



Content Analysis (Analisis Isi) terhadap Peraturan Daerah Bernuansa Syariat Islam di Kabupaten Banyumas

Dody Nur Andriyan

Fakultas Syariah IAIN Purwokerto, Indonesia, dodylaw@gmail.com

ABSTRACT

Regional Regulation (Perda) which regulates public issues such as prostitution, alcoholic beverages, gambling, and the relationship between men and women turns out to be identified as a Regional Regulation with nuances of Islamic law. This research has two formulations of the first problem related to the results of the content of the analysis on the Perda that are nuanced by Islamic law in Banyumas Regency. Both of the results of the analysis content on the Regional Regulations that are nuanced by Islamic law in Banyumas Regency are not contrary to Law-Invitation Number 12 of 2011? This research is a qualitative-descriptive study. The research method used is normative juridical. The main source of data is the Banyumas District Regulation Number 15 of 2014 concerning Control, Supervision and Control of Circulation of Alcoholic Beverages and Regional Regulations of Banyumas Regency Number 16 of 2015 concerning Community Disease Management. Interviews were also conducted with resource persons. Furthermore, the results of the analysis were carried out. Regional Regulation No. 15 of 2014 is actually a Regional Regulation that has a broad purpose of public interest, for the nation and state. So that the claim that Perda No 15 of 2014 as a Regional Regulation with nuances of Islamic law is not true. Regional Regulation No. 16 of 2015 is actually a Regional Regulation that has a broad purpose of public interest, for the nation and state. So that the claim that Perda No 16 of 2015 as a Regional Regulation with nuances of Islamic law is not true. Both of these Perda are not in conflict with Law No. 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation. Both in terms of content, principles, goals, arrangements, administrative sanctions and criminal sanctions. Formally and procedurally the two Perda are in accordance with Law Number 12 of 2011

Keywords: *Regional Regulation No. 15 of 2014, Regional Regulation No 16 Years 2015, Analysis of Content, Content Material, Islamic law*

1. Pendahuluan

Terdapat perbedaan dalam memandang mengenai Perda Syariat Islam. Perbedaan ini utamanya dikarenakan tidak disebutkannya kata-kata “Syariat Islam” secara jelas dan tegas dalam setiap Perda. Sehingga, terdapat perbedaan

dalam hal mengidentifikasi Perda yang disinyalir bernuansa Syariat Islam. Secara garis besar, Arfiansyah kemudian memetakan bahwa Perda Syariat Islam atau Perda yang bernuansa syariat Islam diidentifikasi ke dalam 2 (dua) kelompok:¹

1. Perda yang berhubungan langsung dengan ajaran Islam
2. Perda yang mengatur urusan publik, yang juga diatur oleh agama lainnya seperti larangan berjudi, prostitusi, dan mengkonsumsi minuman beralkohol

Secara lebih detail, Perda-Perda tersebut mengatur 7 hal, yaitu:

1. Permasalahan akidah yang mengatur tentang keharusan mengikuti aliran teologi tertentu dan tentang pengaturan ajaran sesat.
2. Permasalahan simbol agama seperti keharusan memakai jilbab dan anjuran penulisan Arab-Jawi.
3. Keuangan agama seperti zakat, infak dan sadaqah
4. Permasalahan publik seperti prostitusi, minuman alhokol, judi, dan hubungan antara lelaki dan perempuan
5. Insitusi agama seperti Mahkamah Syari'iyah dan Polisi Syari'at
6. Skill beragama seperti kemampuan membaca al-Quran.

Berdasarkan dari identifikasi yang dikemukakan diatas, ternyata bahwa yang Perda yang mengatur mengenai permasalahan publik seperti prostitusi, minuman alhokol, judi, dan hubungan antara lelaki dan perempuan ternyata termasuk yang diidentifikasi sebagai Perda yang bernuansa syariat Islam. Sebenarnya di Kabupaten Banyumas terdapat Perda yang jika digunakan identifikasi dari Arfiansyah tersebut diatas, maka dapat disebut sebagai Perda bernuansa syariat Islam. Perda tersebut adalah: Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pengendalian, Pengawasan dan Penertiban Peredaran Minuman Beralkohol dan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.

