



### BAB III

## KEDUDUKAN DAN IMPLIKASI HUKUM SURAT KEPUTUSAN MENTERI AGAMA DALAM PENETAPAN AWAL BULAN QAMARIYAH

### A. Kedudukan Surat Keputusan Menteri Agama Terkait Penetapan Awal Bulan Qamariyah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Perbedaan pendapat dalam menetapkan awal bulan Qamariyah yang sering terjadi pada setiap tahunnya menjadikan pemerintah turut ikut andil dalam permasalahan ini. Pemerintah melalui Kementerian Agama memiliki otoritas dalam menetapkan awal bulan Qamariyah dengan menggunakan metode *imkân al-ruk'yah*.<sup>1</sup> Dengan prinsip ketinggian bulan di atas cakrawala minimum 2° atau pada saat bulan terbenam usia bulan minimum 8 jam terhitung sejak saat *ijtimâ'*.

---

<sup>1</sup> M. Nur Hidayat, *Otoritas Pemerintah*.

Namun, yang menjadi perhatian penting adalah keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Agama tidak sepenuhnya dipatuhi oleh masyarakat luas. Masyarakat yang mengikuti golongan tertentu seperti Muhammadiyah maupun Nahdlatul Ulama lebih patuh kepada keputusan yang dikeluarkan oleh ormas-ormas tersebut. Padahal keputusan tersebut hanya merupakan *ikhbâr* yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat seperti halnya keputusan yang dikeluarkan Menteri Agama.

Perlu kiranya mengetahui kedudukan Keputusan Menteri Agama dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia khususnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, agar dapat diketahui sejauh mana keputusan tersebut harus dipatuhi oleh masyarakat luas dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Berikut ini akan dikemukakan kedudukan Keputusan Menteri Agama ditinjau dari norma yang mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sejak Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 hingga Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagai berikut:

#### **1. Keputusan Menteri Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1950**

Pertama, kedudukan Keputusan Menteri ditinjau dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak terbentuknya Undang-undang Nomor 1 tahun 1950 yang mulai

ditetapkan sejak tanggal 2 Februari 1950.<sup>2</sup> Dalam pasal 1 dijelaskan tentang hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- b. Peraturan Pemerintah
- c. Peraturan Menteri

Apabila ditinjau dari Undang-undang Nomor 1 tahun 1950, maka kedudukan Keputusan Menteri sangat jelas, yakni berada di bawah Peraturan Pemerintah dan merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 2 dijelaskan pula tentang tingkat kekuatan peraturan-peraturan pemerintah pusat ialah berdasarkan urutan dalam pasal 1, sehingga jelas bahwa secara hierarki Peraturan Menteri berada di bawah Peraturan Pemerintah.

Sistem yang dianut dalam Undang-undang Dasar Sementara 1950 adalah sistem parlementer, dimana Presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak memiliki kewenangan untuk membentuk keputusan yang sifatnya mengatur. Oleh karenanya Peraturan Menteri tidak berada di bawah Keputusan Presiden tetapi berada di bawah Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana dari Undang-undang tersebut. Sehingga Peraturan Menteri jelas diakui keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan RI dan memiliki kekuatan hukum mengikat.

---

<sup>2</sup> Indrati, *Ilmu*, 71.

## 2. Keputusan Menteri Berdasarkan TAP MPRS Nomor XX Tahun 1966

Kedua, kedudukan Keputusan Menteri yang ditinjau berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam Lampiran II dijelaskan lebih lanjut tentang Tata Urutan Peraturan Perundangan-undangan Republik Indonesia sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Keputusan Presiden/ Intruksi Presiden
- f. Peraturan pelaksana lainnya, seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri.

