

PENGATURAN KEPARIWISATAAN HALAL DI NUSA TENGGARA BARAT PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/ PUU-XIII/2015

Abdul Kadir Jaelani

Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram
Mataram

Email: zaelanianalan@ymail.com

Haeratun

Fakultas Hukum Universitas Mataram
Jl. Majapahit No. 62 Mataram

Email: mizanizan17@gmail.com

Soeleman Djaiz B

Fakultas Hukum Universitas Patimura
Ambon

Email: -

ABSTRACT

*This research is motivated by the proliferation of authority of Regional Governments in forming very broad Regional Regulations not accompanied by the function of synchronization and harmonization of optimal legislation. Each party has a strong argument in maintaining a religious nuance. The result is a legal situation that is multi- interpretive, conflictual and disobedient to the principle that at the end creates harmony between one rule and another. This type of research is normative legal research. This type of research is normative legal research. Normative legal research priorities library research with a focus on the study of legal principles, legal systematics, legal synchronization and legal history, this research is also descriptive. This study concluded that, first, decentralization of tourism arrangements after the Decision of the Constitutional Court Number 137/PUU-XIII/2015 gives authority to regional governments in forming very broad legal products. Second, the West Nusa Tenggara Provincial Government does not pay attention to the principle and principle of *lex superior legi inferiorism* in the formation of West Nusa Tenggara Provincial Regulation No. 2 of 2016 concerning Halal Tourism, this can be seen from the material stipulated in the Perda with religious nuances, whereas religion is absolute affairs of the central government. The recommendations of this study are to expect a change in the substance of West Nusa Tenggara Provincial Regulation No. 2 of 2016 concerning Halal Tourism and it is expected that the Regency / City Governments in West Nusa Tenggara Province immediately make Regional Regulations relating to Halal Tourism so that tourism contribution to Regional Original Income (PAD)) in the sector of maximum retribution for recreation and sports.*

Key Words: Peraturan Daerah, Desentralisasi Kepariwisata dan Negara Hukum Kesejahteraan.

ABSTRAK

Penelitian ini dilatar belakangi oleh proliferasi kewenangan Pemerintahan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah sangat luas tidak diiringi oleh fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang optimal. Masing-masing pihak memiliki argumen yang kuat dalam mempertahankan suatu peraturan bernuansa agama. Akibatnya melahirkan situasi hukum yang serba multitafsir, konfliktual dan

tidak taat asas yang pada ujungnya menciptakan tidak harmonisnya antara satu peraturan dan peraturan yang lain. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif lebih mengutamakan studi pustaka (library research) dengan fokus kajiannya asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum dan sejarah hukum, penelitian ini juga bersifat deskriptif. Penelitian ini berkesimpulan bahwa, pertama, desentralisasi pengaturan kepariwisataan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah dalam membentuk produk hukum sangat luas. Kedua, Pemerintahan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat kurang memperhatikan prinsip dan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal, hal ini terlihat dari materi yang diatur dalam Perda tersebut bernuansa agama, padahal agama adalah urusan absolut pemerintah pusat. Adapun rekomendasi penelitian ini adalah mengharapkan adanya perubahan substansi Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal dan diharapkan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Barat segera membuat Peraturan Daerah terkait Pariwisata Halal agar kontribusi kepariwisataan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di sektor retribusi tempat rekreasi dan olahraga maksimal.

Kata Kunci: *Peraturan Daerah, Desentralisasi Kepariwisata dan Negara Hukum Kesejahteraan.*

A. PENDAHULUAN

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tidak terlepas dari adanya kristalisasi ide-ide demokrasi dari berbagai komponen bangsa dan perjalanan kehidupan kenegaraan. Amandemen atas UUD 1945 adalah suatu pengumpulan pemikiran kenegaraan yang konstruktif dan obyektif.¹ KC. Wheare menyatakan bahwa, suatu konstitusi diubah hanya dengan pertimbangan yang matang. Salah satu alasan amandemen UUD 1945 adalah rumusan tentang semangat penyelenggaraan negara, belum cukup didukung dengan ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar terutama tentang otonomi daerah.²

Otonomi Daerah mengandung makna sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, namun bukan sebuah kemerdekaan dalam arti terlepas dari bingkai kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada pengertian lain, otonomi daerah juga dipandang sebagai suatu hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak itu sumbernya dari desentralisasi,

dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat sebagai refleksi komitmen bersama yang harus senantiasa dijadikan sebagai landasan utama pelaksanaan pemerintahan.³

Pelaksanaan otonomi daerah berkaitan erat dengan kewenangan pemerintah daerah dalam membuat dan melaksanakan peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Kewenangan tersebut merupakan atribusi dan delegasi dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.⁴ Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, daerah-daerah memperoleh kewenangan yang cukup luas untuk membentuk peraturan-peraturan daerah secara otonom, baik yang berkaitan dengan kebijakan fiskal maupun tatanan hidup masyarakat lokal.⁵ Di sisi lain, keberadaan Perda merupakan implementasi sistem representasi dalam perumusan

³Ady Soejoto, Waspodo Tjipto Subroto dan Suyanto. (2015). Fiscal Decentralization in Promoting Indonesia Human Development, *International Journal of Economic and Financial Issues*, Vol.5, Issue 3, Tahun.

