

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KARAWANG
TENTANG
PENGENDALIAN DAN PENGAWASAN PEREDARAN
MINUMAN BERALKOHOL



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SINGAPERBANGSA KARAWANG
TAHUN 2021

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT, atas perkenan-Nya maka Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol dapat diselesaikan.

Penyusun ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu hingga tersusunnya naskah akademik ini, khususnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karawang atas kepercayaan penyusunan naskah akademik ini kepada Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang. Kami menyadari bahwa naskah akademik ini masih banyak kekurangan, oleh karena itu Penyusun memohon kiranya agar diberikan masukan-masukan agar dalam penyusunan naskah akademik yang mendatang menjadi jauh lebih baik.

Penyusun berharap semoga naskah akademik ini dapat dipergunakan sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

Karawang, April 2021

Tim Penyusun

Fakultas Hukum Unsika

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	Halaman
DAFTAR ISI	
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	4
C. Tujuan dan Kegunaan.....	4
D. Metode Penelitian.....	5
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoritis.....	10
B. Kajian Terhadap Asas Terkait dengan Penyusunan Norma.....	26
C. Kajian Terhadap Praktik Pengaturan minuman beralkohol, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	29
D. Kondisi dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	58
E. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.....	59
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGAN- UNDANGAN TERKAIT	
A. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan.....	60
B. Evaluasi dan Analisis.....	77
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis.....	87
B. Landasan Sosiologis.....	91
C. Landasan Yuridis.....	92

**BAB V JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENGENDALIAN DAN
PENGAWASAN PEREDARAN MINUMAN BERALKOHOL**

A. Jangkauan Arah Pengaturan.....	96
B. Materi yang Akan di Atur.....	97

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan.....	117
B. Saran.....	121

DAFTAR PUSTAKA

**LAMPIRAN : RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARAWANG
NOMOR :..... TAHUN 2021 TENTANG PENGENDALIAN DAN
PENGAWASAN PEREDARAN MINUMAN BERALKOHOL**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Peredaran minuman beralkohol di Indonesia pada saat ini sudah cukup luas karena hampir di setiap daerah di wilayah hukum Indonesia terdapat toko-toko kecil hingga toko besar yang menjual minuman beralkohol. Jenis yang diperjual belikanpun berbagai macam mulai minuman beralkohol buatan pabrik, minuman beralkohol yang kerap disebut dengan minuman polos, dan minuman beralkohol tradisional. Peredaran minuman tersebut seakan tidak akan pernah putus karena penikmat minuman beralkohol yang jumlahnya tidak sedikit sehingga menyebabkan permintaan pembelian minuman beralkohol terus terjadi guna memenuhi permintaan konsumen. Sebenarnya keberadaan minuman beralkohol kerap menuai problema di berbagai daerah karena mainset dari kebanyakan orang bahwa minuman tersebut hanya mengakibatkan kerugian bagi peminumnya dan bagi warga sekitar, namun faktanya minuman beralkohol merupakan salah satu penyumbang pendapatan daerah yang menyumbangkan cukup banyak rupiah bagi Pemerintah Daerah. Meskipun minuman beralkohol memberikan sumbangan pundi-pundi dana bagi Pemerintah Daerah, tetap saja gelombang penolakan keberadaan minuman beralkohol banyak terjadi dari berbagai macam kalangan.

Apabila mengingat lebih banyak hal-hal buruk yang diakibatkan karena mengonsumsi minuman tersebut jika dibandingkan dengan hal baik yang ditimbulkannya, tak heran apabila pemerintah lekas melakukan tindakan dengan mengeluarkan beberapa peraturan yang mengatur keberadaan minuman tersebut.

Pemerintah telah mengeluarkan banyak peraturan-peraturan untuk mengontrol laju peredaran minuman beralkohol dengan tujuan agar pengawasan terhadap peredarannya dapat dilakukan dengan mudah namun kenyataan dilapangan berkata lain. Banyak terdapat pelanggaran terhadap peraturan yang telah dirancang sedemikian rupa oleh Pemerintah dimulai dari Presiden, Menteri Perdagangan, Pemerintah Daerah Provinsi, hingga Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Di wilayah hukum Kabupaten Karawang telah banyak tempat yang menyediakan berbagai macam variasi minuman keras seperti diskotik, bar, kafe, tempat billiar, hingga pedagang kaki lima. Terkait tempat penjualan minuman beralkohol, namun pemerintah hanya dapat menetapkan beberapa tempat yang diberikan izin khusus untuk memperjualbelikan minuman beralkohol, yakni:

1. Hotel berbintang 3, bintang 4, dan bintang 5
2. Restoran dengan tanda talam selaka dan talam kencana
3. Bar termasuk pub, dan klab malam

Tempat-tempat diatas merupakan sebagian tempat yang oleh pemerintah dapat diberikan izin untuk mengedarkan minuman beralkohol kelas B hingga kelas C dengan sistem ecer dan untuk dikonsumsi di tempat.

Dalam penggolongan tersebut, golongan A jelas merupakan minuman dengan kadar alkohol paling rendah sehingga pemerintah sedikit longgar dalam hal penetapan perizinan peredaran dan penjualannya. Dalam pasal 14 ayat (3) Peraturan Menteri Perdagangan no 20/M-DAG/PER/4/2014 terdapat 3 tempat yang diizinkan untuk menjual minuman beralkohol kelas A yakni: ¹

- a. Minimarket
- b. Supermarket, Hypermarket, atau
- c. Toko pengecer lainnya

Maka pemerintah kabupaten Karawang harus menentukan tempat yang diberi izin untuk mengedarkan minuman beralkohol, pemerintah juga harus menetapkan tempat-tempat yang dilarang untuk memperjualbelikan minuman beralkohol.

Sehingga jika pemerintah kabupaten Karawang dapat melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap peredaran minuman beralkohol, maka diharapkan kabupaten Karawang dapat menjadi kabupaten yang teratur dan tertib serta menjadi kabupaten yang religius.

¹ Pasal 14 Peraturan Menteri Perdagangan no 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol

Maka untuk itu, perlu dibuatkan aturan secara khusus dalam ruang lingkup Karawang yaitu berupa Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

B. Identifikasi Masalah

Dari uraian yang telah dikemukakan diatas, maka identifikasi masalah dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa sajakah yang dihadapi dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol ?
2. Mengapa diperlukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol ?
3. Apa yang menjadi pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol?
4. Apa yang menjadi sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol ?

C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan dan kegunaan dari kegiatan penyusunan naskah akademis ini adalah :

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam pembentukan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.
3. Merumuskan dasar pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan rancangan peraturan daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademis ini dapat dipergunakan sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

D. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah, terutama data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat

dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data faktor nonhukum seperti gejala-gejala dalam masyarakat yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.

Sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif, yaitu suatu penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang berupa ucapan atau tulisan dan perilaku yang dapat diamati dari orang/ subjek itu sendiri. Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian dengan memberikan data seteliti mungkin tentang manusia atau gejala lainnya, maksudnya adalah untuk mempertegas dan dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori baru,² artinya penelitian akan dibahas dalam bentuk paparan yang diuraikan dengan kata-kata secara cermat dan seteliti mungkin berdasarkan pasal-pasal hukum yang dipergunakan dalam.

Dalam naskah akademik ini, untuk memperoleh data yang diperlukan penyusun menggunakan data-data dari bahan pustaka dan hasil survey lapangan. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.³ Data sekunder dalam naskah akademik ini diperoleh melalui studi kepustakaan

²Hadi, Sutrisno, *Metode Penelitian*, Yogyakarta : Andi Offset, 1992, hal. 13

³Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2001, hal. 6.

yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundangan, dan semua bentuk tulisan yang berhubungan dengan objek penelitian.

Adapun sumber data yang digunakan dalam penulisan naskah akademik ini diperoleh dari bahan-bahan sebagai berikut :

a. Bahan hukum primer

Bahan-bahan yang mengikat, yang terdiri dari :

- 1 Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);
- 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512);
- 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

- 6 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
- 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2738);
- 8 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Dan Pengawasan Minuman Beralkohol (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013, Nomor 190);
- 9 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/ 2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol, sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Peraturan Menteri
Perdagangan Nomor 06/M-DAG/PER/1/2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol;
- 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);
- 11 Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 7 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Kabupaten Karawang (Lembaran Daerah Kabupaten Karawang Tahun 2008 Nomor 7 Seri: E);

b. Bahan hukum sekunder

Bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan-penjelasan mengenai bahan hukum yang terdiri dari buku-buku, artikel yang terkait dengan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

c. Bahan hukum tersier

Berupa kamus/ ensiklopedi hukum dan kamus/ ensiklopedi lainnya, untuk menunjang pemaknaan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

d. Bahan hukum primer

Data primer digunakan untuk melengkapi data sekunder. Data primer diperoleh antara lain melalui wawancara dengan pejabat terkait .

Data-data ini dikumpulkan, diklasifikasi, dan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab masalah yang diajukan. Data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*), studi melalui media internet (*online research*), sementara data primer melalui studi lapangan dilakukan dengan teknik wawancara. Data yang telah dikumpulkan, diklasifikasi dan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab identifikasi masalah yang diajukan, termasuk menarik asas-asas, dan merumuskan ruang lingkup pengaturan dan konsep awal rancangan peraturan daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Alkohol

a. Kadar Alkohol

Kadar menurut KBBI adalah ukuran untuk menentukan sesuatu, atau jumlah hasil pengukuran dalam persentase mengenai gejala tertentu yang terdapat pada populasi tertentu dalam keadaan dan jangka waktu tertentu. Jadi kadar alkohol dalam obat berarti banyaknya atau persentase alkohol dalam obat.

b. Sifat Kimia dan Struktur Alkohol

Alkohol (ROH) begitu erat hubungannya dengan kehidupan sehari-hari. Alkohol digunakan dalam minuman keras. Dalam laboratorium dan industri, semua senyawa ini digunakan sebagai pelarut dan reagensia.⁴

Dalam ilmu kimia, alkohol adalah istilah yang umum bagi senyawa organik apapun yang memiliki gugus hidroksil (-OH) yang terikat pada atom karbon, yang ia sendiri terikat pada atom hidrogen dan atau atom karbon lain. Dilihat dari gugus fungsinya, alkohol memiliki banyak golongan. Golongan yang paling sederhana adalah metanol dan etanol. Sementara John Wiley dan

⁴ Ralph J. Fessenden dan Joan S. Fessenden, Kimia Organik terj. Aloys Hadyana Pudjaatmaka, Kimia Organik 1, (Jakarta: Erlangga, 1982), hlm. 259.

Soon dalam bukunya *Introduction to Organic Chemistry* menjelaskan bahwa:

“Alkohol adalah senyawa organik yang memiliki gugus hidroksil (-OH) yang terikat pada atom karbon, yang ia sendiri terikat pada atom hidrogen dan atau atom karbon lain. Dengan mensubstitusikan -OH ke H dari CH₄, maka didapat CH₃OH yang dikenal methanol. Rumus fungsional dari alkohol adalah OH dengan formula umum untuk alkohol ROH, dimana R adalah alkil atau substitusi kelompok alkil”⁵

Alkohol dapat dianggap sebagai molekul organik yang analog dengan air. Kedua ikatan C-O dan H-O bersifat polar karena elektronegatifitas pada oksigen. Sifat ikatan O-H yang sangat polar menghasilkan ikatan hidrogen dengan alkohol lain atau dengan sistem ikatan hidrogen yang lain, misal alkohol dengan air dan dengan amina.⁶ Jadi, alkohol mempunyai titik didih yang cukup tinggi disebabkan oleh adanya ikatan hidrogen antar molekul. Alkohol lebih polar dibanding hidrokarbon, dan alkohol merupakan pelarut yang baik untuk molekul polar.⁷

c. Penggunaan Alkohol

Alkohol yang sering digunakan sebagai pelarut adalah jenis metanol, etanol dan isopropanol. Metanol digunakan sebagai pelarut dalam cat, bahan anti beku dan senyawa kimia lainnya. Sedangkan etanol banyak digunakan sebagai pelarut, antiseptic,

⁵ John Wiley dan Soon, *Introduction To Organic Chemistry*, (t.p.: t.p., 2011), hlm 487.

⁶ Satyajit D. Sarker dan Lutfun Nahar, *Chemistry For Pharmacy Students: General, Organik and Natural Product Chemistry*, terj. Abdul Rohman Kimia Untuk Farmasi Bahan Kimia Organik, Alam dan Umum, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm.104.

⁷ Wiliam H. Brown dan Thomas Poon, *Introduction to Organic Chemistry International Student Version Fifth Edition*, (United States: t.p., 2011) hlm. 245.

campuran obat batuk, anggur obat, bahan minuman keras dan minuman lain yang mengandung alkohol.⁸

d. Bahaya Alkohol

Selama ini, stigma yang berkembang di masyarakat adalah alkohol dapat merusak tubuh. Agaknya, pandangan seperti ini perlu diluruskan. Pasalnya, pada dosis yang rendah (tidak memabukkan), alkohol justru menguntungkan bagi tubuh. Beberapa hasil studi melaporkan studi menyatakan bahwa konsumsi alkohol mampu menurunkan serangan jantung, stroke, dan mencegah kemungkinan munculnya serangan alzheimer.⁹

Kendati alkohol dalam dosis yang rendah bermanfaat bagi tubuh, namun alkohol juga bersifat racun. Ada dua jenis alkohol yang bersifat racun yaitu etil alkohol atau etanol dan metil alkohol atau metanol. Etil alkohol terdapat dalam minuman alkohol dan obat yang diolah (larutan alkohol), keracunan ini ditandai dengan mabuk, perubahan emosi yang mendadak, mual, muntah, tidak sadarkan diri bahkan meninggal akibat lumpuhnya alat pernapasan. Metil alkohol biasanya digunakan sebagai campuran cat, bahan pengencer, penghancur, dan pemberi panas pada makanan yang dikalengkan. Gejala yang ditimbulkan pada keracunan alkohol etil hampir sama dengan keracunan etil alkohol. Hanya saja penderita

⁸ Koes Irianto, Pencegahan dan Penanggulangan Keracunan Bahan Kimia Berbahaya, (Bandung: Yrama Widya, 2013), hlm. 98.

⁹ Muchlis Achsan Udji Sofro dan Dito Anurogo, 5 Menit Memahami 55 Problematika Kesehatan, (Yogyakarta: D-Medika, 2013), hlm. 20.

biasanya mengalami kebutaan akibat adanya pengrusakan saraf mata.