Kedudukan Keputusan Menteri apabila ditinjau berdasarkan Ketetapan MPRS No.XX Tahun 1966, maka Keputusan Menteri terangkup dalam Peraturan Pelaksana Lainnya bersama dengan Instruksi Menteri dan berada di bawah Keputusan Presiden. Dengan terbentuknya Ketetapan MPRS ini maka menguatkan bahwasanya Keputusan Menteri memang memiliki posisi dalam sistem ketatanegaraan RI dan diakui keberadaannya. Penjelasan lebih lanjut dalam buku ilmu perundang-undangan karya Maria Farida, bahwa istilah “Peraturan Menteri” akan lebih tepat apabila menggunakan istilah “Keputusan

Menteri” karena akan dapat bermakna luas, baik bermakna peraturan (*regeling*) maupun bermakna penetapan (*beschikking*).<sup>3</sup>

### 3. Keputusan Menteri Berdasarkan TAP MPR Nomor III Tahun 2000

Ketiga, kedudukan Keputusan Menteri yang ditinjau berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dalam peraturan ini dijelaskan tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI
- c. Undang-undang
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)
- e. Peraturan Pemerintah
- f. Keputusan Presiden
- g. Peraturan Daerah.

Apabila Keputusan Menteri ditinjau berdasarkan Ketetapan MPR No.III tahun 2000, maka Keputusan Menteri tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Tetapi dengan tidak diaturnya Keputusan Menteri dalam Ketetapan MPR No.III tahun 2000 ini menyebabkan berbagai permasalahan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, terutama terhadap Peraturan Daerah yang seharusnya memperhatikan ketentuan yang ada dalam Keputusan Menteri. Kekacauan ini yang menjadi

<sup>3</sup> Indrati, *Ilmu*, 78.

dasar atas Surat Edaran Nomor. M. UM. 01. 06-27 yang dikeluarkan oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa Keputusan Menteri merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, yang secara hierarkis berada di antara Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah. Sehingga dapat ditarik kesimpulan, walaupun Keputusan Menteri tidak secara eksplisit tercantum dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Ketetapan MPR No.III tahun 2000, namun secara implisit Keputusan Menteri termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya.

#### **4. Keputusan Menteri Berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004**

Keempat, Keputusan Menteri yang ditinjau berdasarkan Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal 7 dirumuskan tentang Jenis Hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar 1945
- b. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah meliputi Peraturan Provinsi, Peraturan Kabupaten dan Kota dan Peraturan Desa.

Keputusan Menteri apabila ditinjau berdasarkan Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tidak dinyatakan secara langsung dalam batang tubuh

undang-undang, tetapi dalam pasal 7 ayat (4) dikatakan bahwasanya: “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.” Jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan pasal 7 ayat (1) selanjutnya dibahas dalam penjelasan. Adapun peraturan tersebut antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, MA, MK, BPK, BI, dan Menteri.<sup>4</sup>

Berkaitan dengan Lembaga Negara maupun Pejabat Negara yang memiliki kewenangan membentuk Undang-undang bahwa tidak semua Lembaga Negara maupun Pejabat Negara dapat membentuk peraturan yang sifatnya mengikat secara umum. Seperti contohnya peraturan yang dibentuk oleh Menteri, bahwa tidak semua menteri memiliki kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Hanya Menteri Negara yang termasuk dalam Lembaga-lembaga Pemerintahan yang dapat membentuk peraturan yang mengikat secara umum. Antara ketiga Menteri Negara yakni Menteri Koordinator, Menteri Negara, dan Menteri Departemen, hanya Menteri Departemen yang dapat membentuk peraturan yang mengikat secara umum, sedangkan untuk Menteri Koordinator dan Menteri Negara hanya dapat

---

<sup>4</sup> Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

membentuk peraturan yang sifatnya intern, dalam lingkungannya sendiri, tidak dapat mengikat secara umum.<sup>5</sup>