⁴Putera Astomo.(2014).Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi, *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 September.

⁵Ahmad Sururi.(2017). Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis, *Jurnal Ajudikasi Universitas Serang Raya*, Vol.1 No.2 Desember, hlm. 15-26.

¹ Udiyo Basuki.(2015). Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi, *Jurnal Panggung Hukum Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia*, Vol.1 No.1 Januari,hlm.1.

² Pataniari Siahaan.(2013) *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*,Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 1-3.

kebijakan di tingkat pemerintahan daerah. Peraturan Daerah merupakan peraturan dengan urutan terendah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah. Muatan dan pembuatannya tidak dapat menyimpang dari sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶

Perda seringkali mengesampingkan masalah teknis yuridis formal, yang menegaskan kedudukan Perda, sehingga Perda dalam tataran implementasi sering menimbulkan permasalahan, misalnya adanya inkonsistensi atau disharmoni dan *over regulasi*. Meminjam istilah Richard Susskind menyebutkan bahwa *hyper regulations* atau obesitas hukum dan *over rugulation*.⁷ Akibatnya Presiden Joko Widodo (Jokowi) meminta Menteri Dalam Negeri, agar bisa menghapus 3.000 Peraturan Daerah (Perda) bermasalah tanpa melalui kajian dan peradilan.⁸ Tindakan pemerintah mencabut Perda tanpa melalui peradilan menimbulkan dualisme pengujian, yaitu pengujian yang dilakukan oleh pemerintah pusat (*executive review*)⁹ dan pengujian oleh Mahkamah Agung.¹⁰ Meminjam istilah Siti Fatimah, dualisme pengujian tersebut merupakan proliferasi kekuasaan kehakiman untuk mewujudkan peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan, namun Siti Fatimah juga mengakui bahwa proliferasi menimbulkan inkonsistensi dan ketidakpastian hukum bagi warga negara dan penyelenggaraan kehidupan

bernegara.¹¹ Menyadari untuk memastikan terwujudnya kepastian hukum, Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi, pengawal demokrasi dan Penguji Undang-Undang melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat inkonstitusional dalam membatalkan Perda.¹²

Pasca putusan tersebut, Pemerintah terus melakukan upaya perbaikan yang cocok untuk memberikan konsep ideal pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Prinsipnya tidak boleh terjadi tumpang tindih urusan pembagian kewenangan dan semua urusan pemerintah wajib terbagi. Selain itu, pemerintah pusat perlu memastikan tidak terlalu longgar atau terlalu ketat dalam memberikan urusan kepada pemerintahan daerah. Otonomi tanpa pengawasan jelas tidak sesuai dengan kehendak pendiri negara, akan tetapi pengawasan yang berlebihan dalam penyelenggaraan urusan daerah juga merupakan hal yang tidak diharapkan.¹³

Salah satu penyelenggaraan urusan daerah adalah desentralisasi bidang kepariwisataan. Desentralisasi kepariwisataan adalah urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan dalam urusan pemerintahan pilihan.¹⁴ 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.¹⁵ Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal berkaitan erat dengan desentralisasi

⁶ Enny 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, hlm. 138.

⁷ Bayu Dwi Anggono.(2016). 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.

⁸ Efendi.(2017). The Position of the Government in Doing the Review Towards the Rules in District After Decision of the Constitutional Court Number: 137/PUU-XIII/2015, *International Journal of Asy-Syir'ah*, Vol. 51, No. 1 Juni.

⁹ Lihat Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ Pasal 24A UUD Tahun 1945.

¹¹ Siti Fatimah.(2014). Proliferasi Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945 *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm.50.

¹² Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Fadlil Sumadi.(2016) *Putusan Monumental Menjawab Problematika Kenegaraan*, Setara Press, Malang, hlm.xxvii.

¹³ Lihat Putusan Nomor 137/PUU-XIII/201 5 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 204.

¹⁴ Lihat Pasal 12 ayat (3) huruf b Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Lihat Lampiran Z Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

bidang kepariwisataan di Provinsi Nusa Tenggara Barat.¹⁶

Pariwisata Halal adalah kegiatan kunjungan wisata dengan destinasi dan industri pariwisata yang menyiapkan fasilitas produk, pelayanan, dan pengelolaan pariwisata yang memenuhi syari'ah.¹⁷ Pasal 5 Perda tersebut mewajibkan kepada industri pariwisata konvensional¹⁸ untuk menyediakan arah kiblat di kamar hotel, informasi masjid terdekat, tempat ibadah bagi wisatawan dan karyawan muslim, keterangan tentang produk halal/tidak halal, tempat berwudhu yang terpisah antara laki-laki dan perempuan, sarana pendukung untuk melaksanakan sholat dan tempat yang terpisah antara laki-laki dan perempuan dan memudahkan untuk bersuci.¹⁹