Pada umumnya, konsumsi alkohol merusak semua organ tubuh secara berangsur-angsur akibat penggunaannya, dapat menyebabkan peradangan hati (liver chirrrosis), menyebabkan pendarahan dalam perut (mag), penyakit jantung (cardiomyopathy), hormon seks, dan sistem kekebalan tubuh. Pengaruhnya terhadap otak dapat secara akut (intoksisasi, delirium) atau kronis (ataxia, pelupa, koordinasi motorik).¹⁰

Saat keadaan normal, di dalam otak terdapat kontrol inhibitorik, yang akan mencegah kita untuk tidak melakukan hal yang memalukan atau hal yang keliru. Segala jenis obat-obatan terlarang yang bersifat supresif, termasuk alkohol, akan menghambat jalan saraf otak dan menghilangkan hambatan tersebut. Kemampuan untuk membuat penilaian, melindungi tubuh atau kehormatan, kualitas kemanusiaan akan berada di bawah pengaruh obatobatan terlarang.¹¹

e. Alkohol dalam Campuran

Berdasarkan ketentuan Standar Industri Indonesia (SII) dari departemen perindustrian RI, minuman berkadar alkohol dibawah 20 % tidak tergolong minuman keras tapi juga bukan minuman ringan. Sedangkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan

¹⁰ Aliah B. Purwakanian Hasan, Pengantar Psikologi Kesehatan Islam, hlm. 233

¹¹ Aliah B. Purwakanian Hasan, Pengantar Psikologi Kesehatan Islam, hlm. 230-231.

RI No. 86/Men.Kes/Per/IV/1977 tanggal 29 April 1977 yang mengatur produksi dan peredaran minuman keras, yang dimaksud dengan minuman keras adalah semua jenis minuman beralkohol, tetapi bukan obat yang meliputi 3 golongan sebagai berikut:¹²

- 1) Golongan A (Bir), dengan kadar etanol 1% sampai dengan 5%. Golongan ini dapat menyebabkan mabuk emosional dan bicara tidak jelas.
- 2) Golongan B (Champagne, Wine), dengan kadar etanol 5% sampai dengan 20%. Golongan ini dapat menyebabkan gangguan penglihatan, kehilangan sesorik, ataksia, dan waktu reaksi yang lambat.
- 3) Golongan C (Wiski), dengan kadar etanol lebih dari 20% sampai 50%. Golongan ini dapat menyebabkan gejala ataksia parah, penglihatan ganda atau kabur, pingsan dan kadang terjadi konvulsi.

Alkohol banyak digunakan sebagai campuran, untuk makanan, minuman, dan obat-obatan ada yang berpendapat bahwa alkohol boleh digunakan selama kadarnya kurang dari satu persen. Anton Apriyantono dan Nurbowo berpendapat,¹³ “Suatu bahan yang mengandung alkohol (kurang dari satu persen) dapat digunakan dalam pembuatan produk pangan asalkan dalam produk pangan yang dibuat, alkohol sudah tidak terdeteksi lagi.”

¹² Koes Irianto, Pencegahan dan Penanggulangan Keracunan Bahan Kimia Berbahaya, hlm. 98.

¹³ Anton Apriyantono dan Nurbowo, Panduan Belanja dan Konsumsi Halal, (Jakarta: Khairul Bayan, 2003), hlm. 153.

2. Obat Batuk Sirup

a. Obat Batuk

Obat merupakan bahan kimia yang dipergunakan untuk pengobatan maupun pencegahan penyakit. Obat ialah suatu bahan paduan atau paduan bahan-bahan yang dimaksudkan untuk digunakan dalam menetapkan diagnosis, mencegah, mengurangi, menghilangkan, menyembuhkan penyakit atau gejala penyakit, luka atau kelainan badaniah dan rohaniah pada manusia atau hewan untuk memperelok atau memperindah badan atau bagian badan manusia termasuk obat tradisional. Sedangkan batuk merupakan refleks normal sistem pertahanan tubuh untuk mengeluarkan benda-benda asing dari saluran napas.¹⁴ Batuk merupakan suatu gejala bukan penyakit. Batuk terdiri dari dua jenis, yaitu batuk kering (non produktif) dan batuk berdahak (produktif). Untuk mengobatinya pun tergantung dari jenis batuk yang diderita. Batuk biasanya merupakan gejala dari penyakit lain, dimana jika batuk tidak diobati dengan cepat dan tepat dapat mengakibatkan penyakit yang lebih parah. Jadi obat batuk merupakan obat yang digunakan untuk meredakan batuk baik berdahak maupun tidak berdahak, untuk mencegah timbulnya penyakit yang lebih parah.

¹⁴ M. Sholekhudin, *Buku Obat Sehari-hari*, (Jakarta: PT. Gramedia, 2014), hlm. 49.

b. Kandungan Obat Batuk

Pada umumnya obat batuk mengandung satu atau lebih komponen berikut, yaitu ekspektoran (berkhasiat untuk memudahkan mengeluarkan dahak melalui refleks batuk) dan antihistamin (zat yang mencegah atau meredam aksi alergi). Adapula pabrik farmasi yang menambahkan antitusif (zat peredam batuk), mukolitik (pengencer dahak yang kental), dan surfaktan (bahan pencegah melekatnya dahak pada dinding saluran pernapasan serta diharapkan dapat memperlancar pengeluaran dahak melalui refleks batuk). Di pasaran, terdapat berbagai macam jenis obat batuk, baik tablet maupun sirup. Secara komposisi terdapat persamaan pada semua jenis obat batuk, yaitu terdapat kandungan bahan-bahan yang berfungsi sebagai pereda batuk seperti (Difendhidramin HCl, Dekstrometorfan HBr, Fenilefrin HCl, Ammonium Klorida). Namun, terdapat perbedaan pada penggunaan campuran. Salah satunya alkohol yang dijadikan sebagai pelarut dalam obat batuk sirup. Temuan di lapangan diketahui bahwa sebagian besar obat batuk sirup mengandung lebih dari satu persen alkohol dalam setiap volume kemasannya.

c. Macam-Macam Obat Batuk

Berdasarkan dari jenis dan kandungannya obat batuk dibagi ke dalam 6 jenis:

1) Antitusif

Antitusif, adalah jenis obat batuk yang digunakan untuk mengobati batuk kering (batuk yang tanpa disertai dahak). Secara harfiah, antitusif berarti antibatuk, karena Tussis berarti batuk. Obat golongan ini bekerja dengan menghentikan batuk secara langsung dengan menekan reflex batuk pada sistem saraf pusat.¹⁵ Contoh senyawa obat yang bersifat antitusif adalah Dekstromertofan dan noskapin.

2) Ekspektoran

Ekspektoran adalah jenis obat batuk yang mengobati batuk berdahak. Dalam kelompok ekspektoran terdapat dua sub kelompok obat yaitu ekspektoran dan mukolitik. Keduanya berbeda dalam mekanisme kerja tetapi sama dalam fungsi sebagai pengencer dahak dan mempermudah pengeluarannya dari saluran napas. Secara harfiah, expectorate berarti mengeluarkan sesuatu dari dada.

¹⁵ M. Sholekhudin, Buku Obat Sehari-hari, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2014), hlm. 51.

Dari kata *ex* yang berarti keluar dan *pectoris* yang berarti dada. Adapun mukolitik (*mucolytic*) berasal dari kata *mucus* yang berarti dahak dan *lysis* yang berarti memecah. Kedua golongan obat ini tidak menekan refleks batuk, melainkan bekerja dengan mengencerkan dahak sehingga lebih mudah dikeluarkan. Sayangnya, golongan obat jenis ini dapat mengiritasi lambung sehingga berbahaya pada penderita sakit mag.¹⁶ Contoh senyawa yang bersifat ekspektoran adalah Bromeheksin, Gliseril Guajakolat (GG, atau Guaifenesin), ambroksol, Karbosistein, atau Ammonium Klorida.

3) Antihistamin

Antihistamin adalah jenis obat batuk yang berfungsi untuk mengobati batuk akibat alergi dan disertai dengan hidung meler. Dalam obat batuk, antihistamin bekerja dengan cara menetralkan alergi yang menyebabkan batuk. Histamine adalah substansi yang diproduksi oleh tubuh sebagai mekanisme alami untuk mempertahankan diri akan adanya benda asing. Adanya antihistamin ini

¹⁶ M. Sholekhudin, Buku Obat Sehari-hari, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2014) hlm. 51-52

ditandai dengan hidung yang berair dan terasa gatal yang biasanya diikuti dengan bersin-bersin.¹⁷

Sama halnya dengan ekspektoran, obat golongan ini juga memiliki efek samping, obat golongan ini dapat menyebabkan kantuk. Untuk itu obat ini tidak dianjurkan bagi seseorang yang melakukan aktivitas yang menuntut kewaspadaan tinggi. Contoh senyawa obat yang bersifat antihistamin adalah Difenhidramin Klorfeniramin maleat (CTM), Doksilamin, Feniramin, atau Tripolidin.

4) Dekongestan

Dekongestan, adalah jenis obat batuk yang berfungsi mengobati batuk yang disertai dengan penyumbatan hidung. Obat golongan ini terdapat dalam obat batuk namun tidak bekerja melawan batuk, melainkan bekerja melegakan hidung tersumbat yang biasanya menyertai batuk.¹⁸ Contoh senyawa obat yang bersifat Dekongestan adalah Fenil Propanolamin (PPA), Efedrin, Pseudoefedrin, Etilefedrin, atau fenilefri.

¹⁷ M. Sholekhudin, Buku Obat Sehari-hari, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2014) hlm. 52-53.

¹⁸ M. Sholekhudin, Buku Obat Sehari-hari, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2014) hlm. 53

5) Herbal

Herbal adalah jenis obat batuk yang diekstrak dari tanaman bersifat meredakan batuk karena masuk angin. Contoh ekstrak dalam obat herbal adalah *Zingiberis Rhizoma*, *Kaemferiae Rhizoma*, *Citrus Aurantifolii Fructus*, *Thymi Herba*, *Menthae Folia*, *Myristicae Semen*, *Licorice*, dan *Honey*. Secara empiris ekstrak tanaman-tanaman berkhasiat meredakan batuk meskipun mekanisme kerjanya belum diketahui secara detail seperti mekanisme kerja Dekstromertofan atau Bromiheksin.

6) Sapu Jagat

Sapu jagat adalah obat batuk yang dapat mengobati segala jenis obat batuk. Dapat mengandung 3 sampai 5 jenis batuk. Pada umumnya obat ini adalah golongan obat yang berbahaya. Karena semakin banyak obat yang masuk ke dalam tubuh, semakin banyak efek samping yang terjadi.

3. Halal Haram Kandungan Alkohol

a. Halal

Halal secara etimologi berasal dari kata *halla* yang berarti melepaskan, menguraikan, membubarkan, memecahkan, membebaskan, dan membolehkan.

Sedangkan secara terminologi, kata halal mempunyai arti hal-hal yang boleh dan dapat dilakukan karena bebas atau tidak terikat dengan ketentuan-ketentuan yang melarangnya. Atau segala sesuatu yang bebas dari bahaya duniawi dan ukhrawi.

Dalam Al-Qur'an, kata halal disebutkan untuk menjelaskan beberapa permasalahan seperti muamalah, kekeluargaan, perkawinan, dan terkait dengan masalah makanan ataupun rezeki. Namun demikian, kata halal tersebut lebih banyak digunakan dalam menerangkan masalah makanan, minuman, dan rezeki. Seperti yang tertera dalam Surat Al-Baqarah: 168

“Hai sekalian manusia, makanlah yang halal lagi baik dari apa yang terdapat di bumi, dan janganlah kamu mengikuti langkah-langkah setan; karena sesungguhnya setan itu adalah musuh yang nyata bagimu.”

Jadi halal secara umum berarti boleh. Pada kasus makanan, kebanyakan makanan termasuk halal kecuali secara khusus disebutkan dalam Al-Qur'an atau hadis. Sedangkan haram adalah sesuatu yang Allah SWT melarang untuk dilakukan dengan larangan yang tegas. Setiap orang menentanginya akan berhadapan dengan siksaan Allah di akhirat. Bahkan juga terancam sanksi

syariah di dunia ini.¹⁹ Adapun prinsip-prinsip tentang hukum halal dan haram sebagai berikut:

- a) Pada dasarnya segala sesuatu halal hukumnya.
- b) Penghalalan dan pengharaman hanyalah wewenang Allah SWT semata.
- c) Mengharamkan yang halal dan menghalalkan yang haram termasuk perilaku syirik terhadap Allah SWT.
- d) Sesuatu yang diharamkan karena ia buruk dan berbahaya
- e) Pada sesuatu yang halal sudah terdapat sesuatu yang dengannya tidak lagi membutuhkan yang haram.
- f) Sesuatu yang mengantarkan kepada yang haram maka haram pula hukumnya.
- g) Menyiasati yang haram, haram hukumnya.
- h) Niat baik tidak menghapuskan hukum haram.
- i) Hati-hati terhadap yang syubhat agar tidak jatuh ke dalam yang haram. Sesuatu yang haram adalah haram untuk semua.²⁰

b. Haram

Haram adalah lawan dari halal, yaitu suatu istilah dalam ilmu yang berhubungan dengan ketentuan hukum, yaitu sesuatu atau perkara-perkara yang dilarang oleh syara'. Berdosa jika

¹⁹ Mohammad Nadratuazzaman Hosen, Panduan Umum Sistem Jaminan Halal LPPOM-MUI, (ttp, Lembaga Pengkajian Pangan Obat-obatan dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia, 2008), hlm. 42

²⁰ Mohammad Nadratuazzaman Hosen, Panduan Umum Sistem Jaminan Halal LPPOM-MUI, hlm. 42

mengerjakannya dan berpahala jika meninggalkannya. Terhadap sesuatu atau barang-barang yang haram, baik haramnya itu bendanya, zatnya, atau hasil dari yang haram juga setiap muslim dianjurkan untuk menjauhinya.²¹

Benda-benda yang dianggap haram secara umum dikelompokkan menjadi dua yaitu, haram karena zatnya dan haram karena cara memperolehnya.²² Benda yang haram karena zatnya seperti yang tertera dalam Al-Qur'an Surat Al-Maidah Ayat 3 dan Surat Al-Baqarah Ayat 173 yaitu bangkai, khamer, daging babi, dan binatang yang disembelih bukan karena Allah. Semuanya dilarang untuk dimakan baik sedikit maupun banyak, kecuali dalam keadaan yang sangat mendesak saja, yaitu ketika seseorang akan mati jika tidak memakannya dan tidak ada makanan lain disekitarnya.

c. Hukum Kandungan Alkohol pada Makanan dan Minuman

Kasus-kasus makanan haram yang dapat meragukan memiliki dampak negatif bagi masyarakat muslim. Salah satu yang diharamkan dalam Islam adalah khamer. Menurut Yusuf Qardhawi, khamer ialah bahan yang mengandung alkohol dan memabukkan.²³ Mayoritas ulama berpendapat bahwa khamer

²¹ Imam Al Ghazali, Benang Tipis antara Halal dan Haram, hlm. 19

²² Imam Al Ghazali, Benang Tipis antara Halal dan Haram, hlm. 22-25.

²³ Yusuf Qardhawi, Al-Halal wal-Haram fil-Islam terj. Abu Sa'id al-Falahi, Halal dan Haram, (Jakarta: Robbani Press, 2008) hlm. 75.

menurut mereka adalah semua minuman yang mengandung unsur memabukkan, sekalipun tidak terbuat dari perasan anggur.²⁴

Islam tidak memperkenankan seorang muslim untuk meminumnya walaupun hanya sedikit, dan tidak memperkenankannya untuk memperjualbelikan atau membuatnya, tidak boleh memasukkannya ke dalam toko atau rumahnya, tidak boleh mendatangkannya di acaraacara kegembiraan atau yang menggembirakan, tidak boleh menghidangkan kepada tamu non-muslim sekalipun, dan tidak boleh mencampurkannya ke dalam makanan atau minumannya.²⁵ Larangan mengonsumsi khamer memiliki tujuan tertentu. Tujuan dari hukum Islam adalah untuk melindungi keimanan (kepercayaan kepada Allah), kehidupan (aborsi, bunuh diri, pembunuhan), properti (kepemilikan), dan pikiran (penyalahgunaan obat terlarang).²⁶

Ulama sepakat tentang haramnya khamer, sedikit atau banyak. Tetapi mereka berbeda pendapat menyangkut nabidz (minuman dari buah/ sirup/ anggur). Imam Malik, Syafi'i, Ahmad Ibnu Hanbal dan masih banyak lainnya mengharamkannya, selama berpotensi memabukkan, baik diminum sedikit tanpa mabuk,

²⁴ M. Quraish Shihab, *Membumikan Al-Qur'an Jilid 2*, (Tangerang: Lentera Hati, 2006) hlm. 172

²⁵ Yusuf Qardhawi, *Al-Halal wal-Haram fil-Islam* terj. Abu Sa'id alFalahi, Halal dan Haram, hlm. 77.

²⁶ Aliah B. Purwakania Hasan, *Pengantar Psikologi Kesehatan Islam*, hlm. 230.

maupun banyak.²⁷ Ayat yang menjelaskan tentang haramnya khamer adalah Q.S. An Nisa:43.

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu shalat, sedang kamu dalam Keadaan mabuk.”

Khamer atau minuman yang mengandung alkohol sehingga berbahaya bagi tubuh manusia karena dapat merusak akal, karena itu khamer harus ditinggalkan. Minuman keras (minuman yang mengandung alkohol) menyebabkan system kerja organ otak dalam diri manusia menurun sebagaimana yang terjadi bila menggunakan obat bius.²⁸ Akan tetapi, Syaekani mengatakan bahwa alkohol itu suci. Karena Allah tidak pernah mengharamkan alkohol dalam Al-Qur'an seperti bangkai, daging babi, dan darah. Hal inilah yang rajih (terkuat) karena alkohol bukan bangkai, bukan dari bangkai, bukan daging babi, dan bukan darah. Alkohol itu juga bukanlah khamer yang sebenarnya dan tidak ada suatu nas pun yang mengatakan alkohol itu najis.²⁹ Jika ditinjau dari segi zatnya, alkohol terbagi menjadi dua yaitu alkohol sintetis (alkohol yang dibuat di pabrik) dan alkohol hasil fermentasi. Alkohol fermentasi inilah yang disebut khamer, yang secara hukum haram dan najis. Sedangkan alkohol sintetis dinyatakan suci meskipun haram jika di konsumsi karena memiliki sifat dan karakter yang

²⁷ M. Quraish Shihab, Membukan Al-Qur'an jilid 2, (Tangerang: Lentera Hati, 2006) hlm. 172-173

²⁸ Huzaimah Tahido Yanggo, Masail Fiqhiyah Kajian Hukum Islam Kontemporer, (Bandung: Percetakan Angkasa, 2005), hlm. 74.

²⁹ Abu Sari' Muhammad Abdul Hadi, Al-Ath'imah Wadz dzabaa-ih, terj. Sofyan Hukum Makanan dan Sembelihan Dalam Pandangan Islam, (Bandung: Trigenda Karya, 1997), hlm. 148.

sama dengan alkohol fermentasi. Hal yang sering dipertanyakan adalah mengenai hukum alkohol jika tercampur dalam makanan dan minuman. Anton Apriyanto dan Nurbowo menyatakan, bahwa Yayasan halalan Thayyiban telah menjelaskan mengenai makanan dan minuman yang memiliki kandungan etanol dapat berpotensi memabukkan, sehingga diharamkan. Jika penggunaan alkohol dalam makanan dan minuman diharamkan maka muncul maka muncul pertanyaan lain mengenai penggunaan khamer atau alkohol sebagai obat. Sebenarnya obat-obatan yang haram tidak lebih hanya perkiraan saja dapat menyembuhkan. Semacam sugesti atau semacam kepercayaan. Namun demikian, dalam kondisi darurat, ia mempunyai hukum tersendiri menurut pandangan syariah. Kalau dipastikan bahwa khamer atau sesuatu yang dicampur dengannya dapat menjadi obat bagi suatu penyakit yang dikhawatirkan akan membahayakan kehidupan seseorang sedangkan obat lain sudah tidak mampu lagi, maka penggunaan alkohol diperbolehkan selama belum memabukkan.³⁰ Jika memabukkan maka dihukumi haram baik sedikit maupun banyak.

5. Kajian Terhadap Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Dalam rangka penyusunan Raperda tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol, perlu mempertimbangkan berbagai teori dan hukum positif yang mengatur tentang Pengendalian dan

³⁰ Yusuf Qardhawi, terj. Al-Halal wal-Haram fil-Islam Abu Sa'id alFalahi Halal dan Haram, hlm. 82.

Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol, maka asas-asas yang melandasinya. Menurut Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, terdapat asas-asas dan sekaligus sebagai cara pencapaian dari tujuan yang dikandung didalamnya. Jadi untuk mencapai tujuan dari Undang-Undang ini, maka asas-asas tersebut harus diimplementasikan dalam Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

Sehingga dalam pembentukan raperda menggunakan asas perlindungan, ketertiban dan kepastian hukum, keberlanjutan dan keterpaduan.

6. Kajian Terhadap Praktik Pengaturan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

1) Praktik Pengaturan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol

Pengaturan tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang belum memiliki payung hukum sendiri yang dapat menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum. Mengingat Kabupaten Karawang yang ingin menjadikan daerahnya sebagai daerah yang berlandaskan hukum yang menjunjung tinggi keadilan, keberadaan payung hukum untuk Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol menjadi penting.

Belum terdapat pengaturan, pembinaan dan pengawasan khusus tentang Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol sehingga masih menjadi masalah dalam pemenuhan penegakan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol yang memenuhi asas profesionalitas.

2) Pengertian Otonomi

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yang artinya ‘mengatur sendiri’. Dari istilah ini tersirat kebebasan bertindak, artinya bukan karena diperintah dari atas, melainkan semata – mata atas kehendak dan inisiatif sendiri, guna kepentingan rumah tangga daerah sendiri, yang harus diatur dan diurusnya.³¹

Otonomi lazim diartikan mengatur dan mengurus diri dan/atau rumah tangga sendiri. Hak otonomi dengan demikian diartikan sebagai hak untuk mengatur dan mengurus diri dan/atau rumah tangga sendiri. Apabila pengertian ini dihubungkan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan, maka hak otonomi adalah hak daerah (disebut daerah otonom) untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri.³²

Dalam membicarakan otonomi daerah, tidak lepas dari kajian konsep dan teori desentralisasi. Terdapat hubungan yang saling menentukan dan bergantung antara desentralisasi dan

³¹ Lihat Mr. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, hal. 22-23.

³² Bagir Manan, SH, “Beberapa hal disekitar otonomi daerah sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan”, *Majalah Padjadjaran*, Jilid V – Nomor 3 – 4, Juli – Oktober 1974, Bina Cipta, Bandung, hal. 38.

otonomi daerah. Desentralisasilah yang melandasi suatu daerah dapat dikatakan otonom. Otonomi daerah tidak akan ada, jika tidak ada desentralisasi. Sebaliknya desentralisasi tanpa otonomi daerah akan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di daerah. Tanpa desentralisasi, daerah tidak akan memiliki otonomi. Otonomi daerah tidak akan pernah ada dalam konteks organisasi negara, bila teori desentralisasi menjadi dasar pijakan otonomi daerah.

Dalam tataran konsep, menurut konsep Rasyid, pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *Political Aspect* (aspek-aspek politik kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Hal ini

karena dalam system yang berlaku sebelumnya, ketidakadilan struktural dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah sangat jelas terlihat. Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah.

Uraian hubungan desentralisasi dan otonomi daerah, menunjukkan bahwa kedua konsep tersebut secara terminology dapat dipisahkan, namun dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara keduanya memiliki keterkaitan yang erat dan saling menentukan dan saling mendukung.

3) Desentralisasi

Sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu sebagai berikut :³³

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakannya saja.

³³ Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990, Hlm.3.

- b. Negara kesatuan dengan sstem desentralisasi, yaitu daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (swatantra).

Setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dijalankan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pememencaraan organ-organ yang menjalankan sebagian wewenangan pemerintahan pusat didaerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Desentralisasi akan didapati apabila wewenang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri, bersifat otonom.³⁴

Ditinjau secara etimologis, menurut Koesoemaatmadja pengertian desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de* = lepas, dan *centrum* = pusat, desentralisasi dalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, atau

³⁴ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2005, Hlm 173-174.

administratif. Bagir Manan mendefinisikan desentralisasi sebagai bentuk susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintahan pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk berdasarkan territorial atau fungsi pemerintahan tertentu.³⁵

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*) biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga – lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan – urusan pemerintahan daerah.³⁶ Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal.³⁷

Rute mengemukakan desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu. Desentralisasi menurut Hoessein mencakup dua elemen pokok, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut.³⁸ Desentralisasi dapat dipahami sebagai penyerahan

³⁵ *Op. Cit.* Nyoman, Hlm. 24.

³⁶ *Op. Cit.*, Utang Rosidin, Hlm. 86.

³⁷ *Ibid*, Hlm. 134.

³⁸ Hoogerwerf, Politikologi, Jakarta, Erlangga, 1985. Hlm. 286.

wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah pusat kepada unit – unit sub nasional (daerah/wilayah).³⁹

Kemudian Smith mengemukakan bahwa desentralisasi adalah pengurangan pemusatan administrasi pada suatu pusat tertentu dan pemberian kekuasaan kepada pemerintah daerah (lokal), menyangkut pendelegasian kepada tingkatan yang lebih rendah dalam suatu hirarki teritorial adalah apakah hirarki tersebut merupakan tingkatan-tingkatan pemerintahan dalam suatu negara ataukah tingkat-tingkat kantor dalam suatu organisasi berskala besar, dan dalam studi ilmu politik berkenaan dengan sejauh mana kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) dipencarkan melalui hirarki geografis negara, dan juga berkenaan dengan institusi dan proses yang memungkinkan berlangsungnya pemencaran tersebut.⁴⁰

Cheema dan Rodinelli berdasarkan definisi desentralisasi yang dirumuskannya, yaitu :

- a. Dekonsentrasi, merupakan pembagian kewenangan dan tanggungjawab administrative antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan. Menurut Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas

³⁹ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001, Hlm.20.

⁴⁰ Nyoman, *Loc.Cit*, Hlm. 29.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Pemerintah pusat dan pemerintahan daerah mempunyai hubungan yang sangat erat. Dalam hubungan dengan tugas pemerintahan, pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan-urusan pemerintahannya kepada daerah secara dekonsentrasi, yaitu urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

Latar belakang diadakannya dekonsentrasi ialah tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini diantaranya adalah :

- 1) Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
- 2) Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam system administrasi negara;

- 3) Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
- 4) Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan makna dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

- b. Delegasi, merupakan suatu pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada dibawah pengawasan pemerintah pusat.
- c. Devolusi, yaitu pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintahan di luar pemerintahan pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri dalam bentuk, pertama unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan.

Pemrintah pusat tidak melakukan pengawasan secara langsung terhadapnya. Kedua, unit pemerintahan tersebut diakui mempunyai batas-batas wilayah yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas-tugas umum pemerintahan. Ketiga, unit pemerintahan daerah berstatus sebagai badan hukum dan berwenang untuk mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya. Keempat, unit pemerintah daerah diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberika pelayanan kepada masyarakat, untuk memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah ini mempunyai pengaruh dan kewibawaan terhadap warganya. Kelima, terdapat hubungan yang saling menguntungkan melalui koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta unit-unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan.

4) Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

Daerah, menyebutkan penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas tertib penyelenggara negara
- c. Asas kepentingan umum
- d. Asas keterbukaan
- e. Asas proporsionalitas
- f. Asas profesionalitas
- g. Asas akuntabilitas
- h. Asas efisiensi
- i. Asas efektivitas
- j. Asas keadilan.

Yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

Yang dimaksud dengan “Asas tertib penyelenggara negara” adalah Tertib penyelenggara negara merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

Yang dimaksud dengan “Asas kepentingan umum” adalah asas tersebut merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Yang dimaksud dengan “Asas keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia.

Yang dimaksud dengan “Asas proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

Yang dimaksud dengan “Asas profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan “Asas akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan “Asas efisiensi” adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

Yang dimaksud dengan “Asas efektivitas” adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

Yang dimaksud dengan “Asas keadilan” adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Pengertian asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan (*medebewind*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

5) **Asas Desentralisasi**

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya dilimpahkan kepada daerah, baik menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, maupun aspek-aspek yang menyangkut pembiayaannya.

6) **Asas Dekonsentrasi**

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Oleh karena tidak seluruh

urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan urusan-urusan pemerintah lainnya di daerah didasarkan pada asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Pada prinsipnya, urusan pemerintahan yang didekonsentrasikan adalah sisa urusan yang tidak diserahkan ke daerah, sehingga pengertian ini juga lazim disebut teori residu atau sisa. Pelaksanaan asas dekonsentrasi menilik pada sifat dari masing-masing kewenangan pemerintahan pusat, memang ada hal-hal yang tidak dapat dilimpahkan sehingga diurus secara dekonsentrasi yaitu urusan pertahanan, peradilan, moneter fiskal, kepolisian dan urusan luar negeri.

7) **Asas Tugas Pembantuan**

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah kabupaten kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Penugasan disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Lahirnya tugas pembantuan didasarkan pada adanya pertimbangan spesifik terhadap suatu tugas yang akan lebih baik jika dilaksanakan oleh aparat pemerintahan daerah. Tugas pembantuan dalam beberapa hal juga menjadi ujian untuk meningkatkan

kapasitas daerah dalam pelaksanaan otonomi secara lebih nyata dan bertanggung jawab.

8) Tujuan Pemberian Otonomi Daerah

Bagir Manan mengemukakan bahwa salah satu tujuan pokok pemberian otonomi kepada daerah-daerah adalah dalam rangka mendemokrasikan pemerintahan, karena sistem otonomi memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan.