#### 5. Keputusan Menteri Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011

*Kelima*, kedudukan Keputusan Menteri yang ditinjau berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam BAB III pasal 7 ayat (1) tentang Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Apabila Keputusan Menteri ditinjau berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Keputusan Menteri termasuk dalam jenis peraturan lain yang dijelaskan lebih lanjut dalam pasal 8 ayat (1), mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI serta Menteri. Dalam penjelasan diakhir dikatakan bahwa Peraturan Menteri adalah peraturan yang dibentuk oleh Menteri berdasarkan meteri muatan guna

---

<sup>5</sup> Indrati, *Ilmu*, 106.

menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan, seperti contohnya Menteri Agama yang menaungi Kementerian Agama dan menyelenggarakan urusan di bidang keagamaan.

Berdasarkan teori di atas, maka dapat disimpulkan bahwasanya Keputusan Menteri diakui keberadaannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang tertuang sejak Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 hingga Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, hanya dalam Ketetapan MPR Nomor III tahun 2000, Keputusan Menteri tidak diatur secara eksplisit dalam hierarki peraturan perundang-undangan tersebut. Sehingga kedudukan Keputusan Menteri dapat disimpulkan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 3.1**  
**Kedudukan Keputusan Menteri**

No.	Peraturan yang mengatur hierarki peraturan perundang-undangan	Kedudukan Keputusan Menteri
1.	Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950	Berada di bawah Peraturan Pemerintah.
2.	Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966	Terangkup dalam peraturan pelaksana lainnya.
3.	Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000	Tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan & tidak pula diatur dalam penjelasan.
4.	Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004	Terangkup dalam jenis peraturan perundang-undangan lainnya, yang tidak disebutkan dalam batang tubuh undang-undang. Tetapi dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan pasal 7 ayat (4).
5.	Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011	Terangkup dalam jenis peraturan perundang-undangan lainnya dan disebutkan dalam batang tubuh undang-undang pasal 8 ayat (1).

Berdasarkan tabel di atas, maka menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia bahwa kedudukan Keputusan Menteri Agama itu

sudah jelas memiliki keabsahan dan kekuatan hukum mengikat yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur. Dalam Undang-undang yang terbaru yakni Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan bahwa Keputusan Menteri memang tidak termasuk dalam hierarki tersebut, tetapi dalam pasal selanjutnya yakni pasal 8 ayat (1) terdapat jenis peraturan lain yang diakui keberadaannya dan dibentuk berdasarkan kewenangan sebuah lembaga negara atau pejabat negara. Pasal 8 ayat (1) berbunyi:

Ayat (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Ayat (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>6</sup>

Bunyi pasal di atas mengandung arti bahwa secara jelas dan nyata bahwasanya Keputusan Menteri Agama terkait dengan penetapan awal bulan Qamariyah mempunyai keabsahan dan kekuatan hukum sesuai dengan peraturan yang mengatur. Walaupun secara eksplisit Keputusan Menteri tidak termasuk

---

<sup>6</sup> Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi secara implisit kedudukan Keputusan Menteri berada di antara Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah yang lebih tepatnya berada di bawah Peraturan Presiden dan di atas Peraturan Daerah. Hal ini terbukti dengan kedudukan Menteri dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, dimana Presiden dalam melaksanakan kewajibannya dibantu oleh satu wakil Presiden dan selanjutnya dalam menjalankan kewajiban pemerintahan, Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara. Hal lain yang dapat membuktikan bahwa Keputusan Menteri berada di atas Peraturan Daerah yakni sebuah Keputusan Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Peraturan Daerah seperti contoh Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2003 tertanggal 10 Maret 2003 tentang pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 25 Tahun 2002 tentang pajak pengelolaan Minyak dan Gas Bumi.