¹ Arfiansyah. (2015). "Implikasi Pemberlakuan Perda Syari'at Terhadap Ideologi Negara Indonesia". *Jurnal Ilmiah ISLAM FUTURA*, 15(1): 20-39

Kedua Perda tersebut memiliki suatu daya tarik untuk dibahas dan diteliti. *Pertama*, bahwa Kedua Perda tersebut dapat dikategorikan sebagai Perda bernuansa syariat Islam berdasarkan identifikasi dari Arfiansyah karena mengatur mengenai Minuman Keras dan Penyakit Masyarakat. *Kedua*, ternyata kedua Perda tersebut, memang menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat Banyumas. Bahkan tercatat di media online pernah terdapat pemberitaan tentang demonstrasi penolakan Perda Nomor 16 tahun 2015 dimana para demonstran ketika melakukan *long march*, mereka berangkat dari kampus IAIN Purwokerto.²

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, di Indonesia terdapat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang harus dan wajib dijadikan tolok ukur dan patokan dalam membentuk dan membuat suatu perundang-undangan di seluruh wilayah Indonesia, termasuk didalamnya pembentukan peraturan daerah.³ Oleh karena itulah, maka untuk bisa mengetahui apakah perda yang "dicap" dan "dijuluki" sebagai Perda bernuansa Syariat Islam tersebut sudah sesuai dengan kaidah-kaidah dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan atau tidak, maka harus dilakukan bedah isi, content analysis, analisa isi dan tolok ukur, batu uji penilaiannya harus didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

Masalah yang tidak kalah penting dan terkait dengan Perda bernuansa Syariat Islam ini adalah bagaimana mengakomodir hukum yang hidup dalam masyarakat, seperti Hukum Adat, Hukum Islam dan kekhasan masing-masing daerah, termasuk didalamnya kekhasan hukum yang ada dalam masyarakat. Dengan meminjam istilah Jimly Asshiddiqie, sebenarnya persoalannya adalah bagaimana agar norma yang berasal dari Syariat Islam tersebut kemudian di *ekstraksi* dan di *elaborasi* sehingga norma yang berasal dari Syariat Islam tersebut, menjadi norma hukum nasional bahkan universal, yang dapat diterima oleh

² Radar Banyumas. (2016). *Anarkis, Demo PGOT Jebol Pagar Pemkab*. Diakses online dari: <http://radarbanyumas.co.id/anarkis-demo-pgot-jebol-pagar-pemkab/>, [diakses 27 Desember, 2017].

³ Maria Farida Indrati. (2006). *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jogjakarta: Kanisius, hlm.4

semua pihak dan kelompok, dapat diundang dan dipositifkan sebagai suatu norma hukum,⁴ dengan prosedur dan tata cara yang sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011.

2. Metode Penelitian

1. Jenis dan spesifikasi Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif-deskriptif. Metode penelitian yang dipakai adalah **yuridis normatif**⁵ atau menurut Wignjosuebrototo adalah penelitian **doktrinal**,⁶ Pemusatannya akan membawa pada metode yang normatif, dan sesuai dengan pembahasannya yang analisis, maka metode ini disebut **normatif analisis**.⁷

2. Sumber data

Penelitian Yuridis Normatif ini lebih spesifik kearah *library research* (penelitian kepustakaan). Meskipun demikian tetap dilakukan dan dibutuhkan data primer yang diperoleh melalui wawancara untuk memperkuat dan memperdalam analisa. Sedangkan data sekunder yang dibutuhkan adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pengendalian, Pengawasan dan Penertiban Peredaran Minuman Beralkohol
- c. Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.
- d. Buku, literatur, Jurnal Ilmiah, Disertasi, Tesis yang relevan dengan tema penelitian ini.

3. Cara Memperoleh Data

⁴ Jimly Asshiddie. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, hlm.100-102

⁵ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. (1985). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm.15

⁶ Bambang Sunggono. (1997). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm.42

⁷ *Ibid*, hal 67-68.

Data primer didapat melalui wawancara mendalam dengan informan dan narasumber yaitu Anggota DPRD Kabupaten Banyumas yang terlibat dalam penyusunan kedua Perda tersebut sebagai Informan, dan pakar Hukum Ketatanegaraan sebagai narasumber.

Sedangkan data sekunder diperoleh dengan mendapatkannya melalui kantor sekretariat DPRD Banyumas dan perpustakaan-perpustakaan yang relevan. Penelusuran data dapat juga dilakukan melalui internet. Setelah didapat, data tersebut diinventarisir dan diidentifikasi sesuai relevansi tema penelitian.

