ke embarkasi dan dari debarkasi ke Kabupaten Cianjur dengan sumber biaya dari Belanja Hibah.

Alokasi anggaran-anggaran ini harus dapat dipertanggung jawabkan secara transparan dan akuntabel melalui mekanisme yang akan ditentukan kemudian.

B. Materi Muatan Rancangan PERDA

BAB I Ketentuan umum.

Dalam peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Cianjur
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah di Kabupaten Cianjur;
3. Bupati adalah Bupati Cianjur;
4. Jemaah Haji adalah Jemaah Haji Kabupaten Cianjur;
5. Biaya Operasional adalah segala biaya kegiatan yang dibutuhkan dalam rangka menunjang terlaksananya pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji;
6. Biaya transportasi adalah segala biaya pengangkutan yang dibutuhkan untuk pemberangkatan dan pemulangan Jemaah Haji;
7. Kantor Kementerian Agama adalah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Cianjur;
8. Panitia Penyelenggara Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat PPIH Kabupaten Cianjur.

BAB II Tujuan

Biaya pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji ditetapkan dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan bagi jemaah haji agar dalam pelaksanaan ibadah haji berjalan aman, tertib dan lancar.

BAB III Ruang Lingkup

Biaya pemberangkatan dan pemulangan Jemaah Haji yang diatur dalam peraturan daerah ini meliputi : a) Biaya operasional pemberangkatan dan pemulangan Jemaah Haji dari Kabupaten Cianjur ke embarkasi dan dari debarkasi ke Kabupaten Cianjur; b) biaya transportasi pemberangkatan dan pemulangan Jemaah Haji dari Kabupaten Cianjur ke embarkasi dan dari debarkasi ke Kabupaten Cianjur.

BAB IV Sumber Pembiayaan

BAB IV PENUTUP

Dari keseluruhan paparan dan pembahasan yang telah disampaikan dimuka, serta hasil analisis data yang ditemukan baik data primer maupun data sekunder maka kami dapat mengambil kesimpulan dan mengajukan saran. Kesimpulan tersebut merupakan kristalisasi hasil penelitian, sedangkan saran merupakan rekomendasi penulis terhadap hasil penelitian yang diperoleh.

A. Kesimpulan

1. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan terhadap Jemaah Haji asal Kabupaten Cianjur maka dibutuhkan upaya extra atau terobosan sesuai dengan aturan hukum;
2. Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur tentang biaya pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji menjadi sangat penting mengingat UU No. 13 Tahun 2008 khususnya di dalam Pasal 11 Ayat (4) dan Pasal 35 dengan tegas memberikan kuasa delegasi melalui pembuatan Peraturan Daerah.
3. Alokasi anggaran operasional dan transportasi biaya pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji diatur melalui APBD dari anggaran Belanja Hibah

B. Saran

1. Dalam menyusun rancangan Peraturan Daerah tentang Biaya Pemberangkatan dan Pemulangan Jemaah haji harus mengacu kepada asas-asas dan teori-teori yang rasional dan akuntabel disamping teori kemanfaatan bagi masyarakat Kabupaten Cianjur;
2. Secara umum naskah akademis ini dibuat dengan menggunakan logika pemikiran *filosofis positivisme pragmatis*, hanya dengan mempelajari fakta, kenyataan, espektasi dan aspirasi mengenai permasalahan yang ada dan

menginternalisasi, merefleksikan nilai-nilai tersebut dalam proses legislasi, para legislator dalam merencanakan, mempersiapkan, melalui teknik penyusunan, perumusan, pembahasan dan pengesahan peraturan daerah ini.

DAFTAR FUSTAKA

Buku-Buku :

- A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992
- A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005
- Aan Eko Widiarto, *Naskah akademik Sebagai Pendukung Pembentukan Rancangan Produk Perundang-Undangan Daerah*, Makalah, 2005
- Abdoerraoef, *Al-Qur'an dan Ilmu Hukum*
- Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, 2007
- AV. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan and Co Limited, 1952
- B. Arief B. Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam Bagir Manan (Ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996
- , *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994