Pariwisata halal merupakan kegiatan kunjungan wisata dengan destinasi dan industri pariwisata yang memenuhi unsur syariah di Pulau Lombok dan Pulau Sumbawa Provinsi Nusa Tenggara Barat. Provinsi Nusa Tenggara Barat memiliki kekayaan alam dan budaya yang sangat bervariasi dan prospek bagi pengembangan kepariwisataan. Keberadaan geografis yang letaknya berdekatan dengan Bali sebagai barometer pariwisata Indonesia ini menciptakan dan memberikan keuntungan tersendiri dalam distribusi wisatawan mancanegara, karena Provinsi NTB dianggap menjadi daerah tujuan wisata alternatif setelah Bali.²⁰ Hal ini dapat dilihat dari jumlah kunjungan wisatawan ke Provinsi Bali pada tahun 2017

sebanyak 5.697.739 orang,²¹ sedangkan pada tahun 2017 Nusa Tenggara Barat sebanyak 4.500.300 orang.²²

Peningkatan kunjungan wisatawan tersebut menurut Burhan Bungin disebabkan oleh *brand* yang dilihat wisatawan sehingga merangsang pembelian.²³ Pariwisata Halal Nusa Tenggara Barat diakui dan mendapatkan penghargaan berupa *world's best halal beach resort, world's best halal honeymoon destination dan world's best halal tourism website*.²⁴ Dengan potensi destinasi pesona keindahan alam serta keunikan budaya yang dimiliki tersebut, seharusnya Provinsi Nusa Tenggara Barat memiliki prasyarat menjadi sebuah provinsi maju, makmur dan sejahtera, karena Richard A. Posner mengemukakan bahwa peningkatan kunjungan akan mendekati *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.²⁵

Namun kenyataan Provinsi NTB termasuk dalam provinsi tertinggal (miskin), hal ini dapat dilihat dalam Keputusan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019, selain sebagai daerah tertinggal Data Ditjen Bina Keuangan Daerah Kementerian

¹⁶ Sebelum lahirnya Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal, Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Barat membuat Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 51 Tahun 2015 tentang Wisata Halal.

¹⁷ Pasal 1 Ayat 16 Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal.

¹⁸ Pasal 11 Ayat 1 Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal menyebutkan bahwa industri pariwisata konvensional adalah usaha-usaha wisata yang menjual jasa dan produk kepariwisataan yang tidak berpatokan pada prinsip-prinsip syari'ah.

¹⁹ Pasal 11 Ayat 2 Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal.

²⁰ Bappenas (2013). *Koridor Ekonomi Bali-Nusa Tenggara Barat*, Jakarta, Bappenas, hlm. 139.

²¹ Dinas Pariwisata Pemerintah Provinsi Bali, "The number of Foreign Tourists Arrival to Bali by Month", <http://www.disparda.baliprov.go.id/id/Statistik3/>, diakses pada Tanggal 16 Februari 2016, Pukul 14.00 WIB.

²² Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Barat, "Angka Kunjungan Wisatawan ke Nusa Tenggara Barat", <http://www.disbudpar.ntbprov.go.id/angka-kunjungan-wisatawan-ke-ntb/>, diakses pada Tanggal 16 Februari 2016, Pukul 14.00 WIB.

²³ Burhan Bungin.(2015). *Komunikasi Pariwisata: Pemasaran dan Brand Destinasi*, Kencana, Jakarta, hlm. 1-5.

²⁴ Abdul Kadir Jaelani, "Pengembangan Destinasi Pariwisata Halal pada Era Otonomi Luas di Provinsi Nusa Tenggara Barat", *Jurnal Pariwisata*, Vol.V, No.1, April Tahun 2018.

²⁵ Richard A. Posner.(1993). *The Problem of Jurisprudence*, United State of America, Harvard University Press, hlm. 6-7.

Dalam Negeri Tahun 2017, PAD Provinsi NTB masih di bawah rata-rata nasional sebesar Rp. 2.000 miliar yaitu sebesar Rp. 1.450 miliar. Padahal Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025 menyatakan bahwa sektor pariwisata dan pangan merupakan sektor unggulan pendapatan daerah Provinsi NTB. Posisi tersebut seolah memperkuat pernyataan Murdoko yang menyatakan bahwa pengaturan pariwisata halal lebih untuk menjaga eksistensi agama dan keadatan daerah serta pragmatisme kekuasaan.²⁶ Tulisan ini memfokuskan pada masalah, apakah pengaturan kepariwisataan halal di Nusa Tenggara Barat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 telah menjabarkan prinsip dan asas *lex superior derogat legi inferiori* (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menguasai peraturan yang lebih rendah).

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif lebih mengutamakan studi pustaka (*library research*). Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang terdiri dari penelitian asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum. Penelitian ini bersifat *deskriptif*, yakni menganalisis prinsip dan asas *lex superior derogat legi inferiori* (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menguasai peraturan yang lebih rendah) dalam pengaturan kepariwisataan halal di Nusa Tenggara Barat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.²⁷

²⁶ Murdoko, "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, hlm. 290.