4. Analisa data dan analisa penelitian

Yang pertama akan dilakukan adalah melakukan analisa pustaka dan analisa teori yang mendalam terhadap pemaknaan dan penafsiran suatu Perda di identifikasikan sebagai Perda bernuansa syariat Islam. Dilakukan juga perbandingan-perbandingan pustaka, teori dan hasil penelitian yang terkait Perda Syariat Islam agar didapatkan dan ditemukan rumusan yang tepat suatu Perda dapat diidentifikasi sebagai Perda Syariat Islam.

Kemudian, terhadap kedua buah Perda akan dilakukan analisa yang menurut Harold D. Lasswell, yaitu dengan cara mencatat lambang atau pesan atau kata-kata kunci, kalimat-kalimat kunci, asas-asas hukum yang digunakan, Pasal-Pasal dan ayat-ayat yang menjadi inti dan ruh didalam Perda tersebut. Hal tersebut dilakukan secara sistematis dan kemudian diberi interpretasi. Dalam melakukan intepretasi inilah diperlukan kontekstualisasi dengan cara melakukan *cross chek* analisa antara dua buah Perda yang menjadi objek penelitian dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 sebagai parameter atau pedomannya atau istilahnya sebagai batu ujinya. Kemudian dilakukan juga *cross chek* dengan hasil interview yang telah dilakukan dengan informan dan narasumber yang dituangkan dalam analisa isi di hasil penelitian dan pembahasan.

5. Penyajian data dan hasil penelitian

Hasil penelitian kemudian disajikan dalam bentuk teks naratif yang disusun secara sistematis, logis dan rasional yang didahului dengan pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan diteruskan dengan analisis bahan hukum dan hasil pembahasan serta diakhiri dengan simpulan.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1 Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan mengalami perubahan yang semula berdasarkan pada Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, kemudian diganti dengan Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, dan terakhir berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tata urutan peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan tersebut menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara hirarkis adalah:⁸

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

⁸ Lihat Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan juga berbagai asas. Menurut **Van der Vlies** dibedakan asas-asas formal dan asas material.⁹

Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
Asas ini mencakup tiga hal yaitu, mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).
Latar belakang asas ini ialah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*).
Asas ini muncul karena dalam penyelesaian masalah penyelenggaraan kehidupan manusia terdapat berbagai alternatif yang tidak selalu harus dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini bukan berarti tidak ada peraturan (*ontregelen*) namun pembentukan peraturan itu berpegang pada prinsip penyederhanaan (*soberheid*), sehingga sangat dimungkinkan adanya deregulasi yang maknanya bukan tanpa regulasi (aturan). Aturan tetap ada dan diperlukan tapi sifat pengaturannya lebih komprehensif, tidak sektoral. Asas dapat dilaksanakan merupakan asas yang menghendaki suatu peraturan dapat ditegakkan.
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
Mengenai asas ini orang melihatnya sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan.
5. Asas konsensus (*het beginsel van der consensus*).

⁹ *ibid.*, hal 19.

Konsensus ialah adanya “kesepakatan” rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan bersangkutan. Hal itu mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.

Asas-asas material meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).

Peraturan perundang-undangan harus dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya. Asas terminologi lebih tepat jika dimasukkan ke dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, karena asas ini lebih menekankan kepada teknik merancang kata-kata, struktur dan susunan peraturan sehingga pada akhirnya membentuk norma yang mengikat.¹⁰

2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van kenbaarheid*).

Alasan pentingnya asas ini ialah apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.

3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*).

Peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku hanya untuk sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).

¹⁰ Seidman, Ann Willcox. (2001) *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Kluwer Law International (*Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*), terjemahan oleh Johannes Usfunan dkk.

Asas kepastian hukum merupakan konsekuensi sendi negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu setiap peraturan yang dibentuk harus jelas.

5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)

Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu dimaksudkan bahwa selain muatan peraturan perundang-undangan berlaku umum tapi dapat juga diterapkan untuk menyelesaikan persoalan secara khusus atau keadaan tertentu (*in-concreto*). Namun dalam penerapan asas ini harus penuh kehati-hatian karena dapat meniadakan asas kepastian hukum dan asas persamaan. Oleh karena itu penerapan sepenuhnya diserahkan pada penegak peraturan perundang-undangan (hakim).

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk peraturan daerah membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*). Asas ini harus bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang diselenggarakan secara publik.

Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 137 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa peraturan daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

3.2 Peraturan Daerah Dalam Kerangka Negara Hukum

Konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan. Peraturan perundang undangan merupakan salah satu sarana yang strategis dalam mengimplementasikan ide negara hukum. Urgensi asas dalam peraturan perundang-undangan ini sangat berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah. Secara umum asas-asas yang melekat secara *inherent* pada esensi pelayanan publik adalah: asas keterbukaan, integritas, akuntabilitas, legalitas, non diskriminatif dan perlakuan yang sama, proporsionalitas, dan konsistensi. Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, yang dalam pembentukannya tidak luput dari asas formal dan material.

Peraturan Daerah yang dibentuk secara atributif seringkali muatannya tidak tuntas mengatur, sehingga perlu diderivasikan dalam berbagai aturan operasional. Kewenangan untuk membentuk aturan ini harus tetap bersumber pada delegasi kewenangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*), yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundangundangan yang lebih rendah. Dalam era otonomi luas derivasi peraturan perundang-undangan dari Peraturan Daerah dapat berupa Peraturan Daerah yang sama-sama sederajat. Seolah-olah Peraturan Daerah yang pertama dijadikan sebagai “peraturan daerah payung”.

Konsepsi pemikiran untuk membentuk peraturan daerah yang dapat fungsional di masyarakat, **Ann Seidmann dan Bob Seidmann** menawarkan suatu metode yang disebut dengan *ROCCIPI*.¹¹ Untuk memudahkan tingkat implementasinya metode ini dibedakan menjadi: *Pertama*, bersifat subyektif karena tergantung pada pemegang peran dalam pembentukan peraturan daerah yaitu *interest* (kepentingan) dan *ideologi* (nilai dan sikap), *Kedua*, bersifat obyektif

¹¹ *loc.cit.* hal. 135.

karena tergantung pada faktor-faktor yang ada diluar diri pemegang peran yaitu *Rule* (aturan); *Opportunity* (kesempatan); *Capacity* (Kemampuan); *Communication* (Komunikasi); dan *Process* (proses). Metode ini dapat digunakan sekaligus untuk mengukur implementasi peraturan daerah terutama pada aspek komunikasi dan proses di masyarakat. *ROCCIP* ini merupakan identifikasi tentang tujuh faktor yang kerap kali menimbulkan masalah dalam berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Ia kemudian dibedakan atas faktor-faktor subyektif dan faktor-faktor obyektif.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam naskah perubahan pertama UUD 1945, maka produk legislatif daerah dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya, apabila suatu materi peraturan daerah tingkat provinsi atau peraturan daerah tingkat kabupaten/kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi peraturan menteri di tingkat pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa peraturan daerah itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.¹²

Menurut **Bagir Manan**, bahwa peraturan daerah (termasuk peraturan desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau undang-undang pemerintahan daerah.¹³

¹² Jimly Asshiddiqie. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstusi Press, hlm. 279-280

¹³ Bagir Manan. (2004). *Teori dan Politik Konstitusi Cetakan Kedua*. Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 142

3.3 Latar belakang munculnya Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pengendalian, Pengawasan Dan Penertiban Peredaran Minuman Beralkohol

Perda Nomor 15 tahun 2014 berasal dari usulan Komisi D DPRD. Naskah Akademik awalnya berjudul: **Rancangan Perda tentang Pengawasan, Penertiban dan Pengendalian Peredaran Minuman Keras** berasal dari kerjasama Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman dengan DPRD Kabupaten Banyumas tahun 2014. Didalam naskah akademik dijelaskan bahwa Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) menetapkan batas maksimal kandungan alkohol (sebagai senyawa tunggal, ethanol) yang dapat ditolelir sebagai pelarut dalam produk pangan dan minuman yaitu 1 (satu) persen. Bagi konsumen Muslim, minuman yang merupakan hasil fermentasi yang menghasilkan minuman keras adalah haram untuk dikonsumsi.¹⁴

Dibahas juga didalam Naskah Akademis bahwa persoalan minuman keras perlu diatur lebih lanjut secara komprehensif dalam suatu peraturan perundang-undangan. Disatu sisi secara medis, zat yang terkandung dalam minuman keras adalah zat adiktif dan termasuk bahan berbahaya bagi kesehatan manusia. Namun disisi lain adalah salah satu komoditi ekonomi yang menyerap tenaga kerja, disamping sebagai tambahan pemasukan bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu untuk mengatur komoditi yang memiliki sisi positif dan negatif ini diperlukan asas keseimbangan kesehatan dan nilai-nilai ekonomis.