Disamping sebagai suatu proses demokrasi, otonomi mengandung tujuan-tujuan lain, yaitu :⁴¹

a. Pembagian dan pembatasan kekuasaan

Salah satu persoalan dalam suatu negara hukum yang demokrasi, adalah bagaimana disatu pihak menjamin dan melindungi hak-hak pribadi rakyat dari kemungkinan perkosaan sewenang-wenang dan pihak lain membatasi kekuasaan pemerintahan untuk mencegah kemungkinan bertindak sewenang-wenang. Dengan memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berarti Pemerintah Pusat membagi kekuasaan yang dimiliki dan sekaligus membatasi

⁴¹ Bagir Manan, SH. *Op.Cit.* hlm. 40-42.

kekuasaannya terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada daerah.

- b. Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintah

Peranan dan tugas-tugas yang harus dijalankan oleh negara modern sekarang ini makin bertambah luas. Dalam menjalankan tugas kewajibannya, Pemerintah Pusat terutama akan mempergunakan kepentingan nasional secara keseluruhan. Adalah terlalu sulit bahkan tidak mungkin untuk meletakkan dan mengharapakan Pemerintah Pusat dapat menjalankan tugas sebaik-baiknya terhadap segala persoalan apalagi apabila hal tersebut bersifat kedaerahan (persoalan lokal) yang beraneka ragam coraknya. Oleh sebab itu untuk menjamin efisiensi dalam menjalankan tugas kewajibannya, kepada daerah perlu diberikan wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam lingkungan rumah tangganya. Akibat lain adalah bahwa dengan adanya wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan dan kepentingan rumah tangganya, dapat diharapkan masalah-masalah (politik, ekonomi, sosial dan budaya) yang semata bersifat dan mempunyai corak lokal, akan mendapat perhatian dan pelayanan yang wajar dan baik.

Demikian pula halnya apabila dipandang dari segi penyelenggaraan ketatausahaan. Dengan adanya Pemerintahan Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, penyelenggaraan ketatausahaan atau administrasi pemerintahan pada umumnya dapat diselenggarakan dengan lebih 'murah' dan 'cepat'.

c. Pembangunan

Pembangunan adalah suatu proses mobilisasi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan perikehidupan sejahtera lahiriah dan rohaniyah. Rakyat, baik dalam arti sosial maupun ekonomi merupakan faktor yang sangat menentukan dalam proses pembangunan. Oleh sebab itu usaha untuk mengikutsertakan rakyat dalam proses pembangunan adalah penting.

Dengan adanya Pemerintahan Daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan rumah tangga daerahnya, partisipasi rakyat yang meratakan kepentingan-kepentingannya mendapatkan perhatian secara wajar akan lebih mudah untuk dibangkitkan. Disamping itu pembangunan dapat benar-benar diarahkan pada kepentingan nyata daerah yang bersangkutan, karenanya

merekalah yang paling mengetahui kepentingan dan kebutuhannya.

Ateng Syafrudin menyebutkan ada 3 (tiga) hal tujuan pemberian otonomi kepada daerah, sebagai berikut :⁴²

- 1) Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, mengingat luasnya wilayah negara, besarnya jumlah penduduk, keadaan geografis dan lain sebagainya;
- 2) Meningkatkan pelayanan masyarakat (*public service*); dan
- 3) Melancarkan pelaksanaan pembangunan.

9) Isi dan Luas Otonomi

Ajaran atau teori atau sistem mengenai isi dan luasnya otonomi dimaksudkan untuk menentukan sampai seberapa jauhkah hak mengatur dan mengurus rumah tangga atau apa sajakah yang termasuk urusan rumah tangga suatu daerah otonom.

Tentang berapa banyaknya ajaran/teori/sistem yang berkaitan tentang luasnya otonomi ini, pada umumnya para sarjana yang mengemukakan terdapat 3 (tiga). Disamping itu ada juga sarjana yang mengemukakan terdapat 5 (lima) ajaran/teori/sistem mengenai isi dan luasnya otonomi.

⁴² Dr. Ateng Syafrudin, SH. Bahan Kuliah Hukum Tata Negara (Bagian V), Fakultas Hukum Universitas Konvensi Hak Anak tolik Parahyangan. Bandung. 1981. Hlm. 8.

Rochmat Soemitro mengemukakan ada 3 (tiga) ajaran yang terkenal mengenai isi dan luasnya otonomi, yakni :⁴³

- a. Pengertian rumah tangga secara materiil (*materiele huishoudingsbegrip*);
- b. Pengertian rumah tangga secara formil (*formeelhuishoudingsbegrip*);
- c. Pengertian rumah tangga secara riil (*reelhuishoudingsbegrip*).

10) Pengertian rumah tangga secara materiil (*materiele huishoudingsbegrip*)

Didalam pengertian rumah tangga secara materiil, yang dinamakan juga “ajaran rumah tangga materiil” (*materiele huishoudingsleer*), antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ada pembagian tugas yang diperinci dengan tegas didalam undang-undang pembentukannya, ada “*materiele taakverdeling*”. Artinya rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu persatu secara tegas jadi secara normatif, didalam undang-undang pembentukannya itu.

Apa yang tidak tercantum didalam perincian itu tidak termasuk rumah tangga daerah, melainkan tetap berada dalam tangan Pemerintah Pusat. Dengan perkataan lain disini secara *a’priori* ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah itu.

⁴³ Prof.DR. Rochmat Sumitro, SH, *Peraturan Perundang – Undangan Tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Eresco-Tarate, Jakarta-Bandung, 1983, hal. 32 – 35.

Ratio dari pembagian tugas itu didasarkan kepada suatu keyakinan, bahwa ada perbedaan tugas yang asasi dalam menjalankan usaha-usaha memajukan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, antara negara dan daerah-daerah otonom yang lebih kecil mempunyai urusan-urusan sendiri yang secara prinsipil berbeda dari negara sebagai masyarakat yang lebih besar dan berada di atasnya. Negara dan daerah-daerah otonom itu masing-masing mempunyai urusan-urusan sendiri yang spesifik. Disini yang berbeda adalah materi yang menjadi objek pengurusan dan pengaturan dari masing-masing masyarakat hukum itu. Karena itulah ajaran-ajaran ini disebut “ajaran rumah tangga materiil”.

Cara ini kurang begitu fleksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif atau prakarsa, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang – kadang suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah.⁴⁴

⁴⁴R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, t.t., hal. 32 – 36. Dikutip kembali oleh M. Laica Marzuki, *Berjalan – jalan di Ranah Hukum*, Buku Revisi Cetakan Kedua, Direktorat Jenderal dan Kepaniteraan MPR RI, Jakarta 2006, hal. 169-170. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, SH., M.Hum, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Buku Revisi Cetakan Ketiga, Nusamedia, 2012, hal. 87.

Sistem rumah tangga material sebenarnya berpangkal tolak pada dasar pemikiran yang keliru yaitu anggapan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah. Memang dalam hal – hal tertentu tampak sifat atau karakter suatu urusan pemerintahan misalnya yang menyangkut kepentingan dan ketertiban seluruh negara seperti urusan pertahanan keamanan, urusan luar negeri, urusan moneter tertentu. Tetapi cukup banyak urusan pemerintahan yang menampilkan sifat atau karakter ganda. Lebih lanjut dapat pula diutarakan bahwa dalam setiap urusan pemerintahan mungkin terkandung berbagai dimensi atau bagian-bagian yang perlu diatur dan diurus secara berbeda, misalnya urusan pemerintahan dibidang pertanian. Tidak mudah untuk menentukan urusan pembibitan masuk rumah tangga daerah, sedangkan pasca panen masuk urusan pusat.

Apabila otonomi daerah menurut faham ini kita tinjau, maka isi rumah tangga itu sifatnya terbatas sekali. Daerah otonom itu tidak dapat melakukan sesuatu yang tidak disebut dalam undang-undang pembentukannya, sehingga segala langkah kerja dari daerah itu tidak dapat keluar dari ketentuan-ketentuan undang-undang tadi. Dengan demikian daerah itu tidak dapat leluasa bergerak dan mengembangkan inisiatifnya.

Ajaran rumah tangga materiil ini disebut juga didalam literatur Belanda sebagai “*de drie kringenleer*”, yang mulai muncul dalam abad pertengahan yang lalu dan mengajarkan, bahawa dengan

pasti dapat ditetapkan soal-soal mana yang masuk lingkungan negara dan mana yang masuk lingkungan “*gemeente*”.

Akan tetapi meskipun harus diakui, bahwa didalam beberapa soal tertentu dapat dikatakan dengan mudah, bahwa soal-soal itu menurut sifatnya harus diurus oleh negara. Oleh karena meliputi kepentingan negara seluruhnya, misalnya soal pertahanan negara, namun disamping soal-soal yang demikian itu, adapula soal yang lainnya, yang menurut sifatnya dapat dimasukan baik dalam rumah tangga negara, maupun kedalam rumah tangga daerah karena soal-soal itu mempunyai segi keseluruhan, maupun segi kedaerahan, misalnya urusan kebudayaan, kehewanan dan seterusnya.

Oleh karena itu tidaklah mungkin ditetapkan secara *a priori* apa yang termasuk rumah tangga masing-masing daerah itu. Lagi pula sejarah telah membuktikan, bahwa selalu terjadi perubahan didalam masyarakat yang mengakibatkan pergeseran didalam pengurusan kepentingan. Sesuatu soal yang mula-mula hanya merupakan kepentingan daerah semata-mata didalam perkembangan sejarahnya dapat meningkat menjadi kepentingan seluruh negara. Sebaliknya sesuatu soal yang tadinya merupakan urusan negara, didalam perkembangannya membutuhkan pengurusannya yang lebih khusus yang hanya dapat dilakukan dengan baik didalam lingkungan daerah.

Kenyataan-kenyataan ini menyebabkan ajaran “*de drie kringenleer*” itu tidak dapat dipertahankan dan mendorong orang untuk lebih condong kepada ajaran rumah tangga formil.

Dari kenyataan-kenyataan diatas, sangatlah sulit untuk menentukan secara rinci urusan masing-masing satuan pemerintahan. Lebih lanjut sistem rumah tangga material tidak memberikan peluang untuk secara cepat menyesuaikan suatu urusan pemerintahan dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Suatu urusan pemerintahan yang semula dianggap sebagai sesuatu yang bersifat setempat atau lokal, karena perkembangan dapat berubah menjadi suatu urusan yang bercorak nasional, sehingga perlu diatur dan diurus secara nasional.⁴⁵

Dari analisis diatas Bagir Manan menyimpulkan bahwa sistem rumah tangga material tidak dapat dijadikan patokan obyektif untuk menciptakan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

11) Pengertian rumah tangga formil

Didalam pengertian rumah tangga secara formil, yang disebut juga dengan “ajaran rumah tangga formil” (*formele huishoudingsleer*) tidak ada perbedaan sifat diantara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan oleh daerah-daerah otonom.

⁴⁵Bagir Manan, Hubungan..... *Op.Cit*, hal. 29.

Apa yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang satu pada prinsipnya dapat juga dilakukan oleh masyarakat hukum yang lain. Bila disini dilakukan pembagian tugas, maka hal itu didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis. Artinya pembagian tugas itu tidaklah disebabkan karena materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan semata-mata karena keyakinan, bahwa kepentingan-kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan lebih berhasil diselenggarakan sendiri oleh masing-masing daerah daripada oleh Pemerintah Pusat. Jadi, pertimbangan-pertimbangan efisiensilah yang menentukan pembagian tugas itu dan bukan disebabkan perbedaan sifat dari urusan-urusan yang menjadi tanggungan masing-masing.

Rumah tangga daerah secara demikian disebut rumah tangga formil, karena disini tidak terdapat perbedaan sifat materi yang diurus oleh daerah-daerah sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil dan negara sebagai masyarakat hukum yang lebih tinggi. Perbedaan tugas diadakan dengan membuat bentuk-bentuk peraturan tertentu, jadi dilaksanakan secara formil. Dalam rumah tangga formil ini tidaklah secara *a priori* ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah otonomi itu.

Tugas dari daerah-daerah itu tidak diperinci secara “nominatif” didalam undang-undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu ketentuan umum saja, sedangkan pengaturan

lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah. Batasnya tidak ditentukan secara pasti, tetapi tergantung dari keadaan, waktu, dan tempat.

Didalam pengertian rumah tangga formil, daerah-daerah otonom lebih leluasa untuk mengambil inisiatif sendiri didalam segala lapangan yang dianggapnya penting bagi kemajuan dan perkembangan daerahnya sepanjang tidak atau belum diatur dengan undang-undang. peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatnya, apabila negara, daerah yang lebih tinggi derajatnya kemudian mengatur sesuatu yang tadinya telah diatur oleh daerah yang lebih bawah, maka peraturan daerah yang disebut belakangan, sejak itu tidak berlaku lagi. Jadi, rumah tangga menurut sistem formil ini batasnya terletak pada peraturan yang dibuat oleh pihak yang lebih tinggi derajatnya (*rang orde regeling*).

Ditinjau dari perspektif hubungan antara pusat dan daerah, sepiantas lalu sistem rumah tangga formal memberikan peluang kuatnya kecenderungan desentralisasi, kuatnya susunan otonomi. Dalam kenyataannya tidaklah demikian, bahkan sebaliknya yang mungkin terjadi. Sistem rumah tangga formiil merupakan sarana yang baik untuk mendukung kecenderungan sentralisasi. Ketidakpastian urusan rumah tangga daerah, tidak ada tradisi otonomi, rendahnya inisiatif daerah akan menjelmakan daerah yang serba menunggu dan tergantung kepada pusat. Terlebih lagi apabila

keuangan daerah tidak mampu menopang kegiatannya dan tergantung pula pada bantuan keuangan dari pusat.⁴⁶

12) Pengertian rumah tangga riil.

Disamping kedua macam anggara rumah tangga daerah tersebut diatas, Pemerintah Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah memperkenalkan ajaran baru, yang dinamakan sistem rumah tangga (otonomi) yang riil (*reel*)⁴⁷ yaitu sesuatu sistem yang berdasarkan keadaan dan faktor – faktor yang nyata, sehingga tercapai harmoni antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan, baik dalam daerah itu sendiri, maupun dengan pemerintahan pusat. Dalam hal ini R. Tresna⁴⁸ menyangsikan kebenaran untuk menamakan cara pengisian otonomi dari sesuatu daerah pada saat dibentuknya, seperti yang dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, sebagai suatu sistem rumah tangga baru, karena sistem ini telah dipergunakan lebih dahulu dijamin Belanda, misalnya dalam “*Instellingsordonantie Provincie West Java*”.

⁴⁶R.. Tresna, Loc.Cit., hal. 32-36. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam hubungan....., Loc.Cit, hal. 26. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, SH., M.Hum, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Buku Revisi Cetakan Ketiga, Nusamedia, 2012, hal. 87

⁴⁷ Liat memori penjelasan bagian umum ad. 1 dan pasal – pasal 31 dan 38 dari Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1957 jo pasal 39, 40, 41, dari Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1965, jo penjelasan umum dan pasal – pasal 7 dan 8 dari Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974.