²⁷ Soerjono Soekanto. (2018). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 51.

Penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder merupakan bahan hukum dalam penelitian yang diambil dari studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan tersier. Alat pengumpulan data sekunder berupa buku-buku yang berkaitan dengan teori dan konsep obyek penelitian, artikel-artikel terkait, literatur karya tulis ilmiah dan lain sebagainya melalui studi pustaka.²⁸ Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yang kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif. Analisis kualitatif dilakukan melalui kategorisasi berdasarkan permasalahan yang diteliti dan data yang dikumpulkan. Analisis kualitatif merupakan penilaian normatif kualitatif untuk menilai dari data-data yang telah dikumpulkan dari data sekunder (melalui studi pustaka), kemudian dinilai apakah pelaksanaannya sudah sesuai dengan teori dan aturan yang ada sehingga bisa dilihat tingkat efektifitas pelaksanaannya.²⁹

C. PEMBAHASAN

Desentralisasi Pengaturan Kepariwisata-an Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata mempunyai beberapa istilah mengenai wisata, pariwisata dan kepariwisataan, sedangkan istilah Inggris hanya dikenal istilah *tourism*.³⁰ Wisata merupakan kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi dalam jangka waktu sementara.³¹ Adapun pariwisata merupakan berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai

²⁸ Maria SW. Sumardjono. (2014). *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, hlm. 16-25.

²⁹ Suharsimi Arikunto. (2018). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 205.

³⁰ Basuki Antariksa. (2016). *Kebijakan Pembangunan Kepariwisata: Pengembangan Kepariwisata yang Berkelanjutan dan Perlindungan Kekayaan Intelektual*, Intrans Publishing, Malang, 2016, hlm. 16-17.

³¹ Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah.³² 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.³³

Menurut 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.³⁴ Pendapat tersebut dibenarkan oleh Violetta Simatupang, 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.³⁵

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 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,³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸

Urusan tersebut diiringi dengan kewenangan pemerintahan daerah untuk membentuk produk hukum berupa Perda. Perda merupakan bentuk hukum yang memberikan ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus urusan daerahnya sendiri.³⁹ Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk produk hukum sangat luas, meminjam istilah Mochtar Kusuma-Atmadja yang menyatakan bahwa seharusnya para pembentuk hukum harus berkolaborasi dengan penerap hukum guna menghasilkan peraturan yang mampu melayani kepentingan publik, tidak boleh dalam kendali penuh dan otoriter karenanya pemberlakuan Perda haruslah sesuai dengan kaidah hukum yang ada.⁴⁰ Ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Sebagai sumber hukum yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia berawal dengan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966,⁴¹

³² Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

³³ Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

³⁴ Violetta Simatupang.(2016). *Pengaturan Hukum Kepariwisata Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 25-30.

³⁵ Violetta Simatupang.(2018). *Hukum Kepariwisata Berbasis Ekspresi Budaya Tradisional*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 110.

³⁶ Lihat Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁷ Lihat Pasal 12 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸ Lihat Lampiran Z Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁹ Imam Soebechi.(2014).*Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3-4.

⁴⁰ Shidarta.(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.

⁴¹ Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah sebagai

kemudian diganti dengan TAP MPRS Nomor III/MPR/2000,⁴² Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,⁴³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁴⁴

Untuk menentukan suatu peraturan bertentangan dengan peraturan yang lain, maka diperlukan penafsiran konstitusi. Penafsiran konstitusi semakin diperlukan bila ketentuan dalam konstitusi tidak begitu jelas. Terkait dengan penafsiran konstitusi, setidaknya ada dua hal yang perlu digaris bawahi, yaitu sumber penafsiran konstitusi (*sources of constitutional interpretation*) dan metode penafsiran konstitusi (*methods of constitutional interpretation*), yang kadang-kadang disebut juga dengan istilah pendekatan (*approach*).⁴⁵ Sumber penafsiran konstitusi di Indonesia yaitu naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis, dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan dan nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara. Dikaitkan dengan metode penafsiran konstitusi, sumber tersebut setidaknya melahirkan tujuh macam metode penafsiran konstitusi, yaitu *textual*,

historical, *functional*, *doctrinal*, *prudential*, *equitable* dan *natural*.⁴⁶