Selain itu, lanjut Kajian Naskah Akademik Perda ini juga menerangkan bahwa pengendalian minuman keras dilaksanakan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan kesehatan pribadi maupun umum. Namun disisi lain juga pengendalian minuman keras juga diarahkan untuk tidak merugikan kepentingan tenaga kerja, baik dipertanian/perkebunan maupun

¹⁴ Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor Tahun Tentang Pengawasan, Penertiban dan Pengendalian Peredaran Minuman Keras. Kerjasama Fakultas Hukum Unsoed dengan DPRD Kabupaten Banyumas. hlm. 18.

industri minuman. Oleh sebabnya dalam Perda ini harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh asas kemanfaatan untuk publik (umum) secara komprehensif.

Selain itu kajian Naskah Akademis juga mengemukakan bahwa dengan memperhatikan sifat-sifat alami minuman beralkohol dan mengupayakan penelitian yang terus-menerus secara efektif, maka diharapkan pada suatu saat akan mendapatkan minuman substitusi yang secara bertahap dapat menggantikan minuman keras dan tidak berbahaya bagi kesehatan, serta meniadakan dampak negative dimasyarakat secara luas. Pada saat pembahasan di internal Komisi maupun saat paripurna, yang mengemuka untuk dibahas adalah:

- a. Peredaran dan penempatan atau dengan kata lain melokalisir peredaran dan penempatan minuman keras tersebut. Misalnya: di Bar, diskotik, Hotel Berbintang atau Hotel Melati.
- b. Prosentase yang diperbolehkan minuman keras untuk di perjualbelikan
- c. Dijual bebas ditempat-tempat tertentu dengan ketentuan diatur untuk ditempatkan disuatu tempat tertentu yang tidak mencolok dan memerlukan konfirmasi dari penjual sehingga tidak terlalu bebas dalam memperjualbelikan

Pada saat pembahasan, muncul perdebatan terutama dari Fraksi PDI-P terkait penempatan dan peredaran. Fraksi PDI-P masih mengkritisi terkait mekanisme penempatan dan peredaran, mengingat potensi bahaya minuman keras terutama untuk generasi muda. Pada saat kemudian Eksekutif (Bupati) memberikan tanggapan juga dihadiri oleh Dinas Terkait (Dinas Perdagangan, Dinas Kesehatan), Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Persatuan Hotel dan Restaurant Indonesia (PHRI). Beberapa point yang diusulkan oleh Bupati adalah terkait pelibatan Satpol PP dan Dinas Terkait dalam hal penegakan Perda ini.

Perda ini kemudian memberikan kewenangan atributif kepada Bupati untuk mengatur melalui Peraturan Bupati terkait dengan persyaratan dan tata

cara penerbitan izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol (Pasal 12 Perda Nomor 15 tahun 2014). Perdebatan yang terjadi antara FPDIP, F-Gerindra, F-PKS dan F-PAN adalah terkait dengan tempat peredaran dan penempatannya di minimarket. Perdebatan tersebut kemudian menghasilkan kesepakatan bahwa peredaran dan penempatan penjualan minuman keras di minimarket tidak tepat dan kurang sesuai.

3.4 Latar belakang munculnya Perda Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat

Perda No 16 tahun 2015 adalah Perda yang berasal dari inisiatif eksekutif (Bupati/Pemerintah Daerah). Berawal dari banyaknya pengaduan dan keresahan dari warga masyarakat terkait penyakit masyarakat: pengemis, pengamen, pemabuk, pelacuran, gelandangan, orang telantar, anak jalanan, perjudian.

Terkait dengan pengamen, pengemis, gelandangan, orang terlantar, anak jalanan banyak pengaduan dari pengguna jalan raya yang mengalami di diperempatan jalan raya (lampu lalu lintas) yang memiliki kepadatan tinggi. Beberapa diantara bahkan sampai ada yang mendapatkan perlakuan ekstrim dari mereka dalam bentuk sampai mobilnya dibaret jika tidak memberikan uang.