⁴⁸ Mr. R. Tresna, *Op.Cit.* 24 – 25.

Sistem ini mengambil jalan tengah antara dua ajaran tersebut diatas, dengan tidak melepaskan prinsip sistem rumah tangga, dengan tidak melepaskan prinsip sistem rumah tangga formil, Pemerintah didalam undang-undang pembentukan daerah itu, menunjuk urusan-urusan lain mengingat akan kesanggupan dan kemampuan daerah itu.

Sistem ini memang lebih cocok untuk negara muda seperti Indonesia, dalam mana terdapat daerah-daerah otonomi baru (kecuali swapraja dan desa) yang tidak mempunyai latar belakang sejarah seperti terdapat pada propinsi dan gemeente dijamin penjajahan Belanda, yang sudah ada sebelum berdirinya Republik Indonesia sebagai negara Nasional dan karenanya telah mempunyai hak-hak dan wewenang-wewenang yang berasal dari sejak dahulu.

Didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tidak lagi digunakan prinsip “otonomi yang riil dan seluas - luasnya”, melainkan “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Otonomi yang seluas-luasnya dimasa yang lampau ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran, yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan, lagi pula tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi pada daerah.

Pendapat dari Rochmat Soemitro seperti yang dikutip secara lengkap diatas telah diperbandingkannya dengan tulisan-tulisan dari C.W. Var der Pot dalam buku “*Handboek v/n Nederlandse*

Staatsrecht” halaman 517 – 520, dengan R. Tresna dalam buku “Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan” halaman 23 – 25, dan dengan *The Liang Gie* dalam buku “Pemerintahan Daerah di Indonesia” 33, 54, 58.

Bagir Manan mengemukakan terdapat beberapa sistem sehubungan dengan cara menentukan urusan rumah tangga suatu Daerah otonom, yaitu :⁴⁹

a. Sistem formil.

Dalam sistem ini, apa yang termasuk dalam urusan otonomi tidak ditentukan secara pasti. Kepada daerah otonom diberikan kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dipandang sebagai urusan dan kepentingan rumah tangganya sepanjang hal tersebut tidak secara tegas ditetapkan termasuk urusan dan kepentingan Pusat atau satuan otonom lainnya atau yang kemudian dinyatakan atau diatur oleh Pusat satuan otonom yang lebih tinggi.

b. Sistem materiil.

Sebaliknya dari sistem formil, dalam sistem materiil isi rumah tangga daerah ditetapkan secara tegas dan terperinci (*enumeratif*). Disamping sistem otonomi formil dan otonomi materiil dikenal juga:

⁴⁹ Bagir Manan, SH, *Op.Cit.*, hal. 52 – 57.

c. Sistem Otonomi riil.

Sebagai sistem otonomi yang sejak beberapa waktu yang lalu dianut oleh perundang-undangan Republik Indonesia. Otonomi riil pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan kemudian dipergunakan juga oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.⁵⁰

Sementara itu Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan terdapat 5 (lima) teori mengenai hal yang sama yang uraiannya sedikit berbeda dengan sarjana-sarjana diatas, yaitu :⁵¹

a. Teori rumah tangga/otonomi formal.

Menurut teori ini rumah tangga adalah keseluruhan daripada urusan-urusan yang diperinci oleh/dengan undang-undang.

b. Teori rumah tangga/otonomi substansial.

Teori substansial atau teori otonomi materiil (isi) mengatakan, rumah tangga itu adalah apa yang (tertinggal, tersisa) belum menjadi tugas kewajiban urusan daripada daerah otonom yang lebih tinggi, atau daripada negara (Pemerintah Pusat), disebut juga *afgrektheorie*.

c. Teori rumah tangga organik

Teori ini mengatakan, rumah tangga adalah keseluruhan daripada urusan-urusan yang menentukan ‘mati hidup’ daripada badan otonom atau Daerah Otonom. Dengan

⁵⁰ Bagir Manan, SH. Belum mengaitkannya dengan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974.

⁵¹ Prof. DR.Mr. S. Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Cet. 6, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 105 – 106.

perkataan lain : urusan-urusan yang ibaratnya merupakan organ-organ kehidupan (misalnya : jantung, hati, paru-paru dan sebagainya).

d. Teori rumah tangga/otonomi riil.

Menurut teori ini rumah tangga adalah keseluruhan daripada urusan-urusan yang secara nyata (realitas) mampu ditangani sendiri. Kemampuan tersebut berdasar atas kemampuan personil, manajerial finansial, dan sumber daya lainnya. Teori rumah tangga/otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dapat disebut :

e. Teori rumah tangga/otonomi atas kesanggupan nyata.

Nyata artinya: sesuai dengan realitas, keadaan yang sebenarnya.

Kesanggupan berarti: tidak asal omong, tetapi dengan sungguh-sungguh, dengan kemauan keras untuk berhasil, bertanggungjawab. Oleh karena penjelasan yang terdapat didalam undang-undang berbunyi: Prinsip Otonomi Daerah adalah yang nyata dan bertanggung jawab. Nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri.

Bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara yang serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan, serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mempergunakan prinsip Otonomi yang seluas-luasnya. Daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga

harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

7. Kondisi dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Di Kabupaten Karawang pengaturan tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol belum menjadi pertimbangan bagi pemerintah mengingat peraturan daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol pun masih minim teknis dan belum dibentuk sebagai suatu peraturan sendiri.

Pengaturan tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol belum memiliki payung hukum sendiri yang dapat menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum. Mengingat Kabupaten Karawang yang ingin menjadikan daerahnya memberikan perlindungan, ketertiban dan kepastian hukum, keberlanjutan dan keterpaduan kepada masyarakat, maka sebagai daerah hukum yang menjunjung tinggi keadilan dan kepastian hukum, keberadaan payung hukum untuk Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol menjadi penting. Belum terdapat pengaturan tentang Pengendalian dan Pengawasan

Peredaran Minuman Beralkohol sehingga masih menjadi masalah dalam pemenuhan pelayanan penegakan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol yang memenuhi asas profesionalitas.

8. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

1) Implikasi

Rancangan peraturan daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang ini merupakan salah satu upaya hukum yang memberikan dasar hukum dan prosedur bagi pemerintah Kabupaten Karawang dalam Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang. Dalam menjawab permasalahan tentang pengaturan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang maka implikasi dari diaturnya Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang diharapkan dapat :

- a. Subtansi mengisi kekosongan hukum mengenai pengaturan Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang.

- b. Sebagai acuan yang baku bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang dalam Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.
- c. Meningkatkan kualitas perlindungan, ketertiban dan kepastian hukum, keberlanjutan dan keterpaduan kepada masyarakat dalam rangka tertib Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol melalui pembentukan perda Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.
- d. Menyamakan persepsi tentang pentingnya Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.
- e. Menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan tentang Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang.
- f. Mendorong pengembangan kegiatan Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang.
- g. Mendorong terciptanya kondisi Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol yang profesional, berkualitas dan berstandar internasional.

2) Dampak Keuangan

Dengan adanya peraturan daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol, tentunya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan terbebani karena Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan daerah tersebut, akan mengucurkan dananya antara lain :

- a. untuk menyusun dan membuat peraturan daerah;
- b. untuk menyusun Peraturan Bupati;
- c. menyelenggarakan sosialisasi; dan
- d. pembiayaan lainnya yang merupakan implikasi dari adanya peraturan daerah ini.

Namun demikian berbagai pengeluaran APBD akibat munculnya Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol akan efisien dan efektif apabila dihubungkan dengan dampak positif bagi Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN TERKAIT

A. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol

Pengertian 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 (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia adalah sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

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

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagai berikut :

1. Asas kejelasan tujuan yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat lembaga/ pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.
3. Asas kesesuaian antara jenis dan muatan yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan
4. Asas dapat dilaksanakan yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
5. Asas dayaguna dan hasilguna yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. Asas kejelasan rumusan yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau terminology, bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan menurut

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus mencerminkan asas :

1. Asas pengayoman, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM) serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas kebangsaan yaitu setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah mencapai

mufakat dalam pengambilan keputusan kecuali tidak tercapai maka dilakukan voting yang harus tetap dijaga dalam semangat kekeluargaan.

5. Asas kenusantaraan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari seluruh sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
6. Asas bhineka tunggal ika yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. Asas keadilan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan

ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselaran, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.
11. Asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain :
 - a. Dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tidak bersalah.
 - b. Dalam Hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak dan itikad baik.

Selain itu masih ada asas-asas peraturan perundang-undangan menurut para ahli hukum.

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Surjono Soekanto ada enam asas perundang-undangan sebagai berikut :⁵²

1. Undang-undang tidak berlaku surut;
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;

⁵² Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung : CV.Pustaka Setia), 2012, hal.98.

3. Undang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priore*);
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat; dan
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat ataupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas Welvaarstaat*).

Menurut Amiroedin Syarip ada enam asas perundang-undangan sebagai berikut:⁵³Asas tingkatan hierarki.

1. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
2. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*).
3. Undang-undang tidak berlaku surut.
4. Undang-undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriore derogat lex priore*).

⁵³*Ibid.*

Disamping itu, dalam ilmu hukum juga dikenal asas *lex superiori derogat lex inferiori*, yaitu perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi mengesampingkan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah.

Apabila dilihat dari harmonisasi peraturan perundang-undangan, maka yang dimaksud dengan peraturan perundangan tidak saling bertentangan/ konflik adalah harmonisasi mengandung pengertian yaitu selaras, serasi, sepadan sebagai lawan dari kejanggalan dan ketidaksesuaian. Harmonisasi berarti juga mencocokkan hal-hal yang bertentangan secara proporsional agar membentuk suatu keseluruhan sebagai sistem atau tidak terciptanya suatu keselarasan, keserasian.

Tujuan harmonisasi adalah untuk mencegah, menghindari dan menyelesaikan peraturan perundang-undangan yang mengalami konflik, kontradiksi, tumpang tindih, kesenjangan, dan inkonsistensi.

Guna mengatasi adanya ketidakharmonisan dalam peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka diperlukan suatu metode untuk mengatasi ketidakharmonisan tersebut.

Pengertian metode adalah prosedur atau cara untuk mengetahui atau menjalankan sesuatu melalui langkah-langkah sistematis. Metode ilmiah memiliki karakteristik, yaitu :⁵⁴

⁵⁴Asep Warlan Yusuf, *Metode Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan (Makalah)*, Bandung :Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010, hal.2-3.

1. Rasional dan teruji. Karakteristik rasional adalah prosedur dan cara menemukan kebenaran menggunakan kebenaran deduktif dan kriteria kebenaran koheren. Kebenaran koheren/ konsisten adalah sesuatu itu koheren dengan sesuatu yang telah ada sebelumnya dan dianggap benar. Sedangkan karakteristik teruji adalah prosedur atau cara menemukan kebenaran dengan cara berpikir induktif dan kebenaran responden. Kebenaran respondensi adalah sesuatu dianggap benar apabila materi pengetahuan yang dikandungnya berkorespondensi (berhubungan) dengan obyek yang dituju oleh sesuatu, sementara itu, kebenaran pragmatis adalah sesuatu dianggap berguna (fungsional) dalam kehidupan praktis manusia.
2. Verifikasi dalam metode yuridis normatif, yaitu *traceable*: pengujian yang dilakukan melalui cara berpikir (logika) dari hasil penelitian atau kajian *peers group* dan *tastable* yaitu yaitu pengujian/ verifikasi dilakukan dengan menggunakan rujukan fakta/ empirik.

Metode penafsiran dalam harmonisasi terdiri dari : gramatikal, otentik, teleologis, sistematik, historis, komparatif, futuristik, restritif dan ekstensif. Sedangkan metode konstruksi dalam harmonisasi terdiri dari analogi, penghalusan hukum dan *a contrario*, dengan menggunakan asas-asas hukum *lex superiori derogat lex inferiori*, *lex specialis derogat lex*

generalis, lex posteriore derogat lex priori, undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat, undang-undang tidak dapat berlaku surut.

Secara umum suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

Landasan filosofis adalah dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan perundang undangan. Misalnya, di Negara Republik Indonesia ialah Pancasila, ia menjadi dasar filsafat dalam pembentukan perundang-undangannya.

Undang-undang harus mencerminkan gagasan yang ada dibelakangnya, yaitu keadilan. Dalam konteks peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norm*) oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri.

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis, apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka.⁵⁵ Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang dibuat harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat atau hukum yang hidup (*living law*) dimana peraturan itu diterapkan. Namun, tidak berarti bahwa apa yang ada pada suatu saat pada suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya.

Produk perundang-undangan tidak hanya merekam keadaan seketika (*moment opname*).⁵⁶ Karena masyarakat berubah, nilai-nilai pun terus berubah, untuk itulah kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan diakomodir dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.

Landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam

⁵⁵Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan : Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, hal.92.

⁵⁶Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta : IND-HILL.Co, 1992, hal.15.

kesadaran masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam undang-undang itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Dalam tataran teknis, agar menjadi harmonisasi terdapat cara untuk menganalisis peraturan perundang-undangan, yaitu :

Pertama, terlebih dahulu harus menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang akan diteliti serta peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan diteliti.

Kedua, setelah itu barulah dapat dilakukan penelitian terhadap latar belakang peraturan perundang-undangan yang hendak diteliti, yaitu dengan melihat pada "Konsideran dan Penjelasan Umum" dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Konsideran menimbang membuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan. Pokok-pokok pikiran pada konsideran menimbang memuat unsur atau landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya.

Sementara itu, penjelasan umum dari suatu peraturan perundang-undangan merupakan kebiasaan negara-negara yang menganut *civil law* gaya Eropa Kontinental. Penjelasan berfungsi sebagai pemberi keterangan mengenai kata-kata tertentu, frasa dan beberapa aspek atau konsep yang terdapat dalam suatu ketentuan ayat atau pasal yang dinilai belum terang

atau belum jelas diwatirkan oleh perumusny akan dapat menimbulkan salah penafsiran di kemudian hari. Jika diuraikan, tujuan adanya penjelasan itu adalah untuk :⁵⁷

- a. Menjelaskan pengertian dan maksud dari suatu ketentuan (*to explain the meaning and intention of the main provision*).
- b. Apabila terdapat ketidakjelasan (*obscurity*) atau kekaburan (*vagueness*) dalam suatu undang-undang, maka penjelasan dimaksudkan untuk memperjelas sehingga ketentuan dimaksud konsideran dengan tujuan yang hendak dicapai oleh pengaturan yang bersangkutan (*to classify the same so as to make it consistent with the dominant object which it seeks to suserve*).
- c. Menyediakan tambahan uraian pendukung terhadap tujuan utama peraturan perundang-undangan agar keberadaannya semakin bermakna dan semakin berguna (*to provide an additional support to the object in the main statute in order to make it meaningful and purposeful*).
- d. Apabila terdapat perbedaan yang relevan dengan maksud penjelasan untuk menekankan kesalahan dan mengedepankan obyek peraturan perundang-undangan, penjelasan dapat membantu pengadilan dalam menafsirkan *the true purport and object of the enactment*, dan (*it cannot take away*

⁵⁷ B.R. Atre, *Legislative Drafting : Principles and Techniques*, Universal Law Publishing Co., 2001, hal.68-69.

statutory right with which any person under a statute has been clothed, or set at naught the working of an Act by becoming a hindrance in the interpretation of the same).

Pada pokoknya, penjelasan suatu peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan itu atas norma-norma hukum tertentu yang diberi penjelasan. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh peraturan yang dijelaskan. Dengan demikian, penjelasan yang diberikan tidak boleh menyebabkan timbulnya ketidakjelasan atau malah membingungkan.

Selain itu, penjelasan juga tidak boleh berisi norma hukum baru ataupun yang berisi ketentuan lebih lanjut dari apa yang sudah diatur dalam batang tubuh. Untuk menghindari jangan sampai penjelasan itu berisi norma-norma hukum baru yang berbeda dari batang tubuh ketentuan yang dijelaskannya, maka pembahasan rancangan penjelasan haruslah dilakukan secara integral dengan keseluruhan naskah rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Ketiga, kemudian dilakukan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan beserta penjelasan pasal demi pasalnya, dalam hal ini dapatlah diteliti pasal demi pasal tersebut secara keseluruhan, atau hanya difokuskan terhadap pasal-pasal tertentu saja yang menjadi fokus permasalahan yang sedang dibahas.

Keempat, berdasarkan penelitian mengenai latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut serta melihat ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasalanya, maka dapat dilakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti tersebut.

Analisa terhadap peraturan perundang-undangan, tersebut dapat disesuaikan dengan tujuan dari penelitian yang dilakukan, misalnya: apakah peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, apakah ketentuan dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan fungsi maupun materi muatannya, apakah peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai daya guna (efektivitas) yang memadai dalam pelaksanaannya, dan sebagainya.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat dikemukakan beberapa arti penting dalam melakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu :

1. Untuk menilai sinkronisasi vertikal antar beberapa peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya, atau antar suatu peraturan perundang-undangan dengan aturan dasar negara. Sinkronisasi vertikal didasarkan pada hierarki peraturan perundang-undangan untuk menilai apakah secara formal ataupun materiil sesuai atau tidak antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Untuk melakukan penilaian terhadap sinkronisasi antar beberapa peraturan yang setingkat agar tidak terjadi tumpang tindih atau *over-laping*. Ini perlu menjadi perhatian penting, terutama di daerah, untuk menghindari konflik hukum yang mungkin timbul di tingkat daerah yang dapat melemahkan pelaksanaan otonomi daerah, apalagi, di daerah masih dirasakan perhatian terhadap sinkronisasi horizontal masih sangat lemah.
3. Untuk menilai apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat terutama dalam era reformasi untuk menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan masyarakat.
4. Untuk menghindari terjadinya perlawanan oleh masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang dan akan diberlakukan dalam penyelenggaraan pemerintah. Perlawanan ini dapat dalam bentuk Gugatan Uji Materil (*Judicial Review*) atau perlawanan lainnya. Ini muncul karena adanya keharusan sinkronisasi vertikal terhadap peraturan perundang-undangan, apakah peraturan yang lebih rendah sesuai atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi. *Judicial Review* sebagai salah satu sarana untuk menguji terhadap peraturan perundang-undangan perlu mendapat perhatian karena dua hal. Pertama, adanya kecenderungan pemerintah pusat untuk melakukan

penyimpangan terhadap semangat otonomi daerah. Kedua, adanya pemahaman terhadap semangat otonomi yang berlebihan oleh Kabupaten/ Kota sehingga membuka kemungkinan untuk lahirnya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

5. Untuk membuka kemungkinan dilakukan perbaikan terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku untuk merespon perkembangan dalam masyarakat.

B. Evaluasi dan Analisis

1. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Di akhir tahun 2009, tepatnya tanggal 29 September 2009, DPR RI telah mengesahkan Undang-Undang di bidang kekuasaan kehakiman. Yaitu Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman. Bersamaan dengan itu juga disahkan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁵⁸

Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman tersebut perlu dikaji secara kritis terkait dengan bagaimana masa depan kekuasaan kehakiman yang merdeka pada tahun 2010. Ini dikarenakan masyarakat mendambakan agar pelaku kekuasaan kehakiman itu merdeka dan independen sehingga keadilan dan kebenaran bisa ditegakkan dengan konsisten. Yang kaya dan yang miskin harus diperlakukan secara sama di depan hukum. Dambaan masyarakat tersebut muncul karena secara empirik kekuasaan kehakiman di masa lalu masih menunjukkan adanya potensi intervensi dari eksekutif dan ekstra yudisial sehingga pelaku kekuasaan kehakiman menjadi tidak merdeka dan tidak independen.⁵⁹

Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Penegasan Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari penegasan tersebut adalah adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Untuk mewujudkan cita-cita kekuasaan kehakiman yang merdeka, Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan

⁵⁸ http://www.kompasiana.com/az.fanani/menakar-kekuasaan-kehakiman-2010_54ff4b23a33311874a50fcab, diakses pada tanggal 31 Maret 2016 pukul 13. 20 Wib.

⁵⁹ Loc. cit

yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.⁶⁰

Pada hakikatnya cita-cita untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri merupakan cita-cita universal. Hal ini bisa dilihat dalam Basic Principles On Independence of The Judiciary, yang diajukan oleh Majelis Umum PBB dan *Beijing Statement Of Principles Of The Independence The Law Asia Region Of The Judiciary* di Manila tanggal 28 Agustus 1997. Untuk mendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka telah diadakan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dan yang terakhir pada tanggal 29 September 2009 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tersebut dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Alasan yang mengharuskan adanya perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah karena Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 belum mengatur secara komprehensif tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan perubahan tersebut untuk memperkuat penyelenggaraan kekuasaan

⁶⁰ Loc. cit

kehakiman dan mewujudkan sistem peradilan yang terpadu (integrated justice system). Di samping itu juga untuk memenuhi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU/2006 yang salah satu amarnya telah membatalkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004.⁶¹

Putusan MK tersebut juga telah membatalkan ketentuan yang terkait dengan pengawasan hakim dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Adapun perubahan-perubahan penting yang ada dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, antara lain adalah reformulasi dan reposisi sistematika Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 terkait dengan pengaturan secara komprehensif substansi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, misalnya adanya bab tersendiri mengenai asas-asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang harus dijadikan landasan Hakim dalam proses memeriksa dan memutus suatu perkara.

Asas-asas tersebut dijabarkan secara detail dalam BAB II mulai Pasal 2 sampai Pasal 17. Hal penting lainnya adalah pengaturan mengenai pengawasan hakim dan hakim konstitusi dimana Pengawasan internal dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Pengawasan eksternal terkait perilaku hakim oleh Komisi Yudisial dengan mendasarkan pada Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim yang dibuat oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Hakim yang melakukan pelanggaran kode etik tersebut diadili oleh Majelis

⁶¹ Loc. cit

Kehormatan Hakim yang berjumlah 5 orang (2 dari Mahkamah Agung dan 3 dari Komisi Yudisial).⁶²

Pengawasan tersebut tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. (tentang pengawasan ini lihat Pasal 5 dan Pasal 39 sampai 44). Bahkan dalam revisi Undang-Undang bidang peradilan ditegaskan Komisi Yudisial memiliki kewenangan untuk melakukan analisa putusan yang hasilnya bisa dijadikan sebagai dasar mutasi hakim oleh Mahkamah Agung. Pengaturan umum mengenai pengangkatan dan pemberhentian hakim dan hakim konstitusi (Pasal 30 sampai 37). Pengaturan mengenai hakim ad hoc yang bersifat sementara dan memiliki keahlian serta pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara (Pasal 32).⁶³

Pengaturan umum mengenai arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan (Pasal 58 sampai 61). Undang-Undang Nomor 48 juga menjamin akan adanya bantuan hukum bagi pencari keadilan yang tidak mampu dan pengaturan mengenai pos bantuan hukum pada setiap pengadilan (Pasal 56 dan 57). Penegasan bahwa hakim dan hakim konstitusi adalah pejabat negara (Pasal 19). Dalam revisi Undang-Undang bidang peradilan ditegaskan bahwa rekrutmen hakim pada tingkat pertama mulai tahun

⁶² Loc. cit

⁶³ Loc. cit

2010 dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dan untuk bisa menjadi hakim harus lulus pendidikan hakim.⁶⁴

Ketentuan ini diharapkan bisa menghasilkan kader hakim yang bersih dan profesional. Pengaturan umum mengenai jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim dan hakim konstitusi (Pasal 48 dan 49).

Dalam revisi Undang-Undang bidang peradilan ditegaskan bahwa setiap Hakim di samping mendapatkan gaji pokok dan tunjangan jabatan, juga harus mendapatkan hak berupa rumah jabatan milik negara, jaminan kesehatan dan sarana transportasi (roda empat) milik negara. Perubahan-perubahan penting tersebut yang ada dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 telah menumbuhkan harapan baru terkait independensi dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada tahun 2010.⁶⁵

Kekuasaan kehakiman menjadi lebih independen sehingga keadilan dan kebenaran bisa ditegakkan tanpa terpengaruh oleh siapapun. Kesejahteraan dan keamanan hakim sudah terjamin sehingga hakim bisa bekerja secara profesional. Semua orang sama di depan hukum, baik si kaya maupun si miskin. Tidak ada lagi tekanan-tekanan terhadap pelaku kekuasaan kehakiman (hakim) dalam melaksanakan tugasnya untuk memutus suatu perkara.⁶⁶

⁶⁴ Loc. cit

⁶⁵ Loc. cit

⁶⁶ Loc. cit

2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam undang-undang ini yang terutama adalah letak susunan Peraturan Daerah diantara peraturan perundangan lainnya. Sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 7 undang-undang ini, yaitu Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Kabupaten; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian pada Pasal (2) dikatakan bahwa Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan

peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden

untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum.

Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Tujuan awal adanya pengaturan tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol terutama untuk melakukan suatu peningkatan dalam aspek capaian perlindungan, ketertiban dan kepastian hukum, keberlanjutan dan keterpaduan kepada masyarakat dalam usaha Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol yang dilambangkan dengan pelayanan dan pengabdian yang direpresentasikan oleh pengaturan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol sebagai salah satu aspek utama.

Hingga saat ini, pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol menjadi salah satu bidang yang mencerminkan Indonesia sebagai negara yang religius. Sehingga dalam hal ini pemerintah daerah perlu agar daerah mengatur Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol menjadi lebih baik dan dapat mencerminkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi kepastian hukum. Situasi inilah yang kemudian membawa peraturan tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol menjadi penting untuk dilakukan.

Landasan filosofis pada dasarnya memuat pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang terdapat dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Peraturan daerah harus memuat norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu idealnya Peraturan Daerah dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan Peraturan Daerah dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam Peraturan Daerah hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat Kabupaten Karawang. Artinya, jangan sampai cita-cita filosofis yang terkandung didalam Peraturan Daerah justru mencerminkan falsafah kehidupan yang tidak cocok dengan cita-cita filosofis bangsa sendiri. Karena, itu dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung didalam Peraturan Daerah.

Dalam kaitannya dengan Raperda, maka landasan filosofis harus mencerminkan:

1. Sila Kedua Pancasila, yaitu Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, merupakan bagian landasan filosofis Raperda, sehingga pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di bidang Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol yang

berdaya guna dan berhasil guna sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, serta guna menunjang sistem Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

2. Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (6), dan (7) Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 menyebutkan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah Kabupaten dan Daerah Kabupaten itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan prinsip negara kesatuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol ini pada prinsipnya didasarkan pada asas-asas yang menjadi landasan filosofis penyusunan peraturan perundang-undangan pada umumnya yaitu diantaranya :

1. Asas Pengayoman, bahwa materi muatan peraturan daerah berfungsi untuk memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
2. Asas kemanusiaan, dimana peraturan daerah ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga masyarakat secara proporsional;
3. Asas Keadilan, dimana ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah ini adalah untuk memberikan keadilan secara proporsional bagi setiap warga masyarakat tanpa kecuali serta;
4. Asas ketertiban, dan kepastian hukum dimana salah satu tujuan utama dari peraturan daerah ini adalah untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol ini mengindahkan Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol bahwa Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol berasaskan asas perlindungan, ketertiban dan kepastian hukum, keberlanjutan dan keterpaduan.

B. Landasan Sosiologis

Bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang harus memiliki landasan sosiologis, yaitu yang mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri dan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang harus benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat, agar dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya ditengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dari berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kubutuhan masyarakat dan negara.

Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol perlu diselenggarakan dengan mengintegrasikan semua komponen.

Pada dasarnya keberadaan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol bukan saja menjunjung tinggi perlindungan bagi penduduk sekitar tetapi juga mempunyai daya dukung yang sangat besar pengaruhnya terhadap kondisi lingkungan masyarakat Kabupaten Karawang secara umum. Keberadaan Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan

Peredaran Minuman Beralkohol berfungsi sebagai salah satu bagian dalam penegakan hukum maupun penanggulangan permasalahan yang ada dengan melibatkan peran aktif dan peran serta pemerintah Kabupaten Karawang.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran “Mengingat”. Dalam Konsideran mengingat ini harus disusun secara rinci dan tepat sebagai berikut :

1. Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari Undang-Undang Dasar 1945 harus ditentukan secara cepat;
2. Undang-undang lain yang dijadikan rujukan dalam bentuk undang-undang yang bersangkutan, yang harus jelas disebutkan nomornya, judulnya, dan demikian pula nomor dan tahun Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.

Penyebutan undang-undang dalam penulisan Konsideran “Mengingat” ini tidak disertai dengan penyebutan nomor pasal ataupun ayat. Penyebutan pasal dan ayat hanya berlaku untuk penyebutan nomor pasal undang-undang yang menjadi dasar hukumnya saja. Misalnya, mengingat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Artinya, undang-undang itu dijadikan dasar yuridis dalam Konsideran mengingat itu sebagai suatu kesatuan sistem norma.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dapat mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan sehingga tidak memadai lagi sebagai landasan normatif, disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan landasan yuridis yang dapat dipertimbangkan untuk penyusunan Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol , yaitu sebagai berikut:

- 1 Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);

- 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512);
- 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- 6 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
- 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2738);
- 8 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Dan Pengawasan Minuman Beralkohol (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013, Nomor 190);
- 9 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/ 2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol, sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Peraturan Menteri
Perdagangan Nomor 06/M-DAG/PER/1/2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol;

- 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);
- 11 Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 7 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Kabupaten Karawang (Lembaran Daerah Kabupaten Karawang Tahun 2008 Nomor 7 Seri: E);

BAB V

JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG

PENGENDALIAN DAN PENGAWASAN PEREDARAN MINUMAN

BERALKOHOL

A. Jangkauan Arah Pengaturan

Jangkauan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol yang merupakan perwujudan sila pertama dan kedua Pancasila menyatakan bahwa ketuhanan yang maha esa dan kemanusiaan yang adil dan beradab, Pembukaan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi, dan keadilan sosial, sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang.

Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol perlu diselenggarakan dengan mengintegrasikan semua komponen. Berdasarkan maksud tersebut maka perlu diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

B. Materi yang Akan di Atur

BAB I

KETENTUAN UMUM

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Karawang.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten Karawang.
3. DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karawang.
4. Bupati adalah Bupati Karawang.
5. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Karawang.
6. Organisasi Perangkat Daerah, yang selanjutnya disingkat OPD adalah unsur pembantu bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan/ desadilingkungan pemerintah Kabupaten Karawang.
7. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
8. Minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) yang diproses dari hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.

9. Minuman Beralkohol Tradisional yang selanjutnya disingkat MBT adalah minuman beralkohol yang dibuat secara tradisional dan turun temurun yang dikemas secara sederhana dan pembuatannya dilakukan sewaktu-waktu.
10. Minuman Beralkohol Campuran atau Oplosan adalah minuman beralkohol yang dibuat dengan cara mencampur, meramu atau dengan cara tertentu dari bahan yang mengandung etil alkohol (C_2H_5OH) dan/atau metil alkohol (CH_3OH) atau bahan lainnya sehingga menjadi jenis minuman beralkohol baru yang dapat membahayakan kesehatan, lingkungan dan/atau keselamatan nyawa.
11. Perusahaan adalah setiap bentuk usaha perseorangan atau badan usaha yang dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan berkedudukan di wilayah Negara Republik Indonesia, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang melakukan kegiatan usaha perdagangan minuman beralkohol.
12. Mengedarkan adalah menyalurkan, memasukkan dan/atau mendistribusikan minuman beralkohol untuk diperdagangkan di Daerah.
13. Mengoplos adalah mencampur, meramu, dan menyedu bahan-bahan tertentu sehingga menjadi jenis minuman beralkohol.
14. Menyimpan adalah meletakkan di tempat yang aman supaya jangan rusak atau hilang.
15. Perdagangan minuman beralkohol adalah kegiatan mengedarkan dan/atau menjual minuman beralkohol.

16. Hotel, restoran dan bar termasuk pub dan klab malam adalah hotel, restoran dan bar sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan.
17. Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol adalah surat izin untuk menyelenggarakan tempat usaha perdagangan minuman beralkohol golongan B dan/atau golongan C.
18. Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol yang selanjutnya disingkat SIUP-MB adalah surat izin untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan khusus minuman beralkohol.
19. Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol Tradisional yang selanjutnya disebut SIUP-MBT adalah surat izin adalah untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan khusus minuman beralkohol tradisional.
20. Importir Terdaftar Minuman Beralkohol yang selanjutnya disingkat IT-MB adalah perusahaan yang mendapatkan penetapan untuk melakukan kegiatan impor minuman beralkohol.
21. Distributor Minuman Beralkohol adalah perusahaan yang ditunjuk oleh produsen minuman beralkohol produk dalam negeri dan/atau IT-MB produk asal impor untuk mengedarkan minuman beralkohol kepada pengecer dan penjual langsung melalui sub distributor di wilayah pemasaran Provinsi Jawa Barat.
22. Sub Distributor Minuman Beralkohol adalah perusahaan yang ditunjuk oleh distributor untuk mengedarkan minuman beralkohol produk dalam

negeri dan/atau produk asal impor kepada pengecer dan penjual langsung di wilayah pemasaran Provinsi Jawa Barat.

23. Penjual Langsung minuman beralkohol adalah badan usaha yang melakukan penjualan minuman beralkohol kepada konsumen akhir untuk diminum di tempat.
24. Pengecer Minuman Beralkohol adalah orang atau badan usaha yang menjual minuman beralkohol khusus dalam kemasan secara eceran.
25. Label Edar adalah tanda pengenal dalam bentuk stiker yang ditempel pada setiap botol atau kemasan minuman beralkohol.
26. Kemasan adalah bahan yang digunakan sebagai tempat dan/atau membungkus minuman beralkohol yang akan diedarkan, baik bersentuhan langsung maupun tidak bersentuhan langsung.
27. Toko Bebas Bea (*Duty Free Shop*) yang selanjutnya disebut TBB adalah Tempat Penimbunan Berikat untuk menimbun barang asal impor dan/atau barang asal daerah pabean untuk dijual kepada orang tertentu.
28. Pengusaha Toko Bebas Bea adalah Perseroan Terbatas yang khusus menjual barang asal impor dan/atau barang asal Daerah Pabean Indonesia Lainnya (DPIL) di TBB.
29. Pengendalian adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengendalikan, mengetahui, menilai dan mengarahkan agar peredaran minuman beralkohol dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.
30. Pengawasan adalah serangkaian kegiatan pencarian, pengumpulan dan analisa data dan/atau keterangan lainnya terhadap segala bentuk

pelanggaran usaha peredaran dan/atau penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Karawang.

31. Peredaran minuman beralkohol adalah kegiatan usaha menyalurkan minuman beralkohol untuk diperdagangkan di dalam negeri.

BAB II

KLASIFIKASI MINUMAN BERALKOHOL

- b. Minuman Beralkohol terdiri dari minuman beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri atau asal impor;
- c. Minuman Beralkohol dikelompokkan dalam golongan sebagai berikut:
 - a. minuman Beralkohol golongan A adalah Minuman Beralkohol dengan kadar etanol (C_2H_5OH) sampai dengan 5% (lima persen);
 - b. minuman Beralkohol golongan B adalah Minuman Beralkohol dengan kadar etanol (C_2H_5OH) lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen); dan
 - c. minuman Beralkohol golongan C adalah Minuman Beralkohol dengan kadar etanol (C_2H_5OH) lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).

BAB III

KEWENANGAN

Dalam hal pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol, Bupati berwenang:

- a. menerbitkan SIUP-MB bagi Penjual Langsung dan Penjual Eceran selain TBB;
- b. menerbitkan rekomendasi bagi TBB dalam memperoleh SIUP-MB sebagai pengecer dari Gubernur;
- c. menerbitkan SIUP-MBT;
- d. menerbitkan label edar MBT;
- e. melakukan pembatasan peredaran minuman beralkohol sesuai dengan pertimbangan karakteristik dan budaya lokal di daerahnya;
- f. melakukan penelitian lapangan dan menyusun Berita Acara Penelitian Lapangan sebagai syarat permohonan rekomendasi Gubernur bagi Distributor untuk mendapatkan SIUP-MB golongan B dan/atau golongan C dari Pemerintah;
- g. menetapkan tempat tertentu lainnya sebagai tempat yang dapat dijadikan lokasi penjualan langsung dan/atau penjualan secara eceran minuman beralkohol selain TBB;
- h. menetapkan tempat tertentu lainnya sebagai tempat yang dilarang untuk memperdagangkan minuman beralkohol;

- i. melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran dan penjualan minuman beralkohol dalam negeri jenis produksi secara tradisional;
- j. melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran dan penjualan MBT untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan di wilayah kerja masing-masing.

BAB IV

PERIZINAN

- (1) Bupati berwenang menerbitkan surat izin usaha perdagangan minuman beralkohol golongan B dan C untuk pengecer dan penjual langsung minum ditempat;
- (2) SIUP-MB hanya dapat diajukan oleh perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas dan telah mendapat rekomendasi dari Bupati;
- (3) SIUP-MB berlaku untuk setiap satu gerai atau outlet;
- (4) SIUP-MB berlaku untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang;
- (5) Perpanjangan SIUP-MB diajukan paling lama satu bulan sebelum masa berlakunya berakhir;
- (6) Ketentuan mengenai persyaratan, tata cara pengajuan permohonan, dan tata cara perpanjangan SIUP-MB diatur lebih lanjut dalam peraturan bupati.

BAB V

MBT

- (1) Masyarakat yang melakukan kegiatan usaha produksi MBT harus berbentuk kelompok usaha atau koperasi;
- (2) Setiap kelompok usaha atau koperasi hanya boleh memproduksi MBT tidak lebih dari 25 (dua puluh lima) liter per hari;
- (3) Hasil produksi MBT oleh kelompok usaha atau koperasi dilarang diedarkan dan/atau dijual di luar wilayah Kabupaten Karawang.

- (1) Setiap kelompok usaha dan koperasi yang melakukan kegiatan usaha perdagangan MBT wajib memiliki SIUP-MBT;
- (2) Kegiatan Usaha Perdagangan hanya untuk keperluan adat istiadat dan upacara keagamaan;
- (3) SIUP-MBT diterbitkan oleh Bupati;
- (4) SIUP MBT berlaku untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang.

- (1) MBT yang diedarkan oleh kelompok usaha atau koperasi wajib dikemas dan menggunakan label edar yang diterbitkan oleh Bupati;
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengajuan SIUP-MBT, label edar MBT, dan pembatasan peredaran dan/atau penjualan MBT, diatur dalam peraturan bupati

BAB VI

PENGENDALIAN PEREDARAN

Bagian Kesatu

Label Edar

- (1) Minuman beralkohol produk asal impor dan produk dalam negeri yang diedarkan oleh Distributor, Sub Distributor, Pengecer dan Penjual Langsung wajib dikemas dan menggunakan label edar yang diterbitkan oleh Gubernur;
- (2) MBT wajib dikemas dan menggunakan label edar yang diterbitkan oleh Bupati;
- (3) Label edar wajib menggunakan Bahasa Indonesia, angka arab, huruf latin, dan sekurang-kurangnya memuat keterangan mengenai:
 - a. nama produk;
 - b. kadar alkohol;
 - c. daftar dan komposisi bahan yang digunakan;
 - d. berat bersih atau isi bersih;
 - e. nama dan alamat perusahaan industri yang memproduksi atau yang mengimpor minuman beralkohol;
 - f. tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa; dan
 - g. pencantuman tulisan "minuman beralkohol" dan tulisan peringatan "dibawah umur 21 tahun atau wanita hamil dilarang minum".

- (1) Permohonan label edar oleh pengusaha diajukan kepada Bupati melalui Kepala Dinas dengan melampirkan izin edar dari kepala lembaga yang menyelenggarakan pengawasan di bidang obat dan makanan;
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai percetakan dan tata cara mendapatkan label edar diatur dalam peraturan bupati.

Bagian Kedua

Penjualan

Sistem penjualan minuman beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C terdiri dari:

- a. penjualan langsung untuk diminum; dan
 - b. penjualan secara eceran.
- (1) Sistem penjualan minuman beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C yang dilakukan dengan cara penjualan langsung untuk diminum dilakukan oleh Penjual Langsung;
 - (2) Sistem penjualan minuman beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C yang dilakukan secara eceran dilakukan oleh Pengecer.
-
- (1) Penjual Langsung hanya dapat membeli atau memperoleh minuman beralkohol yang akan dijual dari Sub Distributor yang memiliki SIUP-MB;
 - (2) Penjual Langsung hanya diizinkan menjual minuman beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C untuk diminum langsung di tempat tertentu;

- (3) Tempat tertentu ialah hotel berbintang 3, 4, dan 5, Restoran dengan Tanda Talam Kencana dan Talam Selaka, dan Bar;
- (4) Bupati dapat menetapkan tempat tertentu lainnya untuk penjualan minuman beralkohol yang diminum langsung ditempat;
- (5) Penjualan minuman beralkohol secara eceran hanya dapat dijual oleh pengecer, pada:
 - a. Toko Bebas Bea (TBB);
 - b. Tempat tertentu lainnya yang ditetapkan oleh Bupati.
- (6) Selain minuman beralkohol Minuman Beralkohol golongan A juga dapat dijual di *supermarket* dan *hypermarket*;
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tempat tertentu untuk penjualan minuman beralkohol minum langsung di tempat diatur dalam peraturan bupati.

Penjual Langsung wajib memasang pengumuman yang melarang setiap orang memasukkan, membawa dan meminum minuman beralkohol yang berasal dari luar ke dalam tempat penjualan langsung.

- (1) TBB yang berlokasi di kawasan pabean hanya diizinkan menjual minuman beralkohol secara eceran kepada:
 - a. orang yang bepergian ke luar negeri; atau
 - b. penumpang yang sedang transit di kawasan pabean.

- (2) Penjualan minuman beralkohol wajib dibuktikan dengan paspor dan tanda bukti penumpang (*boarding pass*) sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) TBB yang beralokasi di dalam kota hanya diizinkan menjual minuman beralkohol secara eceran kepada:
 - a. anggota korps diplomatik yang bertugas di Indonesia beserta keluarganya yang berdomisili di Indonesia berikut lembaga diplomatik;
 - b. pejabat/tenaga ahli yang bekerja pada badan internasional di Indonesia yang memperoleh kekebalan diplomatik beserta keluarganya; atau
 - c. turis asing yang akan keluar dari daerah pabean.
- (4) Penjualan minuman beralkohol wajib dibuktikan dengan paspor dan/atau kartu identitas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Pengusaha TBB wajib memfotokopi paspor dan/atau kartu identitas

Pengecer wajib memasang pengumuman yang berisikan larangan meminum langsung minuman beralkohol di tempat penjualan.

Bagian Ketiga

Penyimpanan

- (1) Penjual Langsung dan Penjual Eceran wajib menyimpan minuman beralkohol di gudang tempat penyimpanan minuman beralkohol dan terpisah dengan barang-barang lainnya;

- (2) Penjual Langsung dan Penjual Eceran wajib mencatat setiap pemasukan dan pengeluaran minuman beralkohol golongan A, golongan B dan/atau golongan C dari gudang penyimpanan dalam kartu data penyimpanan;
- (3) Kartu data penyimpanan paling sedikit memuat:
 - a. jumlah;
 - b. jenis;
 - c. merk;
 - d. tanggal pemasukan barang ke gudang;
 - e. tanggal pengeluaran barang dari gudang;
 - f. tujuan pengeluaran; dan
 - g. asal barang.
- (4) Kartu data penyimpanan harus diperlihatkan kepada petugas pengawas yang melakukan pemeriksaan;
- (5) Petugas pengawas dapat berasal dari Dinas atau petugas berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Bagian Keempat

Larangan

Pemegang SIUP-MB dilarang :

- a. menjual minuman beralkohol selain yang tercantum dalam SIUP-MB;
- b. menjual minuman beralkohol di lokasi selain yang telah ditetapkan oleh Bupati/Walikota;
- c. bagi TBB, menjual minuman beralkohol selain kepada orang

- d. mengedarkan dan/atau menjual minuman beralkohol tanpa kemasan dan label edar;
- e. mengedarkan dan/atau menjual minuman beralkohol dengan komposisi bahan yang tidak sesuai dengan label yang tercantum;
- f. mengedarkan dan/atau menjual minuman beralkohol di lokasi atau di tempat yang berdekatan dengan tempat ibadah, sekolah, rumah sakit, gelanggang remaja, kaki lima, terminal, stasiun, kios-kios kecil, penginapan remaja, dan bumi perkemahan;
- g. memindahtangankan SIUP-MB;
- h. memperdagangkan langsung minuman beralkohol kepada konsumen akhir bagi Distributor dan Sub Distributor; dan
- i. mengiklankan minuman beralkohol dalam media masa apapun.

(1) Setiap orang dilarang:

- a. mengedarkan, menyimpan, menjual dan/atau mengonsumsi selain minuman beralkohol dan MBT;
- b. membeli dan/atau meminum minuman beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C di luar tempat tertentu
- c. membeli minuman beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C secara eceran selain di TBB atau tempat tertentu lainnya yang ditetapkan oleh Bupati;
- d. meminum minuman beralkohol di lokasi penjualan eceran termasuk TBB;

- e.membawa, memasukkan dan meminum minuman beralkohol yang berasal dari luar ke dalam lokasi penjualan langsung tanpa izin;
 - f. membuat, mengedarkan, menyediakan dan/atau menjual minuman beralkohol tanpa izin;
 - g.mengedarkan dan/atau menjual minuman beralkohol kepada orang dibawah usia 21 (dua puluh satu) tahun yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk;
 - h. membuat, mengedarkan, membeli, menjual dan/atau meminum minuman beralkohol oplosan;
 - i. membuat, mengedarkan, membeli dan/atau menjual MBT selain untuk keperluan adat istiadat dan upacara keagamaan;
 - j. meminum MBT selain pada kegiatan dan/atau keperluan adat istiadat dan upacara keagamaan;
 - k. membawa minuman beralkohol dari luar negeri sebagai barang bawaan, kecuali untuk dikonsumsi sendiri paling banyak 1000 ml (seribu mililiter) perorang dengan isi kemasan tidak kurang dari 180 ml (seratus delapan puluh milliter).
- (2) Selain petugas yang berwenang, setiap orang dan/atau kelompok masyarakat dilarang melakukan razia terhadap tempat produksi, penjualan dan/atau peredaran minuman beralkohol, baik lokasi yang memiliki izin maupun lokasi yang tidak memiliki izin.

BAB VII

PENGAWASAN DAN PEMBINAAN

- (1) Bupati melakukan pengawasan terhadap peredaran dan/atau penjualan minuman beralkohol dan MBT;
 - (2) Dalam rangka pengawasan Bupati dibantu oleh Tim Terpadu yang terdiri dari unsur perangkat daerah dilingkungan Pemerintah Daerah dan instansi terkait lainnya;
 - (3) Tim Terpadu diketuai oleh kepala Dinas yang bertugas dan bertanggungjawab di bidang perdagangan;
 - (4) Dalam melakukan pengawasan, Tim Terpadu dapat mengikutsertakan Aparat Kepolisian sebagai unsur pendukung;
 - (5) Tim Terpadu ditetapkan dengan Keputusan Bupati.
-
- (1) Untuk melakukan pembinaan terhadap orang yang memiliki ketergantungan terhadap minuman beralkohol, MBT, dan/atau minuman oplosan, Bupati menyediakan tempat rehabilitasi;
 - (2) Penyediaan tempat rehabilitasi bertujuan:
 - a. untuk memulihkan kondisi kesehatan fisik dan psikis orang yang memiliki ketergantungan terhadap minuman beralkohol, MBT, dan/atau minuman oplosan;
 - b. memberikan pendidikan tentang bahaya dan akibat dari minuman beralkohol, MBT, dan minuman oplosan.

- (3) Seseorang dan/atau keluarganya yang memiliki ketergantungan terhadap minuman beralkohol, MBT, dan/atau minuman oplosan dapat meminta untuk direhabilitasi di tempat rehabilitasi;
- (4) Bentuk pelayanan yang disediakan di tempat rehabilitasi dapat berupa:
 - a. pelayanan medis;
 - b. pelayanan psikologis;
 - c. pelayanan spiritual; dan/atau
 - d. pelayanan pendidikan tentang bahaya dan akibat dari minuman beralkohol, MBT, dan minuman oplosan.
- a. Pelaksanaan rehabilitasi di tempat rehabilitasi diberikan secara cuma-cuma;
- b. Biaya pembentukan dan penyelenggaraan tempat rehabilitasi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai kemampuan keuangan daerah.
- d. Penyelenggaraan tempat rehabilitasi merupakan tanggungjawab Dinas Kesehatan;
- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan rehabilitasi diatur dalam peraturan bupati.

BAB VIII

PERAN SERTA MASYARAKAT

- a. Masyarakat dapat berperan serta dalam pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol;
- b. Peran serta masyarakat melaporkan keberadaan peredaran minuman beralkohol yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Masyarakat dapat menyampaikan laporan secara lisan maupun tertulis, kepada Perangkat Daerah yang membidangi ketenteraman dan ketertiban umum atau Kepolisian.

BAB IX

SANKSI ADMINISTRATIF

- (1) Pengusaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2), Pasal 5, Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (1), Pasal 9 ayat (1), Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15, serta Pasal 16 ayat (1), dikenakan sanksi administratif;
- (2) Sanksi administratif berupa:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. penutupan sementara usaha;
 - c. penutupan usaha; dan
 - d. pencabutan izin usaha.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif diatur dalam peraturan bupati.

BAB X

KETENTUAN PENYIDIKAN

- (1) PPNS daerah memiliki tugas melakukan penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah ini.
- (2) Dalam melaksanakan tugas PPNS daerah mempunyai wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB XI

KETENTUAN PIDANA

- (1) Setiap pemegang SIUP-MB yang melanggar ketentuan Pasal 17, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
- (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 18, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
- (3) Tindak pidana merupakan pelanggaran.

BAB XII

KETENTUAN PERALIHAN

Izin penjualan minuman beralkohol bagi TBB sebagai pengecer yang telah diterbitkan sebelum Peraturan Daerah ini ditetapkan, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya izin.

BAB XIII

KETENTUAN PENUTUP

Peraturan Pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Pada saat ini belum ada dasar hukum mengenai Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang, sehingga perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.
2. Perlunya dibuat Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang, untuk menjamin landasan hukum yang kuat bagi pengaturan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Karawang.
3. Pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan peraturan daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol:

a. Pertimbangan Filosofis

Dalam kaitannya dengan Raperda, maka landasan filosofis harus mencerminkan :

- 1) Sila pertama dan Kedua Pancasila, yaitu ketuhanan yang maha esa dan Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, merupakan bagian landasan filosofis Raperda, sehingga pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah didalam penyusunan

Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol yang berdaya guna dan berhasil guna.

- 2) Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (6), dan (7) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 menyebutkan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah Kabupaten dan Daerah Kabupaten itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan prinsip negara kesatuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

b. Landasan Sosiologis

Bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang harus memiliki landasan sosiologis, yaitu yang mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri dan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan

normatif yang dituangkan dalam undang-undang harus benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat, agar dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya ditengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dari berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kubutuhan masyarakat dan negara.

Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol perlu diselenggarakan dengan mengintegrasikan semua komponen, agar terciptanya produk hukum yang berkualitas.

c. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dapat mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan

hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan sehingga tidak memadai lagi sebagai landasan normatif, disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah Tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

Jangkauan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol yang merupakan perwujudan sila pertama dan kedua Pancasila menyatakan bahwa ketuhanan yang maha esa dan Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Pembukaan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi, dan keadilan sosial, sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang.

Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol perlu diselenggarakan dengan mengintegrasikan semua komponen demi terlaksananya rencanya tersebut. Berdasarkan maksud tersebut maka perlu diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah

Kabupaten Karawang tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.

Pokok-pokok materi dalam Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol, yaitu : a) ketentuan umum, b) klasifikasi minuman beralkohol c) kewenangan, d) perizinan e) MBT, f) pengendalian peredaran g) pengawasan dan pembinaan h) peran serta masyarakat i) sanksi administrasi, j) ketentuan penyidikan, k) ketentuan pidana., l) ketentuan peralihan, dan j) ketentuan penutup.

B. Saran

1. Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang diharapkan segera menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.
2. Berdasarkan masukan dari naskah akademik ini, hendaknya dapat dijadikan sebagai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis atas permasalahan Penyelenggaraan Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol.
3. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar memasukan dan memberikan prioritas Peraturan Daerah Tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol ini dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) untuk segera dapat dibahas bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan : Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara.
- Abu Sari' Muhammad Abdul Hadi, *Al-Ath'imah Wadz dzabaa-ih*, terj. Sofyan Hukum Makanan dan Sembelihan Dalam Pandangan Islam, (Bandung: Trigenda Karya,1997),
- Aliah B. Purwakania Hasan, *Pengantar Psikologi Kesehatan Islam*
- Asep Warlan Yusuf, *Metode Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan (Makalah)*, Bandung :Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*(Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2010
- B.R. Atre, *Legislative Drafting : Principles and Techniques*, Universal Law Publishing Co., 2001.
- Budihardjo Hardjowidoyo dan Hayie Muhammad, *Prinsip-prinsip Dasar Pengadaan Barang dan Jasa*. Indonesia Procurement Watch, Jakarta, 2006,
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta : IND-HILL.Co.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta,Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.

_____, “Beberapa hal disekitar otonomi daerah sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan”, Majalah Padjadjaran, Jilid V – Nomor 3 – 4, Juli – Oktober 1974, Bina Cipta, Bandung.

_____, Belum mengaitkannya dengan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harahap, 2001

Dr. Ateng Syafrudin, SH. Bahan Kuliah Hukum Tata Negara (Bagian V), Fakultas Hukum Universitas Konvensi Hak Anak tolak Parahyangan. Bandung. 1981.

Hadi, Sutrisno, *Metode Penelitian*, Yogyakarta : Andi Offset, 1992.

Huzaimah Tahido Yanggo, *Masail Fiqhiyah Kajian Hukum Islam Kontemporer*, (Bandung: Percetakan Angkasa, 2005),

Hoogerwerf, *Politikologi*, Jakarta, Erlangga, 1985.

Imam Al Ghazali, *Benang Tipis antara Halal dan Haram*,

John Wiley dan Soon, *Introduction To Organic Chemistry*, (ttp.: t.p., 2011)

Koes Irianto, *Pencegahan dan Penanggulangan Keracunan Bahan Kimia Berbahaya*, (Bandung: Yrama Widya, 2013),

Mr. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung.2012.

Muchlis Achsan Udji Sofro dan Dito Anurogo, *5 Menit Memahami 55 Problematika Kesehatan*, (Yogyakarta: D-Medika, 2013),

M. Sholekhudin, *Buku Obat Sehari-hari*, (Jakarta: PT. Gramedia, 2014),

M. Sholekhudin, *Buku Obat Sehari-hari*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo,2014)

M. Quraish Shihab, *Membumikan Al-Qur'an Jilid 2*, (Tangerang: Lentera Hati, 2006

Mohammad Nadratuzzaman Hosen, *Panduan Umum Sistem Jaminan Halal LPPOM-MUI*, (ttp, Lembaga Pengkajian Pangan Obat-obatan dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia, 2008),

Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung : CV.Pustaka Setia), 2012.

Prof. DR.Mr. S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 6, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

Prof.DR. Rochmat Sumitro, SH, *Peraturan Perundang – Undangan Tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Eresco-Tarate, Jakarta-Bandung, 1983.

Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990.

Ralp J. Fessenden dan Joan S. Fessenden, *Kimia Organik* terj. Aloys Hadyana Pudjaatmaka, *Kimia Organik 1*,(Jakarta: Erlangga, 1982),

Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2001.

Satyajit D. Sarker dan Lutfun Nahar, *Chemistry For Pharmacy Students: General, Organik and Natural Product Chemistry*, terj. Abdul Rohman Kimia Untuk Farmasi Bahan Kimia Organik, Alam dan Umum, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009),

Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press, 2014.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*,

PT. Raja Grafindo Persada, Depok : 2013.

Yusuf Qardhawi, *Al-Halal wal-Haram fil-Islam* terj. Abu Sa'id al-Falahi, Halal

dan Haram, (Jakarta: Robbani Press, 2008)

Pujiono, *Bantuan Hukum dalam Perspektif Tanggungjawab Negara*, Makalah disampaikan dalam Kegiatan Seminar “*Bantuan Hukum dan Akses terhadap Keadilan Bagi Masyarakat Marginal*”, Semarang , 09 Pebruari 2010

Justice for The Poor – The World Bank, *Menciptakan Peluang Keadilan*, Jakarta: The World Bank, 2005.

Asfinawati, *Prolog: Bantuan Hukum Cuma-Cuma dan Komersialisasi*, dalam Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, *Bantuan Hukum Akses Masyarakat Miskin dan Marjinal terhadap Keadilan*, (akarta: LBH Jakarta, 2007)

Adnan Buyung Nasution dalam Abdurrahman, *Aspek-Aspek Bantuan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Cendana Press, 1983.

Commision on Legal Empowerment of The Poor, *Making Law Works for Everyone*, New Jersey: Toppan Company Printing America, 2008.

David Udell and Rebecca Diller, *White Paper, Access to Justice: Opening The Courthouse Door*, New York: Brennan Justice Center, New York University School of Law, 2007.

H. Patrick Glenn dalam Justice for The Poor – The World Bank, *Forging The Middle Ground- Engaging Non State Justice in Indonesia*, Jakarta: The World Bank, 2008.

Cate Sumner, *Memberi Keadilan Bagi Para Pencari Keadilan, Sebuah Laporan Tentang Pengadilan Agama Indonesia:Penelitian tahun 2007 tentang Akses dan Kesetaraan* Jakarta: Mahkamah Agung dan Ausaid, 2008.

Hadi, Sutrisno, *Metode Penelitian*, Yogyakarta : Andi Offset, 1992.

Frans Hendra Winarta, 2000, *Bantuan Hukum Suatu Hak Asasi Manusia Bukan Belas Kasihan*, Elex Media Komputindo, Jakarta.

- Mochtar Kusumaatmadja, 1975, *Bantuan Hukum di Indonesia, Terutama dalam Hubungannya dengan Pendidikan Hukum*, Lembaga Penelitian Hukum dan kriminologi, Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, Bandung.
- Soerjono Soekamto, *Bantuan Hukum, Suatu Tinjauan Sosio-Yuridis*, Jakarta: Ghalia Indah, 1983.
- Mulyana W. Kusumah dalam Kelompok Kerja Keparalegalan Indonesia, *Analisis Kritik RUU Bantuan Hukum*, Jakarta: Pokja Paralegal.
- Stephen Golub, *Beyond Rule of law Orthodoxy*, Washington D.C: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- Mr. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung.
- Bagir Manan, SH, “*Beberapa hal disekitar otonomi daerah sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan*”, Majalah Padjadjaran, Jilid V – Nomor 3 – 4, Juli – Oktober 1974, Bina Cipta, Bandung.
- Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990.
- Wiliam H. Brown dan Thomas Poon, *Introduction to Organic Chemistry International Student Version Fifth Edition*, (United States: t.p., 2011)