Salah satu alasan metode penafsiran konstitusi digunakan menurut John Marshall, Hakim Agung Amerika Serikat, adalah sebagai berikut: *Pertama*, Hakim bersumpah menjunjung konstitusi. *Kedua*, konstitusi adalah *the supreme law of the land*, sehingga harus ada peluang pengujian terhadap peraturan dibawahnya agar isi konstitusi tidak dilanggar.⁴⁷ Sejalan dengan John Marshall, Moh. Mahfud MD menambahkan satu alasan lagi mengapa *judicial review* penting untuk menjaga konsistensi politik hukum agar tetap pada rel konstitusi, karena hukum merupakan produk politik.⁴⁸ Lebih lanjut Adi Sulistiyono menegaskan bahwa minimal terdapat 2 alasan yang menyebabkan sebuah undang-undang tidak boleh berisi hal-hal yang bertentangan dengan dengan konstitusi: *Pertama*, politik hukum Indonesia mengarahkan pembangunan hukum untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan menciptakan kepastian hukum. *Kedua*, urgensi prioritas pembangunan hukum sebagai faktor pemandu, pembimbing dan menciptakan iklim kondusif pada bidang ekonomi.⁴⁹

Richard A Posner menekankan prinsip efisiensi dalam pembuatan keputusan-keputusan sosial, efisiensi dalam kaca mata Posner berkaitan dengan peningkatan kekayaan seseorang tanpa mengakibatkan kerugian bagi pihak lain, perubahan aturan hukum dapat meningkatkan efisiensi jika keuntungan pihak yang menang melebihi kerugian pihak yang kalah dan pihak yang menang dapat memberikan kompensasi kerugian bagi pihak yang kalah sehingga pihak yang kalah tersebut tetap menjadi lebih

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.

⁴² Adapun 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.

⁴³ Adapun 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.

⁴⁴ Zainal Arifin Hoesein.(2013). *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm.53.

⁴⁵ Jazim Hamidi.(2013). *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Kompas, Jakarta, hlm. 55-57.

⁴⁶ Aidul Fitriadi Azhari.(2017). *Tafsir Konstitusi: Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*, Malang: Gent Publishing, hlm. 15-29.

⁴⁷ Federal & State Cases.(1803). *Combined Marbury and Madison*, Supreme Court of the United States, February 24, 1803, Decided, hlm. 3-30.

⁴⁸ Moh. Mahfud MD.(2014). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 130.

⁴⁹ Adi Sulistiyono.(2018). *Hukum Ekonomi sebagai Panglima*, Mas Media Buana Pustaka, Sidoarjo, hlm. 16-24

baik.⁵⁰ Pengaturan tersebut bertujuan untuk memberikan keadilan dan kesejahteraan sosial. Keadilan yang dimaksud Posner adalah keadilan yang melebihi keadilan distributif dan korektif.⁵¹ Lebih jauh John Rawls mendefinisikan keadilan sebagai *reflective equilibrium*, yaitu gandingan antara refleksi rasional dengan intuisi (rasa keadilan) merupakan titik temu antara keyakinan *intuitif* dan konstruksi teoritis, sehingga keadilan itu harus diukur secara rasional dan rasa keadilan pada satu sisi dapat memenuhi suatu keyakinan *intuitif* berupa rasa keadilan (*sense of justice*).⁵²

Implementasi Prinsip dan Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal.

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.⁵³ Dalam bahasa Belanda, dikenal 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 ter-

jemahan dari *staatsregeling*.⁵⁴

Istilah peraturan negara dipergunakan oleh Solly Lubis. Lubis juga mempergunakan istilah peraturan perundang-undangan dan perundang-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.⁵⁵ 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.⁵⁶

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.⁵⁷ Adapun istilah peraturan perundang-undangan diantaranya dipergunakan oleh A. Hamid S. Attamimi,⁵⁸ R. Sri Soemantri M, Bagir Manan, Maria Farida Indrati Soeprapto dan Djoko Prakoso.⁵⁹ 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,⁶⁰

⁵⁰ Jarot Digdo Ismoyo, "Politik Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara Berdasarkan UUD 1945 dalam Mewujudkan Kesejahteraan Sosial", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pasca sarjana, Fakultas Hukum, Universitas sebelas Maret, 2018, hlm. 75-80.

⁵¹ Richard A. Posner.(1994). *Economic Analysis of Law*, Harvad University Press, USA, hlm. 4.

⁵² John Rawls.(1995). *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge. Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, 2013, *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filosofis Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 12.

⁵³ Lihat Abdul Kadir Jaelani.(2017). 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, hlm.53-55.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Diani Sadiawati, dkk.(2015). *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Tertib dan Sederhana*, Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, Jakarta, hlm. 8.

⁵⁶ Ibnu Sina Chandra negara.(2017). Menemukan Formulasi Diet Regulasi, *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.24 No. 1.

⁵⁷ Syihabudin.(2008). Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, *Jurnal Hukum*, Vol. 10., No.23, Mei, hlm. 46-47.

⁵⁸ Rahendro Jati.(2012). Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1 No. 3 Desember, hlm. 330-331.

⁵⁹ *Ibid*.

⁶⁰ Lihat Pasal 1 angka (1), angka (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1956 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁶¹ dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.⁶²

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.⁶³ 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 sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011.⁶⁴

Kemudian, apabila dilihat dari tertib dan jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana tergambar dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP, maka dapat dikatakan tertib peraturan perundang-undangan 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, *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.⁶⁵

Selanjutnya, 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. Artinya, sungguh pun suatu daerah memiliki kekhususan dibanding dengan daerah lain, namun secara yuridis belum ada undang-undang yang memberikan atribusi 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. Atas hal tersebut, Provinsi NTB sebagai bagian NKRI sudah

⁶¹ Lihat Pasal 1 angka (1), angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶² Lihat Pasal 1 angka (1), angka (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

⁶³ Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶⁴ Zainal Arifin Hoesein.(2013). *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 57.