Selain itu juga hasil riset dan temuan di lapangan bahwa ternyata ditemukan fakta bahwa gelandangan, pengemis dan anak-anak terlantar, termasuk para pelacur dari luar daerah Banyumas (Purwokerto) yang kemudian masuk (dimobilisasi secara sengaja) oleh semacam mafia untuk kemudian dikomoditaskan (dibisniskan) secara ekonomi untuk mendapatkan banyak keuntungan. Hal tersebut ternyata diperkuat dengan pemberitaan di media massa baik cetak dan elektronik terkait dengan fenomena banyaknya bisnis penyakit masyarakat (pengemis, pengamen, gelandangan, anak terlantar, anak jalanan, pelacuran, pemabuk dan perjudian). Selain itu juga hasil dari study banding diberbagai daerah (Solo, Yogyakarta, Semarang, Tegal) menunjukkan trend dan fenomena yang sama terkait penyakit masyarakat. Dibeberapa kabupaten/kota yang dilakukan study banding juga menunjukkan bahwa

terjadi fenomena mobilisasi pengemis, pengamen, gelandangan, anak terlantar, pelacur dari satu daerah ke daerah lain. Juga ditemukan beberapa indikasi hal tersebut dibisniskan dan dijadikan komoditi oleh semacam semacam jaringan.

Terhadap Perda Penyakit Masyarakat ini juga dilakukan kajian ekonomi di Kabupaten Banyumas, yang meskipun secara statistik adalah Kabupaten Termiskin Nomor 7 dari 35 Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, namun ternyata laju pertumbuhan ekonomi mengalami banyak percepatan terutama jika di lihat dari pembangunan fisiknya. Laju percepatan pembangunan fisik perekonomian tersebut ternyata kemudian menimbulkan dampak terhadap munculnya berbagai penyakit masyarakat di Kabupaten Banyumas. Beberapa kajian juga mendukung hal ini, dimana tingkat laju pertumbuhan suatu daerah (Kabupaten/Kota) yang mengalami perkembangan pesat, akan diikuti dengan kemunculan fenomena penyakit-penyakit masyarakat (pelacuran, anak jalanan, pengemis, pengamen, anak terlantar, pemabuk) yang apabila tidak segera diantisipasi dan ditangani dengan baik akan berdampak sangat luas dan berpotensi meningkatkan angka kejahatan, menimbulkan masalah kesehatan dan gangguan keamanan, ketertiban masyarakat.

Kajian dalam Perda ini juga menyatakan bahwa Pemerintah Daerah memiliki atau diberikan kewenangan atribusi untuk mengatur dan mengurus kesejahteraan sosial masyarakat di daerah. Oleh karenanya menjadi tugas dan kewenangan Pemda juga untuk melakukan penanggulangan penyakit masyarakat. Pengaturan melalui Perda ini sebagai dasar hukum bagi aparat pemda untuk melakukan tindakan untuk menjaga ketertiban sosial dan menciptakan suasana yang kondusif di Kabupaten Banyumas.

Berdasarkan kajian Perda yang dilakukan, telah cukup jelas bahwa pada hakikatnya penyakit sosial ternyata memiliki keterkaitan yang erat dengan norma-norma yang ada di masyarakat. Penentangan terhadap norma-norma sekaligus nilai-nilai yang hidup, tumbuh kembang di masyarakat merupakan suatu bentuk awal dari timbulnya berbagai penyakit sosial. Semakin variasinya jenis, akibat, dan dampak dari munculnya penyakit sosial maka akan semakin

kuat juga komitmen masyarakat untuk memperbaiki dan mempertegas norma-norma dan hukum yang diakui pada masyarakat. Bahkan, tidak jarang untuk mengantisipasi penyakit sosial tersebut, masyarakat membuat kaidah-kaidah sendiri. Hal tersebut merupakan suatu bentuk konklusi keinginan masyarakat yang tidak ingin lingkungannya terancam dengan adanya penyakit sosial.

Kajian terhadap Perda ini juga menunjukkan bahwa pada kenyataannya, hingga saat ini penyimpangan sosial masih terus terjadi meskipun aturan atau bahkan hukuman diberlakukan bagi para pelaku. Hal ini mungkin disebabkan oleh kurangnya kesadaran masyarakat akan buruknya perilaku-perilaku menyimpang, atau mungkin kurangnya sosialisasi tentang penyimpangan sosial. Ironisnya, ada banyak masyarakat yang merasa bangga ketika melakukan suatu perilaku menyimpang, seperti pelacuran, seks bebas, perjudian, mabuk-mabukan, padahal perilaku menyimpang jelas bukanlah hal yang patut untuk dibanggakan. Keadaan seperti inilah yang akan memicu dan memperluas lingkup terjadinya penyimpangan sosial.