Pada pasal 8 ayat (2) dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diakui keberadaannya sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, adapun dalam penjelasan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk “berdasarkan kewenangan” adalah peraturan atas penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Pembuat atau penerbit sebuah keputusan harus didasarkan pada peraturan perundang-

undangan yang berlaku atau harus didasarkan pada wewenang pemerintah yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, tanpa dasar sebuah kewenangan yang dimiliki maka badan atau pejabat negara tidak dapat membuat serta menerbitkan sebuah keputusan. Adapun keputusan tersebut dianggap tidak sah. Organ pemerintah dapat memperoleh kewenangan untuk membuat keputusan tersebut melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>7</sup>

Apabila hal di atas dikaitkan dengan Keputusan Menteri Agama terkait penetapan awal bulan Qamariyah, maka keputusan tersebut dibuat berdasarkan kewenangan Menteri Agama dalam urusan keagamaan, seperti yang dijelaskan terdahulu dalam Peraturan Menteri Agama RI Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama, dimana di dalamnya disebutkan tentang tugas Kementerian Agama yakni menyelenggarakan urusan dibidang keagamaan. Adapun persoalan perbedaan penetapan awal bulan Qamariyah telah diakomodir oleh pemerintah yang kemudian Kementerian Agama memiliki wewenang dalam menetapkan awal bulan Qamariyah.

#### **B. Implikasi Hukum yang ditimbulkan dari Surat Keputusan Menteri Agama dalam Menetapkan Awal Bulan Qamariyah**

Ketika kedudukan Keputusan Menteri Agama dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah diketahui secara pasti, yakni berada di bawah Peraturan Presiden dan di atas Peraturan Daerah, maka pembahasan selanjutnya yakni berkaitan dengan implikasi hukum yang ditimbulkan oleh

---

<sup>7</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, 158.

Keputusan Menteri Agama terkait dengan penetapan awal bulan Qamariyah. Agar pembahasan tentang implikasi hukum ini lebih mendalam maka perlu ditinjau dari beberapa aspek hukum. Aspek hukum yang perlu ditinjau yakni yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) dan kewajiban warga negara yang baik. Hal ini penting kiranya agar dapat menghasilkan analisis yang komprehensif terhadap pemberlakuan Keputusan Menteri Agama terkait penetapan awal bulan Qamariyah khususnya Ramadhan, Syawal, dan Dzulhijjah yang tidak sepenuhnya dipatuhi oleh masyarakat luas.

Tinjauan pertama, yakni tinjauan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang melekat pada setiap individu. Sesungguhnya Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan Undang-undang Dasar yang sangat *mengcover* persoalan Hak Asasi Manusia. Hal ini terbukti dengan adanya pengaturan yang sangat rinci pada setiap aspek kehidupan warga negara Indonesia, baik dari aspek berkehidupan yang layak, beragama, bersosial dan lain sebagainya. Sebelum membahas lebih lanjut tentang hak warga negara Indonesia, maka perlu diketahui terlebih dahulu terkait dengan Hak Asasi Manusia (HAM) secara umum. Menurut *Teaching Human Rights*, HAM adalah hak-hak yang melekat pada setiap manusia, yang tanpanya manusia mustahil dapat hidup sebagai manusia.<sup>8</sup> Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa, “Hak Asasi Manusia adalah

---

<sup>8</sup> A. Ubaedillah, *Pendidikan Kewarganeraan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2008), 119.

seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”<sup>9</sup>

Setelah disahkannya amandemen I, II, III, dan IV Undang-undang Dasar 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002, maka segala ketentuan yang berkenaan dengan hak asasi manusia dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian: <sup>10</sup>

1. Hak Asasi Manusia yang menyangkut hak-hak sipil, yang meliputi:
  - a. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya.
  - b. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia.
  - c. Setiap orang bebas untuk bebas dari segala perbudakan.
  - d. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya.
  - e. Setiap orang berhak untuk bebas memiliki keyakinan, pikiran, dan hati nurani.
  - f. Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum.
  - g. Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum.
  - h. Setiap orang berhak untuk tidak dituntut atas hukum yang berlaku surut.
  - i. Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui pernikahan yang sah.
  - j. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.
  - k. Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal di wilayah negaranya.
  - l. Setiap orang berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.
  - m. Setiap orang berhak bebas dari segala bentuk perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan hukum yang bersifat diskriminatif.
2. Hak Asasi Manusia yang menyangkut hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya, yang meliputi:

<sup>9</sup> Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

<sup>10</sup> Muhammad Erwin, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia* (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), 172.

- a. Setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapatnya secara damai.
- b. Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam rangka lembaga perwakilan rakyat.
- c. Setiap warga negara dapat diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan publik.
- d. Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pekerjaan yang sah dan layak bagi kemanusiaan.
- e. Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang layak dalam hubungan kerja yang berkeadilan.
- f. Setiap orang mempunyai hak milik pribadi.
- g. Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak, dan memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat.
- h. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi.
- i. Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran.
- j. Setiap orang berhak mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia.
- k. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak-hak masyarakat local selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa-bangsa.
- l. Negara mengakui setiap budaya sebagai bagian dari kebudayaan nasional.
- m. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Sementara itu, dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dijelaskan lebih lanjut tentang beberapa bentuk HAM, antara lain sebagai berikut:

1. Hak hidup;
2. Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan;
3. Hak mengembangkan diri;
4. Hak memperoleh keadilan;
5. Hak atas kebebasan pribadi;

6. Hak atas rasa aman;
7. Hak atas kesejahteraan;
8. Hak turut serta dalam pemerintahan;
9. Hak wanita, dan
10. Hak anak.

Sehingga dengan adanya peraturan yang sangat rinci dalam UUD 1945 dan Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia, maka sesungguhnya negara menjamin setiap hak yang melekat pada setiap individu untuk dapat hidup secara nyaman dan tentram. Hal yang perlu diperhatikan dalam kajian ini adalah hak warga negara untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut kepercayaan agamanya. Dalam pasal 29 UUD 1945 dinyatakan bahwa, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.” Tetapi yang perlu ditegaskan bahwasanya pasal di atas berlaku pada koridor-koridor ajaran agama masing-masing. Sehingga apabila hal ini dikaitkan dengan Keputusan Menteri Agama dalam menetapkan awal bulan Qamariyah, maka Keputusan tersebut sudah dalam koridor ajaran Islam dan sesuai dengan kepercayaan agama Islam. Maka sudah sepantasnya keputusan tersebut ditaati dan dipatuhi oleh umat Islam di Indonesia.

Tujuan Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama yang ikut turut andil dalam persoalan perbedaan penetapan awal bulan Qamariyah pada tiap tahunnya yakni untuk menyatukan umat Islam agar terwujudnya kedamaian antar

umat beragama serta mencapai kemaslahatan *âmm*'. Hal yang lebih penting adalah bahwa dalam Al-Qur'an surat An-Nisaa' ayat 59, telah dinyatakan secara tegas bahwasanya wajib mentaati Allah, Rasul dan *Ulul amri*, ayat di bawah inilah yang menjadi dasar-dasar pokok bagi hukum Islam:<sup>11</sup>

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

*"Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya."*<sup>12</sup>

Ayat di atas mengandung arti bahwa hukumnya wajib mentaati Allah, Rasul dan *Ulul amri*, tetapi terjadi perbedaan pendapat dikalangan ulama tentang makna *ulul amri*. Menurut beberapa ulama seperti Jabir bin Abdullah, Mujahid, Hasan Al-Basri bahwasanya *ulil amri* yakni ahli Al-Qur'an atau ulama, sedangkan menurut Ibnu Kisan yakni ahli akal dan ahli ilmu. Sehingga makna *ulul amri* memang ditafsirkan berbeda oleh para ulama. Sebagian lain memaknai *ulil amri* terdiri dari imam-imam atau golongan yang disebut "*ahlu halli wal 'aqdi*" yang menyelesaikan permasalahan dengan musyawarah dan keputusan

<sup>11</sup> Abdul Halim Hasan, *Tafsir Al-Ahkam* (Jakarta: Kencana, 2006), 281.

<sup>12</sup> QS. An-Nisaa': 59.

yang dihasilkan dalam musyawarah tersebut wajib ditaati.<sup>13</sup> Sehingga dalam konteks Indonesia, pemerintah dapat dikategorikan ke dalam *ulil amri* yang wajib dipatuhi dan ditaati keputusan-keputusannya.

Dalam sebuah kaidah *ushul al-fiqh* ditegaskan pula bahwa keputusan hakim menghilangkan segala perbedaan yang terjadi:

حُكْمُ الْحَاكِمِ فِي مَسَائِلِ الْإِجْتِهَادِ يَرْفَعُ الْخِلَافَ

“Hukum yang diputuskan oleh Hakim dalam masalah-masalah ijtihad menghilangkan perbedaan pendapat.”<sup>14</sup>

Kaidah di atas menunjukkan bahwa keputusan hakim yang seharusnya dipatuhi ketika terjadi perbedaan dalam sebuah persoalan *ijtihâdi*, karena hukum yang diputuskan oleh hakim menghilangkan segala perbedaan yang terjadi. Apabila dikaitkan dengan Keputusan Menteri Agama dalam penetapan awal bulan Qamariyah maka sesungguhnya Kementerian Agama memiliki otoritas dalam menetapkan hal tersebut dengan tujuan keluar dari perbedaan yang terjadi dan menetapkan keputusan yang tidak condong kepada salah satu pihak yang termasuk dalam permasalahan tersebut. Ayat serta kaidah *ushul al-fiqh* di atas menjadi landasan bagi warga negara untuk mematuhi Keputusan Menteri Agama dalam menetapkan awal bulan Qamariyah, karena persoalan ini telah diakomodir oleh pemerintah yang dalam hal ini Kementerian Agama.

<sup>13</sup> Abdul Halim Hasan, *Tafsir Al-Ahkam*, 285.

<sup>14</sup> Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah yang Praktis* (Jakarta: Kencana, 2006), 154.

Dalam satu sisi sesungguhnya hak yang melekat pada individu harus dilindungi, dihormati, ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, tetapi disisi lain hak serta kebebasan yang dimiliki setiap individu tersebut memiliki batasan. Batas atasnya yakni konstitusi (hukum positif) dan batas bawahnya adalah hak asasi orang lain (kepentingan umum). Batas atas dimaksudkan ketataasasan ketentuan perundang-undangan, yaitu peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi, sedangkan batas bawah ialah peraturan yang dibuat oleh administrasi negara tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga.<sup>15</sup> Hal ini tertuang dalam pasal 28J ayat (1) dan (2), yakni:

Ayat (1) “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”

Ayat (2) “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan nilai-nilai moral, keagamaan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”<sup>16</sup>

Bunyi pasal di atas dapat diartikan bahwa hak asasi manusia yang melekat pada setiap individu sesungguhnya dapat dikesampingkan demi kemaslahatan umum agar terciptanya kedamaian dalam kehidupan beragama. Dengan kata lain HAM harus didahulukan, dihormati, dan dijunjung tinggi oleh hukum ketika tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dan

<sup>15</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara* (Bandung: Penerbit Alumni, 1992), 4-5.

<sup>16</sup> Undang-undang Dasar 1945.

tidak juga bertentangan dengan kepentingan umum (hak orang lain). Begitu pula sebaliknya ketika HAM tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dan kepentingan umum maka sudah sepantasnya HAM dijunjung tinggi.

Apabila hal di atas dikaitkan dengan Keputusan Menteri Agama tentang penetapan awal bulan Qamariyah yang tidak sepenuhnya ditaati oleh masyarakat luas, maka sudah sepantasnya hak kebebasan beragama dapat dikesampingkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karenanya persoalan perbedaan penetapan awal bulan Qamariyah yang sering terjadi dimasyarakat telah diakomodir oleh pemerintah dengan tujuan menyatukan umat Islam di Indoensia. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Keputusan Menteri terkait penetapan awal bulan Qamariyah seharusnya dipatuhi dan dilaksanakan oleh masyarakat luas (khususnya umat Islam di Indonesia).

Selain itu Kementerian Agama dalam menetapkan awal bulan Qamariyah tidak secara sembarangan. Sidang *itsbât* pada setiap menjelang awal bulan selalu mengikutsertakan organisasi-organisasi Islam dengan menggunakan metode musyawarah. Dengan beberapa tahapan sidang yang cukup demokratis dan sistematis, karena sebelum menetapkan awal bulan Qamariyah dilakukan *sharring* antar ormas yang turut hadir dalam sidang tersebut dan mempertimbangkan bukti-bukti yang terdapat di lapangan. Sehingga keputusan yang dihasilkan dalam sidang *itsbât* memang merupakan keputusan yang mempertimbangkan suara mayoritas peserta sidang.

Maka dari beberapa aspek di atas dapat disimpulkan bahwasanya Keputusan Menteri Agama terkait dengan penetapan awal bulan Qamariyah harus ditaati dan dilaksanakan oleh umat Islam di Indonesia. Meskipun terdapat hak-hak individu yang harus dikesampingkan demi kepentingan umum agar mencapai tujuan dari ajaran Islam yakni kemaslahatan dan kedamaian dalam kehidupan beragama.

Tinjauan kedua, yakni tinjauan terhadap kewajiban warga negara yang baik. Dalam pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dinyatakan bahwa “Kewajiban dasar manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan, tidak memungkinkan terlaksananya dan tegaknya hak asasi manusia.” Hal ini dijelaskan lebih lanjut dalam pasal 67, 68, 69, dan 70 sebagai berikut:

Pasal 67	Setiap orang yang ada di wilayah Negara RI wajib patuh pada peraturan perundang-undangan, hukum tak tertulis, dan hukum internasional mengenai HAM yang telah diterima oleh Negara Republik Indonesia.
Pasal 68	Setiap warga negara wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Pasal 69	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Setiap warga negara wajib menghormati hak asasi manusia orang lain, moral, etika dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.</li> <li>2) Setiap hak asasi manusia seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik serta menjadi tugas pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukannya.</li> </ol>
Pasal 70	Dalam hal menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Apabila melihat kepada pasal di atas, maka sudah sangat jelas bahwa setiap warga negara yang baik harus menjalankan kewajibannya, agar hak asasi

manusia dapat ditegakkan dengan semestinya. Ketika seseorang telah menjalankan kewajibannya, maka ia berhak mendapatkan hak-haknya sebagai warga negara yang menetap dalam sebuah negara. Tetapi lain sebaliknya, ketika kewajibannya tidak dilaksanakan maka hak asasi manusia yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan pemerintahan tidak berarti sama sekali. Karena antara hak dan kewajiban harus berjalan seiring demi terciptanya sebuah ketertarikan dan kedamaian dalam sebuah negara.

Satu hal yang perlu diperhatikan dalam pasal 67, bahwa setiap orang yang berada di Indonesia wajib patuh kepada peraturan perundang-undangan (hukum positif), hukum tidak tertulis (hukum adat), dan hukum internasional terkait HAM yang berlaku di Indonesia. Sehingga segala jenis peraturan yang telah ditetapkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan harus dipatuhi dan dilaksanakan, begitu pula dengan Keputusan Menteri yang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keabsahannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Terdapat korelasi antara kewajiban warga negara yang baik dengan Keputusan Menteri Agama terkait dengan penetapan awal bulan Qamariyah. Ketika kewajiban warga negara yang baik adalah mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka sudah seharusnya warga negara yang baik mematuhi peraturan tersebut. Karena apabila ditinjau secara hierarkis Keputusan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta

dibentuk berdasarkan kewenangan Menteri Agama dalam hal menangani urusan keagamaan. Selain itu Kementerian Agama sebagai salah satu lembaga negara yang mewakili pemerintah mencoba menjadi penengah terhadap perbedaan yang sering terjadi antar organisasi keagamaan.

Berdasarkan tinjauan terhadap beberapa aspek di atas, baik dari aspek Hak Asai Manusia (HAM) dan kewajiban warga negara yang baik, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa Keputusan Menteri Agama terkait dengan penetapan awal bulan Qamariyah wajib ditaati oleh masyarakat luas (umat Islam di Indonesia), karena patuh terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan salah satu kewajiban warga negara yang baik. Walaupun disisi lain terdapat hak-hak individu yang harus dikesampingkan demi terciptanya sebuah kemaslahatan dan kedamaian antar umat beragama khususnya umat Islam secara luas.

Tetapi yang perlu diperhatikan bahwa Keputusan Menteri Agama terkait dengan penetapan awal bulan Qamariyah tidak memiliki akibat hukum seperti halnya sebuah peraturan, karena Keputusan Menteri Agama tersebut hanya berupa penetapan yang tidak memiliki sanksi pidana di dalamnya. Terdapat lima bentuk keputusan positif yang memiliki akibat hukum, yakni:

1. Keputusan yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum baru;
2. Keputusan yang melahirkan keadaan hukum baru bagi obyek tertentu;
3. Keputusan yang menyebabkan berdirinya atau bubaranya badan hukum;
4. Keputusan yang membebaskan kewajiban baru kepada seseorang atau beberapa orang; dan

5. Keputusan yang memberikan hak baru kepada seseorang atau beberapa orang (keputusan yang menguntungkan).<sup>17</sup>

Pada dasarnya Keputusan Menteri Agama terkait penetapan awal bulan Qamariyah memang tidak memiliki akibat hukum, karena keputusan tersebut termasuk dalam bentuk keputusan *eenmalig* yakni ketetapan yang berlaku sekali atau ketetapan sepintas lalu yang mana tidak memiliki sanksi pidana di dalamnya.<sup>18</sup> Lebih tepatnya keputusan tersebut berupa penetapan yang pada setiap menjelang awal bulan Qamariyah Menteri Agama mengeluarkan keputusan yang hanya berlaku pada saat itu saja, seperti contohnya Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 120 tahun 2012 Tentang Penetapan Tanggal 1 Syawal 1433 H. Maka keputusan tersebut hanya berlaku pada tanggal 1 Syawal 1433 H/ 2012 M saja, tidak pada tanggal 1 Syawal pada tahun berikutnya.

Berdasarkan analisa terhadap beberapa aspek di atas maka implikasi hukum yang ditimbulkan dari surat Keputusan Menteri Agama dalam menetapkan awal bulan Qamariyah yakni keputusan tersebut wajib ditaati oleh masyarakat luas khususnya umat Islam di Indonesia tetapi tidak memiliki akibat hukum secara pasti. Oleh karena itu pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama tidak dapat memaksakan golongan tertentu atau seseorang untuk mematuhi keputusan tersebut, karena memang tidak terdapat sanksi di dalamnya dan keputusan tersebut hanya berupa penetapan yang bersifat sepintas. Hal ini

<sup>17</sup> Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2005), 124.

<sup>18</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, 166.

yang memberikan ruang gerak kepada golongan tertentu untuk tidak mematuhi Keputusan Menteri Agama dalam penetapan awal bulan Qamariyah. Adapun implikasi hukum yang ditimbulkan dari Surat Keputusan Menteri Agama dapat digambarkan dalam sebuah bagan sebagai berikut:



**Tabel 3.2**  
**Implikasi Hukum Surat Keputusan Menteri Agama ditinjau dari Aspek HAM dan Kewajiban Warga Negara yang Baik**