⁶⁵ Akhmad Adi Purawan.(2014). Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 3 Desember, hlm. 347-348.

seharusnya menghapus atau merubah Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal dan melakukan upaya pencegahan agar tidak lahir kembali Perda khusus bernuansa agama. Kalaupun daerah hendak menjadikan kekhususan dan keistimewaan dimunculkan dalam Perda, maka seharusnya sektor selain agama yang harus ditonjolkan dalam perda. Ketidaktepatan daerah mengangkat agama ke ranah publik dalam bentuknya Perda dan sejenisnya, juga tidak tepat jika dilihat dari segi esensi historis dari desentralisasi.⁶⁶

Desentralisasi tidak sedikitpun adanya urgensi untuk menjadikan agama sebagai bagian yang harus di bawa ke ranah publik. Penekanan dalam desentralisasi lebih kepada aspek penyelenggaraan daerah yang harapannya dapat memberdayakan dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Secara umum tujuan desentralisasi tidak lebih difokuskan pada pengembangan sumber daya daerah agar lebih mandiri dan tidak lagi menggantungkan pada pusat.⁶⁷ Kemudian, apabila muncul argumentasi munculnya Perda bernuansa agama adalah untuk mengakomodasi representasi pemeluk agama mayoritas, maka menurut Satjipto Raharjo merupakan pemahaman yang ada dari Perda adalah ekspresi dari pandangan terhadap agama secara literal, yang memaknai agama sebatas makna harfiahnya atau *textbooked oriented*. Meminjam istilah Amin Abdullah, pembuatan Perda yang bernuansa agama seolah membuat sekat antara agama dan *science*, dimana keduanya seolah menjadi entitas yang berdiri sendiri dan tidak bisa dipertemukan, mempunyai wilayah sendiri baik dari segi objek-formal-material, metode penelitian, kriteria kebenaran, peran yang dimainkan oleh ilmuwan hingga institusi penyelenggaranya. Lebih jauh Amin Abdullah menawarkan pradigma paradigma integratif-interkoneksi berupaya mengurangi

ketegangan-ketegangan tersebut tanpa meleburkan satu sama lain tetapi berusaha mendekatkan dan mengaitkannya sehingga menjadi bertegus sapa satu sama lain.⁶⁸

Hal tersebut kemudian membuat penerapan Perda menjadi kaku, konservatif dan terkesan memaksa bagi setiap warga menaatinya.⁶⁹ Aktualisasi mengatur melalui Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal belum sepenuhnya bertujuan memecahkan masalah dan sering bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Misalnya *pertama*, konflik *tanak pecatu*⁷⁰ di obyek distinasi pariwisata. Penyebabnya adalah peningkatan kualitas maupun kuantitas kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat dan peningkatan pengadaan tanah untuk pembangunan yang tidak diikuti dengan seperangkat peraturan perundang-undangan sebagai salah satu penyelesaian sengketa bagi para pihak yang berkepentingan. *Kedua*, terbatasnya anggaran infrastruktur transportasi ke wilayah destinasi. Peningkatan kunjungan wisatawan idealnya membawa pengaruh terhadap peningkatan pendapatan daerah dari sektor pariwisata khususnya penerimaan dari pajak hotel, pajak lestoran, pajak hiburan, retribusi tempat rekreasi dan olahraga. Peningkatn tersebut tidak sebanding dengan pembangunan infrastruktur dan transportasi ke wilayah destinasi, akibatnya pembangunan kepariwisataan menjadi terhambat karena masalah kesiapan infrastruktur fisik yaitu kemunculan destinasi yang cepat tidak diikuti dengan kecepatan infrastruktur yang

⁶⁸ Amin Abdullah.(2014). *Falsafah Kalam di Era Post Modernisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.90. Baca juga Wryani Fajar Riyanto, 2013, *Mazhab Sunan Kalijaga: Setengah Abad Genealogi Epistemologi Studi Ilmu Hukum Islam Integratif di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*, Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, hlm.523.

⁶⁹ Moh.Mahfud MD, dkk.(2013). *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 917.

⁷⁰ Abdul Kadir Jaelani.(2017). *Perlindungan Kepemilikan Tanak Pecatu Pada Era Otonomi Daerah di Kecamatan Jerowaru Kabupaten Lombok Timur dalam Perspektif Keanekaragaman dalam Kesatuan Hukum*, *Laporan Hasil Penelitian Program Penelitian Mahasiswa S2*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun, hlm. 5-7.

⁶⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional.(2016). *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 10.

⁶⁷ Abdul Kadir, Azimi Hamzah dan Ramli Basri.(2015). *A Review of Characteristics and Experiences of Decentralization of Education*, *International Journal of Education & Literacy Studies*, Vol. 3 No. 1; January, hlm. 35.

memadai.⁷¹ *Ketiga*, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sektor pajak tidak diikuti oleh peningkatan retribusi sektor tempat rekreasi dan olahraga, karena Pemerintahan Kota dan Kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Barat belum menetapkan Perda Induk Pariwisata. Kewenangan Daerah dalam menetapkan Perda Induk Pariwisata seharusnya memperhatikan kriteria pungutan Daerah yang telah ditetapkan dalam PDRD. Pasal 23 A UUD Tahun 1945, merupakan dasar pemungutan pajak yang berbunyi pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Dari ketentuan tersebut, retribusi harus berdasarkan undang-undang karena memberikan imbalan yang secara langsung dapat ditunjuk. Peralihan kekayaan yang tanpa imbalan hanya dapat berupa, perampokan, pencurian, perampasan atau pemberian secara sukarela, oleh karenanya semua pungutan pajak dan pungutan lainnya harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat. Falsafah ini sama dengan falsafah pajak di Inggris yaitu *no taxation without representation* dan Amerika "*taxation without representation is robbery*."⁷²

Dalam perspektif hak asasi manusia, Perda bernuansa agama jelas mengandung unsur pembedaan bagi seorang secara langsung maupun secara tidak langsung. Adapun yang dimaksud dampak secara langsung ialah dampak yang dirasakan langsung dari seseorang dari sebuah ketentuan hukum, sedangkan dampak secara tidak langsung muncul ketika praktek merupakan bentuk diskriminasi walaupun hal tersebut tidak ditujukan untuk tujuan diskriminasi. Berdasarkan hal tersebut, maka keberadaan

⁷¹ Abdul Kadir Jaelani.(2018). 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, Tahun, hlm. 75-150.

⁷² Andrianto Dwi Nugroho dan Mailinda Eka Yuniza. (2012). Pengaturan Pajak Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kota Yogyakarta, *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum UGM*, Volume. 24, Nomor 1, Februari, hlm. 131.

Perda khusus bernuansa agama jelas telah bertentangan dengan prinsip kesetaraan dan nondiskriminasi karena mengandung unsur pembedaan sebagaimana tercantum dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM), secara tegas mencantumkan alasan mengenai prinsip kesetaraan dan nondiskriminasi.⁷³

Harus ditegaskan bahwa masalah agama telah menjadi otoritas pemerintah pusat, bukan kewenangan pemerintah daerah. Otonomi daerah perlu dipahami sebagai kebebasan untuk melaksanakan aturan yang sudah ada, bukan kebebasan untuk menetapkan peraturan atau kebijakan sendiri yang tidak memiliki landasan dan kesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan kata lain, dalam Perda domain yang harus diatur adalah mengenai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu dalam rangka menjalankan otonomi dan tugas pembantuan yang didasarkan pada asas desentralisasi dan dekonsentrasi.⁷⁴

D. KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa *pertama*, desentralisasi pengaturan kepariwisataan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 memberikan kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk produk hukum sangat luas, karenanya Mochtar Kusuma-Atmadja yang menyatakan bahwa pemerintah pusat tidak seharusnya bersifat otoriter dalam pembatalan Perda selama Perda masih sesuai dengan kaidah hukum yang ada. Selain Mochtar Kusuma-Atmadja, Richard A Posner menekankan prinsip efisiensi dalam pembuatan keputusan-keputusan sosial, efisiensi dalam kaca mata Posner berkaitan dengan peningkatan kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk produk hukum daerah harus

⁷³ Suparman Marzuki.(2015). *tragedi Politik Hukum dan HAM*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 31.

⁷⁴ Murdoko, "Konfigurasi Pembentukan Peraturan daerah Khusus Bernuansa Agama dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Disertasi*, hlm. 231.

mendekatkan pada *wealth maximation* (teori memaksimalkan kesejahteraan). Pemberian kewenangan yang luas 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. Pengaturan tersebut bertujuan untuk memberikan keadilan dan kesejahteraan sosial. Keadilan yang dimaksud Posner adalah keadilan yang melebihi keadilan distributif dan korektif.

Kedua, Pemerintahan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat kurang memperhatikan prinsip dan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal, hal ini terlihat dari materi yang diatur dalam Perda tersebut bernuansa agama, padahal agama adalah urusan *absolut* pemerintah pusat. Perda tersebut juga seolah menegasikan peraturan perundang-undangan yang 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.

DAFTAR PUSTAKA

- 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.
- _____, "Pengembangan Destinasi Pariwisata Halal pada Era Otonomi Luas di Provinsi Nusa Tenggara Barat", *Jurnal Pariwisata*, Vol.V, No.1, April Tahun 2018.
- _____, "Perlindungan Kepemilikan *Tanah Pecatu* Pada Era Otonomi Daerah di Kecamatan Jerowaru Kabupaten Lombok Timur dalam Perspektif Keanekaragaman dalam Kesatuan Hukum", *Laporan Hasil Penelitian Program Penelitian Mahasiswa S2*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2017.
- Abdul Kadir, Azimi Hamzah dan Ramli Basri, "A Review of Characteristics and Experiences of Decentralization of Education", *International Journal of Education & Literacy Studies*, Vol. 3 No. 1; January 2015.
- Adi Sulistiyono, 2018, *Hukum Ekonomi sebagai Panglima*, Mas Media Buana Pustaka, Sidoarjo.
- Ady Soejoto, Waspo Tjipto Subroto dan Suyanto, "Fiscal Decentralization in Promoting Indonesia Human Development", *International Journal of Economic and Financial Issues*", Vol.5, Issue 3, Tahun 2015.
- Ahmad Sururi, "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis", *Jurnal Ajudikasi Universitas Serang Raya*, Vol.1 No.2 Desember 2017.
- Aidul Fitriadi Azhari, 2017, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*, Genta Publishing, Malang.
- Akhmad Adi Purawan, "Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 3 Desember 2014.
- Amin Abdullah, 2014, *Falsafah Kalam di Era Post Modernisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Andrianto Dwi Nugroho dan Mailinda Eka Yuniza, “Pengaturan Pajak Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kota Yogyakarta, *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum UGM*, Volume. 24, Nomor 1, Februari 2012.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta.
- Bappenas, 2013, *Koridor Ekonomi Bali-Nusa Tenggara Barat*, Jakarta, Bappenas.
- Basuki Antariksa, 2016, *Kebijakan Pembangunan Kepariwisata: Pengembangan Kepariwisata yang Berkelanjutan dan Perlindungan Kekayaan Intelektual*, Intrans Publishing, Malang.
- Bayu 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.
- Burhan Bungin, 2015, *Komunikasi Pariwisata: Pemasaran dan Brand Destinasi*, Kencana, Jakarta.
- Diani Sadiawati, dkk, 2015, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Tertib dan Sederhana*, Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2015.
- Efendi, “The Position of the Government in Doing the Review Towards the Rules in District After Decision of the Constitutional Court Number: 137/PUU-XIII/2015”, *International Journal of Asy-Syir 'ah*, Vol. 51, No. 1 Juni 2017.
- Enny 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.
- Federal & State Cases, 1803, *Combined Marbury and Madison*, Supreme Court of the United States, February 24, 1803, Decided.
- Ibnu Sina Chandra negara, “Menemukan Formulasi Diet Regulasi”, *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.24 No. 1 Tahun 2017.
- Imam Soebechi, 2014, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- 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.
- Jarot Digo Ismoyo, “Politik Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara Berdasarkan UUD 1945 dalam Mewujudkan Kesejahteraan Sosial”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pasca sarjana, Fakultas Hukum, Universitas sebelas Maret, 2018.
- Jazim Hamidi, 20013, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konpress, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Fadlil Sumadi, 2016, *Putusan Monumental Menjawab Problematika Kenegaraan*, Setara Press, Malang.
- John Rawls, 1995, *A Theory of Justice*, Harvard University Press,

- Cambridge. Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, 2013, *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Lihat Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Maria SW. Sumardjono, 2014, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Gadjah Mada Press, Yogyakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2014, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, dkk, 2013, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Murdoko, “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.
- Pataniari Siahaan, 2013, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal.
- Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 51 Tahun 2015 tentang Wisata Halal.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
- Putera Astomo, “Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 September 2014.
- Rahendro Jati, “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1 No. 3 Desember 2012.
- Richard A. Posner, 1994, *Economic Analysis of Law*, Harvard University Press, USA.
- Richard A. Posner, 1993, *The Problem of Jurisprudence*, United State of America, Harvard University Press.
- Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta.
- Shidarta, 2013, “Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum”, *Bunga Rampai: Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Epistema Institute, Jakarta.
- Siti Fatimah, “Proliferasi Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945” *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2014.
- Soerjono Soekanto, 2018, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta.
- Suharsimi Arikunto, 2018, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Suparman Marzuki, 2015, *tragedi Politik Hukum dan HAM*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Syihabudin, “Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia”, *Jurnal Hukum*, Vol. 10., No.23, Mei Tahun 2008.
- Udiyo Basuki, “Amandemen Kelima Undang-

- Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi”, *Jurnal Panggung Hukum Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia*, Vol.1 No.1 Januari 2015.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1956 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Violetta Simatupang, 2016, *Pengaturan Hukum Kepariwisataaan Indonesia*, PT. Alumni, Bandung.
- Violetta Simatupang, 2018, *Hukum Kepariwisataaan Berbasis Ekspresi Budaya Tradisional*, PT. Alumni, Bandung.
- WAryani Fajar Riyanto, 2013, *Mazhab Sunan Kalijaga: Setengah Abad Genealogi Epistemologi Studi Ilmu Hukum Islam Integratif di Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*, Kurnia Kalam Semesta, Yogyakarta.
- Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Rajawali Pers.