Selain itu, penyimpangan sosial akan selalu berpengaruh terhadap masyarakat lain. Para pelaku penyimpangan sosial akan berinteraksi dengan masyarakat lain dan secara tidak langsung ia akan memberikan sugesti-sugesti untuk mengikuti perilakunya. Jika masyarakat tidak memiliki kesadaran yang kuat dan pengetahuan yang lemah akan perilaku menyimpang, maka dengan mudah mereka akan terpengaruh dan terbawa dalam kondisi menyimpang. Sebagian masyarakat awam mungkin menganggap perilaku menyimpang sebagai perilaku yang normal dan wajar untuk dilakukan, hal itu disebabkan karena masyarakat terlalu sering melakukan atau sekedar mengamati perilaku-perilaku menyimpang tersebut dalam kehidupan sehari-hari, sehingga hal tersebut menjadi biasa.

Dalam proses pembentukan Perda ini, DPRD Kabupaten Banyumas melibatkan Akademisi/Ahli, juga melibatkan bagian perundang-undangan, termasuk juga stake holder terkait. Komisi D yang kemudian merespon Raperda

usulan eksekutif ini kemudian membentuk Pansus untuk melakukan kajian, termasuk melakukan study banding dan melibatkan ahli/akademisi.

Didalam pelaksanaan Perda ini, memang sempat terjadi protes dan penolakan berupa Demo Penolakan dari Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) yang terjadi pada hari Jumat, 18 Maret 2016. Demontran yang menamakan diri Aliansi Masyarakat Menolak Perda Tentang Penyakit Masyarakat (Simalakama) itu menuntut agar Perda Nomor 16 tahun 2015 dicabut. Demonstrasi tersebut sempat berlangsung ricuh dan terjadi insiden perobohan pintu gerbang Pemkab Banyumas yang didorong dan didobrak oleh peserta aksi demonstran. Bupati Banyumas, Ir. H. Achmad Hussein sempat menemui dan berdialog dengan peserta aksi. Peserta aksi kemudian beringsut membubarkan diri pada Pukul 16.30 WIB.

4. Penutup

1. Hasil dari content analisis terhadap Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pengendalian, Pengawasan Dan Penertiban Peredaran Minuman Beralkohol menunjukkan bahwa Perda tersebut mempunyai tujuan keseimbangan. Dari sisi Agama (terutama Islam) yang melarang mengkonsumsi apapun yang terkait dengan minuma beralkohol. Dengan sisi medis yang menyatakan bahwa minuman beralkohol berbahaya bagi kesehatan dengan sisi perekonomian, sisi ketenagakerjaan dan sisi kepentingan masyarakat secara luas.

Dengan pengaturan melalui Perda tersebut sehingga, maka diharapkan pada suatu saat dapat dilakukan upaya penelitian yang terus-menerus sehingga mendapatkan minuman substitusi yang secara bertahap dapat menggantikan minuman keras dan tidak berbahaya bagi kesehatan, serta meniadakan dampak negative dimasyarakat secara luas. Oleh karenanya, Perda No 15 tahun 2014 sebenarnya adalah Perda yang memiliki tujuan kepentingan umum secara luas, bagi bangsa dan negara. Sehingga klaim

bahwa Perda No 15 tahun 2014 sebagai Perda bernuansa syariat Islam tidaklah benar.

2. Hasil dari content analisis terhadap Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat menunjukkan bahwa Pengaturan melalui Perda ini justru bertujuan mulia untuk melindungi kepentingan masyarakat luas dan sekaligus secara evolutif dan berkesinambungan mengusahakan dan mengupayakan jalan keluar (solusi) bagi penyakit masyarakat. Sisi penanggulangan dan tindakan represif memang perlu dilakukan untuk melakukan tindakan agar tidak meluas dan melindungi kepentingan masyarakat lain. Yang kemudian tindakan represif dan penanggulangan itu dilakukan selaras dan berkesinambungan dengan tindakan preventif dan rehabilitatif yang justru akan menjadikan kondisi lebih baik dengan berkurangnya penyakit masyarakat. Oleh karenanya, Perda No 16 tahun 2015 sebenarnya adalah Perda yang memiliki tujuan kepentingan umum secara luas, bagi bangsa dan negara. Sehingga klaim bahwa Perda No 16 tahun 2015 sebagai Perda bernuansa syariat Islam tidaklah benar.
3. Kedua Perda tersebut (Perda No 15 tahun 2014 dan Perda No 16 tahun 2015) tidaklah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Baik dari segi isi, asas, tujuan, pengaturan, sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Secara formal maupun secara prosedural kedua Perda tersebut telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

Daftar Pustaka

Buku

- Amal, Taufik Adnan dan Samsu Rizal Panggabean. (2004). *Politik Syariat Islam Dari Indonesia hingga Nigeria*. Jakarta: Pustaka Alvabet
- Andriyan, Dody Nur. (2016). *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik*. Yogyakarta: Deepublish

- Assihiddie, Jimly. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi
- Ashidiqie, Jimly. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstusi Press
- Dickerson, Reed. (1986). *The Fundamental Of Legal Drafting*. Litte. Brown and Company. Boston and Toronto. 2nd Edition
- Cheema, Shabbir G, dan Rondinelli. (1984). *Decentralization and Development, Policy Implementationin Developing Countries*, Beverly Hills. California: Sage Publications
- Fauzan, Muhammad. (2006) *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Jogjakarta: UII Pers
- Freidmann, W. (1967). *Legal Theory*. New York: Colombia University Press
- Hartono, Sunaryati. (1994). *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20*. Bandung: Alumni
- Hudari dan Martini Nawawi. (2006). *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada Press
- Ibrahim, Johnny. 2008. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia
- Indrati, Maria Farida. (2006). *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 1: Jenis Fungsi dan Materi Muatannya*. Jogjakarta: Kanisius
- Indrati, Maria Farida. (2006). *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jogjakarta: Kanisius
- Manan, Bagir. (1992). *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co
- Manan, Bagir. (2004). *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press. Edisi Kedua
- MD, Machfud. (2001). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta
- Nonet, Philippe, and Philip Selznick. (1978). *Law and Transition: Towards Responsive Law.* , New York: Harper & Row

- Panggabean, Samsu Rizal. (2002). *Din, Dunya, dan Daulah, dalam Ensiklopedia : Dunia Islam*. ed. Taufik Abdullah. Jakarta: Ikhtiar Baru
- Ranggawidjaja, Rosjidi. (1998). *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Majus
- Seidman, Ann Willcox. (2001). *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Kluwer Law International (*Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*), terjemahan olen Johanes Usfunan dkk.,
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. (1985). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Sunggono, Bambang. (1997). *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Ronny Hanitijo. (1990). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia

Journal articles:

- Agus Purnomo. (2013). Nalar Kritis Atas Positivisme Hukum: Studi terhadap Perda Syariat di Indonesia. *Jurnal Justitia Islamica*. 10(2)
- Arfiansyah. (2015). Implikasi Pemberlakuan Perda Syari'at Terhadap Ideologi Negara Indonesia. *Jurnal Ilmiah ISLAM FUTURA*. 15(1)
- Arskal Salim. (2008). Perda Berbasis Agama Dan Perlindungan Konstitusional Penegakan HAM. *Jurnal Perempuan*. 60(1)
- Hayatun Naimah dan Bahjatul Mardhiah. (2016). Perda Berbasis Syariah Dan Hubungan Negara-Agama Dalam Perspektif Pancasila. *Jurnal Mazahib*. 15(2)
- Nur Rohim Yunus. (2015). Penerapan Syariat Islam Terhadap Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia. *Jurnal Hunafa: Jurnal Studia Islamika*. 12(2)
- Sukron Kamil et Al. (2007). Syariah Islam Dan HAM: Dampak Perda Syariah Terhadap Kebebasan Sipil, Hak-Hak Perempuan, Dan Non-Muslim. ed.

Sukron Kamil & Chaider S Bamualim. *Center for the Study of Religion and Culture & Konrad Adenauer Stiftung*

Suisyanto. (2007). Perda Syariah Islam Dan Problematikanya (Kasus Tasikamalaya, *Jurnal Aplikasi Ilmu-Ilmu Agama*. 8 (1)

Syamsurijal A d'han. (2017). Indah Kabar Dari Rupa; Nasib Perempuan Di Balik Tabir Syariah Islam Di Bulukumba. *Jurnal Perempuan*. 60 (n.d.)

Wasisto Raharjo Jati. (2013). Permasalahan Implementasi Perda Syariah Dalam Otonomi Daerah. *Jurnal Al-Manahij*. 7(2)

Undang-Undang:

Republik Indonesia, Undang - Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen dan Proses Amandemen Secara Lengkap (Pertama 1999 - Keempat 2002)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234

Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pengendalian, Pengawasan Dan Penertiban Peredaran Minuman Beralkohol

Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat