

**PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATU BARA
NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG KETERTIBAN UMUM DAN
KETENTRAMAN MASYARAKAT MENGENAI MINUMAN
BERALKOHOL
(Studi Kasus Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Oleh :

IQBAL DIRGANTARA HASIBUAN

16410430

Program Studi Ilmu Hukum

Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

2020

**PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATU BARA
NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG KETERTIBAN UMUM DAN
KETENTRAMAN MASYARAKAT MENGENAI MINUMAN
BERALKOHOL
(Studi Kasus Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Oleh :

IQBAL DIRGANTARA HASIBUAN

16410430

Program Studi Ilmu Hukum

Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

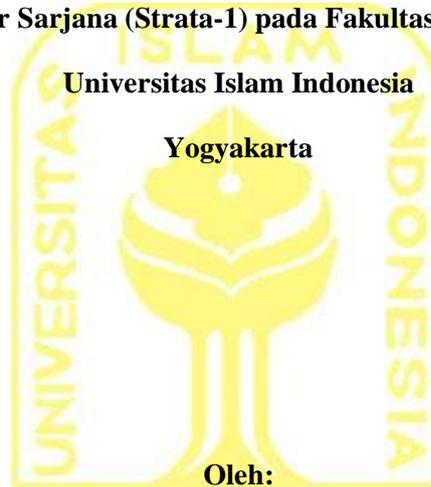
2020

**“PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATU BARA NOMOR 5
TAHUN 2019 TENTANG KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN
MASYARAKAT MENGENAI MINUMAN BERALKOHOL
(Studi Kasus Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara) ”**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum



Oleh:

IQBAL DIRGANTARA HASIBUAN

No. Mahasiswa: 16410430

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020



**PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATU BARA
NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG KETERTIBAN UMUM DAN
KETENTRAMAN MASYARAKAT MENGENAI MINUMAN
BERALKOHOL**

**(STUDI KASUS KABUPATEN BATU BARA PROVINSI
SUMATERA UTARA).**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 09 November 2020



Yogyakarta, 09 Oktober 2020
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

Bagya Agung Prabowo, S.H., M.Hum., Ph.D.



**PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATU BARA
NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG KETERTIBAN UMUM DAN
KETENTRAMAN MASYARAKAT MENGENAI MINUMAN
BERALKOHOL**

**(STUDI KASUS KABUPATEN BATU BARA PROVINSI
SUMATERA UTARA).**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 09 November 2020 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 09 November 2020

Tim Penguji

1. Ketua : Bagya Agung Prabowo, S.H., M.Hum., Ph.D.
2. Anggota : Ratna Hartanto, S.H., LL.M.
3. Anggota : Inda Rahadiyan, S.H., M.H.

Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.

NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmannirrohim

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : **IQBAL DIRGANTARA HASIBUAN**

No. Mhs : **16410430**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol (Studi Kasus Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara).

Karya Ilmiah ini telah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah(plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikapkooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada / terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal: 26 September 2020

Yang membuat Pernyataan



IQBAL DIRGANTARA HASIBUAN

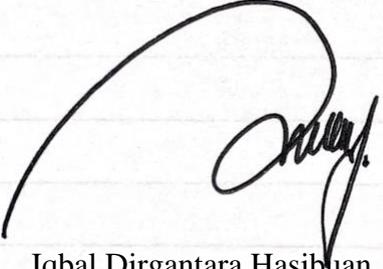
CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Iqbal Dirgantara Hasibuan
2. Tempat Lahir : Medan
3. Tanggal Lahir : 25 April 1996
4. Jenis Kelamin : Laki – Laki
5. Golongan Darah : -
6. Alamat Terakhir : Gg. Kendalisodo No. 190 Gedong Kuning,
Kota Gede, Yogyakarta.
7. Alamat Asal : Jl. Kutilang No. 16 Bandar Khalipah,
Tembung, Percut Sei Tuan, Deli Serdang,
Sumatera Utara.
8. Identitas Orang/Wali
 - a. Nama Ayah : H. Yusri Indra Musti Hasibuan, S.H.,M.H.
Pekerjaan Ayah : Pegawai Negeri Sipil (PNS) (Pensiun)
 - b. Nama Ibu : Dra. Hj. Irmalina Lubis
Pekerjaan Ibu : Pegawai Negeri Sipil (PNS)
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Budi Satrya Medan
 - b. SLTP : SMP Negeri 7 Medan
 - c. SLTA : SMA Negeri 3 Medan

10. Organisasi : 1. Himpunan Mahasiswa Islam (HMI)
2. Pemuda Pancasila Sekretaris Cabang Kab.
Sleman.
11. Hobi : Otomotif

Yogyakarta, 26 September 2020

Yang Bersangkutan,



Iqbal Dirgantara Hasibuan

Nim: 16410430

MOTTO DAN HALAMAN PERSEMBAHAN

“I never lie to any man because I don’t fear anyone. The only time you lie is when you are afraid.”

(Iqbal Dirgantara Hasibuan)

“ Hai Orang-orang yang beriman, berlaku sabarlah dan perkuat kesabaran di antara sesama kalian, dan bersiap-siagalah kalian serta bertaqwalah kepada Allah SWT supaya kalian mendapat kemenangan.”

(Q.S Ali Imran : 200)

Skripsi ini penulis persembahkan kepada:

- 1. Kedua orang tua(H. Yusri Indra Mukti Hasibuan S.H.,M.H. dan Dra. Hj. Irmalina Lubis) penulis yang selalu memberikan cinta, kasih sayang, kesabaran , perhatian, dukungan serta materi;*
- 2. Saudara penulis (Togar Ibrahim Hasibuan S.T.,M.T) yang selalu memberikan dukungan motivasi dan semangat;*
- 3. Dosen Pembimbing terbaik Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H.,M.H.*
- 4. Alamamater tercinta, Universitas Islam Indonesia.*

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan nikmat, rahmat dan Karunia-Nya, serta shalawat dan salam tak lupa penulis panjatkan kepada Nabi besar Muhammad SAW dan para sahabatnya. Segala puji syukur penulis panjatkan tiada putus dan henti-hentinya atas limpahan rahmat, hidayah, dan Mukjizat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lancar.

Skripsi yang penulis buat adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Strata-1 (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul “Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol (Studi Kasus Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara)”. Namun karena terbatasnya kemampuan dan pengetahuan, penulis menyadari bahwa dalam menyelesaikan Skripsi ini masih terdapat kekurangan dan jauh dari kesempurnaan.

Dalam menyelesaikan Skripsi ini, penulis menyadari bahwa semua tidak lepas dari bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

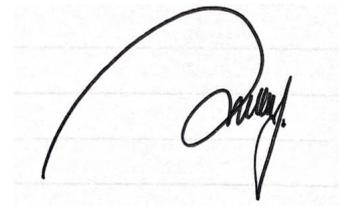
1. Fathul Wahid, ST., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan motivasi selama penulis menuntut ilmu di bangku kuliah.
4. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan saran serta arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Ibu Wiwik, Bapak Sodiq, Bapak Heri, Bapak Danang, Bapak Gustono, Mba Mira, Bapak Heru, terima kasih atas seluruh bantuannya.
6. Kedua orang tua saya, H. Yusri Indra Mukti, S.H., M.H. dan Dra. Hj. Irmalina Lubis yang selalu memberikan perhatian dan tidak henti-hentinya memberikan dorongan, semangat serta do'a.
7. Abang kandung saya, Togar Ibrahim Hasibuan, S.T., M.T. dan kakak ipar saya Fatma Lubis yang selalu membantu, menyemangati dan mendoakan saya dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Saudara-saudara sekaligus teman seperjuangan saya selama di Yogyakarta Fadel, Asep, Diki, Fadil, Aldo, Anjas, Sangaji, Denis, Arief, Zaki, Memed, Amraka, Wisnu (Dul), Fariz, Bang Naga, Bang Abaw yang selalu membantu dan menyemangati saya.

9. Teman – teman organisasi Sapma PP di Yogyakarta Bang Qhalib, Bang Kito, Bang Gayo, Yudhi, Vano yang selalu memberikan semangat kepada saya untuk menyelesaikan skripsi.
10. Abang – abang yang merupakan mentor saya Bang Hendi, Bang Prama, Bang Axel, Bang Saprol, Bang Heru yang selalu mengingatkan, membantu dan menyemangati saya dalam mengerjakan skripsi.
11. Sahabat – sahabat jauh saya Edo, Ryan, Raka, Ginda, Rico, Yuda, Bang Dapi, Ami yang selalu membantu, menyemangati dan mendoakan saya.
12. Teman terdekat saya Namira Harahap, S.H. yang selalu menemani, mengingatkan, membantu, dan menyemangati untuk menyelesaikan skripsi.
13. Narasumber Bapak Ronald Farel Siahaan selaku Kepala Satpol PP Pemerintah Kabupaten Batu Bara, Bapak Andy Lestari selaku anggota DPRD Kabupaten Batu Bara, Bapak Hj. Ismail tokoh masyarakat desa Tanjung Kiram yang telah bersedia serta meluangkan waktunya untuk diwawancarai dan memberikan pendapat terkait dengan skripsi saya.
14. Anak-anak kelas G, dan seluruh teman-teman lainnya. Terima kasih atas bantuan dan dorongan yang kalian berikan untuk kemajuan saya.
15. Pihak lain yang ikut berperan dan mendoakan dalam penyelesaian skripsi saya. Terima kasih banyak, semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal.

Semoga Skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Skripsi ini masih jauh dari yang diharapkan pembaca. Maka dari itu, kritik dan saran sangat penulis harapkan demi kesempurnaan skripsi ini.
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 26 September 2020

Penulis

A handwritten signature in black ink on a white background with faint horizontal lines. The signature is stylized and cursive, starting with a large, sweeping arch that curves back down to the right, followed by a smaller, more intricate flourish.

(Iqbal Dirgantara Hasibuan)

DAFTAR ISI

COVER	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSUTUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
ORISINALITAS	v
CURRICULUM VITAE	vii
MOTTO DAN HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	xiv
ABSTRAK	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Orisinalitas Penelitian	10
F. Tinjauan Pustaka	12
G. Metode Penelitian.....	26
H. Sistematika Penulisan.....	29
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH, PERATURAN DAERAH DAN MINUMAN BERALKOHOL.....	31

A. Pemerintah Daerah	31
B. Organisasi daerah	40
C. Produk Hukum Daerah.....	53
1. Produk Hukum Daerah.....	53
2. Pengawasan Produk Hukum Daerah.....	61
D. Minuman Beralkohol.....	72
 BAB III PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATU BARA NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT MENGENAI MIUMAN BERALKOHOL (STUDI KASUS KABUPATEN BATU BARA PROVINSI SUMATERA UTARA)	77
A. Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol.....	77
B. Faktor Pendukung Dan Faktor Penghambat Dalam Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol	96
 BAB IV PENUTUP	102
A. Kesimpulan.....	102
B. Saran.....	104
 DAFTAR PUSTAKA	105

ABSTRAK

Pasal 49 Perda Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 mengatur mengenai larangan meracik, mengedarkan, menyimpan dan menjual minuman keras tradisional dan/atau minuman beralkohol. Larangan ini termasuk dalam salah satu substansi Perda, yaitu tertib sosial. Untuk itu permasalahan utama yang ingin dijawab dalam masalah ini adalah bagaimana penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat mengenai Minuman Beralkohol dan apa saja Faktor pendukung dan faktor penghambatnya.

Dalam penulisan skripsi ini pendekatan yang digunakan oleh Penulis adalah *Yuridis Sosiologis*, yaitu meninjau dan membahas objek penelitian dengan menitikberatkan pada segi-segi yuridis. Selanjutnya data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi pustaka kemudian dianalisa menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat dari ketentuan yang berlaku selanjutnya disimpulkan sehingga memperoleh jawaban permasalahan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penerapan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 khususnya mengenai Minuman Beralkohol sudah berjalan dengan baik meskipun belum optimal. Satpol PP melakukan sosialisasi, untuk selanjutnya melakukan sidak dan memberikan himbauan dan penindakan terhadap penjual maupun pembeli. Kemudian Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Perda dilakukan dengan cara antara lain kunjungan lapangan, rapat kerja alat kelengkapan DPRD dengan mitra kerja dan *hearing* dengan pimpinan unit kerja. Selanjutnya Faktor Pendukung dalam implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2019 adalah dukungan masyarakat yang aktif dan komunikasi yang baik antar perangkat daerah. Sedangkan untuk faktor penghambat adalah murahnya harga minuman keras, faktor ekonomi, faktor lingkungan, selain itu masih minimnya SDM di bidang intelijen; pemberian vonis denda yang tidak membuat efek jera; personil yang sangat terbatas serta prasarana yang kurang memadai; dan anggaran.

Satpol PP diharapkan terus melakukan sidak yang berkelanjutan agar masyarakat melihat keseriusan dari pemerintah daerah dalam menegakkan perda dan lebih tegas dalam memberikan sanksi bagi pelanggar sehingga dapat memberikan efek jera dan memberikan contoh kepada masyarakat agar tidak melakukan perbuatan yang melanggar peraturan daerah.

Kata Kunci: Implementasi, Peraturan Daerah, Minuman Beralkohol, Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) yang memiliki tujuan agar pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia sebagai upaya mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹ Pelaksanaan otonomi memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas dan kewenangan yang luas, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan demikian Negara diwajibkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.² Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.³

Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenan dengan

¹ Mifta Farid, Antikowati, Rosita Indrayati, *Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah*, e-Journal Lentera Hukum, Vol.4, No. 2(2017), hlm. 72.

² Ade Saptono, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2010, hlm.1

³ Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 85-86.

potensi dan keanekaragaman antar daerah.⁴ Sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan daerah, maka pemerintahan daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁵

Untuk mendukung berjalannya pemerintahan daerah, dibutuhkan suatu peraturan yang dapat dijadikan landasan agar terciptanya pemerintahan daerah yang baik. Peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum. Produk hukum yang dibentuk oleh daerah yaitu Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.⁶

Lingkup wewenang perda ditentukan bahwa perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat, sedangkan di bidang tugas pembantuan, perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.⁷

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 224.

⁵ Bhenyamin Hoessien, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah*, Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 13-14.

⁶ Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*, Jakarta, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 13.

⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm. 72.

Dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut.⁸

Penulis dalam penulisan ini melakukan penelitian terhadap penerapan salah satu peraturan daerah yang ada di Kabupaten Batubara, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat khususnya mengenai minuman beralkohol. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dimaksudkan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam mengawasi, mencegah dan menindak setiap kegiatan yang mengganggu ketertiban umum ketentraman masyarakat, dan bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat pada usaha menciptakan, menjaga dan memelihara ketertiban, ketentraman, keteraturan dan kelestarian lingkungan hidup.

Penyelenggaraan ketertiban umum merupakan salah satu urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketertiban umum dan

⁸Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

ketentraman masyarakat merupakan manifestasi dari hak asasi manusia dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁹

Sebagai instrumen regulasi yang berfungsi untuk mengendalikan dan mengarahkan dinamika sosial masyarakat, pemerintah daerah berkewajiban menciptakan suatu perangkat kebijakan yang dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Fenomena yang secara nyata terja di dalam masyarakat memerlukan perhatian yang khusus, terutama mengenai pertentangan kepentingan, baik vertikal antara pemerintah daerah dengan masyarakat, maupun kepentingan horizontal antara masyarakat dengan masyarakat.¹⁰

Pemerintah Kabupaten Batu Bara berkomitmen untuk menyelenggarakan urusan wajib dimaksud dalam rangka penegakkan Peraturan Daerah, menjaga ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat guna terwujudnya Kabupaten Batu Bara sebagai kota industri yang sejahtera, mandiri dan berbudaya yang masyarakatnya nyaman, aman dan tenteram. Kondisi tersebut akan menjadi daya tarik bagi masyarakat internasional untuk datang dan berkunjung serta menanamkan investasi yang pada akhirnya memberikan kontribusi dalam pengembangan dan pembangunan Kabupaten Batu Bara. Terkait dengan hal tersebut, maka dalam Peraturan Daerah ini mengatur substansi materi muatan sebagai berikut:¹¹

1. Tertib jalan, angkutan jalan dan angkutan sungai;
2. Tertib jalur hijau, taman dan tempat umum;
3. Tertib sungai, saluran, mata air da nusaha pariwisata;

⁹ Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

4. Tertib lingkungan;
5. Tertib tempat dan usaha tertentu;
6. Tertib bangunan;
7. Tertib sosial;
8. Tertib kesehatan;
9. Tertib tempat hiburan dan keramaian; dan
10. Tertib peran serta masyarakat.

Dari 10 substansi muatan perda ini, pengaturan mengenai minuman beralkohol termasuk dalam tertib sosial di mana Pasal 49 mengatur bahwa setiap orang atau badan dilarang meracik, mengedarkan, menyimpan dan menjual minuman keras tradisional dan/atau minuman beralkohol tanpa izin dari pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam penjelasan pasal 49 ini, yang dimaksud dengan minuman keras tradisional antara lain adalah tuak, minuman lain yang dapat menyebabkan seseorang mabuk. Minuman beralkohol adalah minuman beralkohol golongan A (kadar ethanol kurang dari 5% (lima persen), golongan B (kadar ethanol lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen) dan golongan C (kadar ethanol lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).

Minuman beralkohol menurut Pasal 1 angka 26 Perda ini adalah minuman yang mengandung *etilalkohol* atau *etanol* (C_2H_5OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.

Pada tahun 2019, dalam operasi pekat yang dilakukan Polres Batu Bara, pihak kepolisian masih menemukan minimal beralkohol berbagai jenis yang dijual seperti: sari tapai beras ketan merek Tai Tong; kamput merek Tjap kambing; Anggur Vigour; *Colombus*; dan *Sea Horse*.¹²

Kabupaten Batu Bara sendiri memang masih banyak menjual minuman beralkohol yang tidak memiliki izin, seperti dijual di warung-warung pinggir jalan atau sering disebut dengan warung remang-remang. Warung remang-remang kerap menjadi tempat maksiat yang dikarenakan alunan serta dentuman musik yang berlanjut hingga larut malam juga disinyalir kuat dapat menjadi salah satu lokasi peredaran minuman keras, praktek prostitusi bahkan lokasi peredaran narkoba.¹³

Untuk itu Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Pemerintah Kabupaten Batubara sering melakukan penertiban dan membongkar warung 'remang-remang' yang berada di sepanjang Jalan Lintas Sumatera (Jalinsum) wilayah Kabupaten Batubara. Adapun wilayah yang menjadi sasaran yaitu; wilayah Kecamatan Laut Tador berbatasan dengan Kabupaten Serdang Bedagai. Wilayah Kecamatan Air Putih. Wilayah Kecamatan Sei Suka. Wilayah Kecamatan Lima Puluh sampai perbatasan dengan Kabupaten

¹² <https://www.mimbarsumut.com/sumut/batubara/operasi-pekat-toba-polres-batu-bara-puluhan-botol-miras-diamankan.html>, diakses pada tanggal 30 April 2020, pukul 21.00 WIB.

¹³ <https://hariansib.com/Berita-Terkini/GP-Ansor-Dukung-Pemkab-Batubara-Bongkar-Warung--quot-Remang-remang-quot->, diakses pada tanggal 30 April 2020, pukul 21.00 WIB.

Simalungun. Wilayah Kecamatan Datuk Tanah Datar, serta wilayah Kecamatan Sei Balai berbatasan dengan Kabupaten Asahan.¹⁴

Banyaknya penjualan minuman beralkohol tanpa izin yang ada di Kabupaten Batu Bara sangat meresahkan masyarakat karena akan berdampak buruk bagi lingkungan masyarakat sekitar, selain itu juga akan berdampak kepada meningkatnya kecelakaan lalu lintas yang diakibatkan oleh pengemudi yang mabuk.¹⁵ Meskipun di dalam Peraturan Daerah Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 Pasal 67 dengan jelas menegaskan bahwa bagi yang melanggar akan dikenakan ancaman pidana kurungan paling lama 120 (Seratus Dua Puluh) hari atau denda paling banyak Rp.7.500.000,- (Tujuh Juta LimaRatus Ribu Rupiah).

Berdasarkan uraian di atas, menjadikan alasan bagi penulis untuk membuat karya tiulis mengenai “Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol (Studi Kasus Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara)”.

¹⁴http://www.medanbisnisdaily.com/news/online/read/2020/03/05/102337/satpol_pp_ba_tubara_bongkar_warung_reman_reman_di_sepanjang_jalinsum/, diakses pada tanggal 30 April 2020, pukul 21.00 WIB.

¹⁵ <https://palembang.tribunnews.com/2020/02/08/dua-pengendara-motor-dalam-pengaruh-minuman-keras-tewas-tabrakan-dengan-toyota-agya-d>, diakses pada tanggal 30 April 2020, pukul 21.00 WIB.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan untuk menjadi pedoman dalam pembahasan penulisan ini, antara lain adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat mengenai Minuman Beralkohol ?
2. Apa faktor pendukung dan faktor penghambat dalam penerapan peraturan daerah tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka dapat dibuat rumusan masalah tentang tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat dalam penerapan peraturan daerah tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini memberikan kesempatan bagi peneliti untuk memperdalam pengetahuan melalui praktik di lapangan mengenai penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol serta untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat maupun pendukung bagi Pemerintah Daerah dalam menerapkan peraturan daerah.

2. Bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan sumbangan pemikiran bagi khalayak untuk mengetahui penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol serta.

3. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil pengetahuan ini diharapkan akan menambah khasanah dunia pustaka pada lembaga pendidikan terutama dalam bidang hukum.

E. Orisinalitas Penelitian

Judul penelitian saya adalah Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol (Studi Kasus Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara). Karya ini saya buat tetapi tidak sepenuhnya buah pikiran sendiri melainkan ada pemikiran pihak-pihak yang hampir sama menganalisis tentang penerapan Peraturan Daerah. Letak dari kekhususan penelitian ini mengenai ketertiban umum yang hidup dalam suatu masyarakat dan pengendalian minuman beralkohol yang telah diatur oleh Peraturan Daerah..

Dalam penelitian saya ini ada judul skripsi dan sub-sub isu hukum yang mirip, diantaranya :

1. DIAN EKO PRAKOSO (B111 10 300), FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN, 2014, Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Daerah Kota Makassar (Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum)

Rumusan Masalah: bagaimanakah efektivitas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Pengelolan Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Daerah Kota Makassar terhadap pelanggaran aturan parkir ? dan apakah faktor-faktor yang menghambat pemerintah dalam mengatasi pelanggaran aturan parkir di kota Makassar ?

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah penelitian ini dilakukan terhadap efektivitas Peraturan

daerah terkait Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Daerah dan dilakukan di Kota Makasar, sedangkan penulis melakukan penelitian terhadap Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan lebih fokus mengenai pengendalian minuman beralkohol dserta penelitian dilakukan di Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara.

2. FEBRI SETIAWAN (20120610012), FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA, 2017, Penegakan Hukum Terhadap Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah Di Kota Yogyakarta.

Rumusan Masalah: bagaimana peranan Dinas Lingkungan Hidup dalam Penegakan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang pengelolaan sampah di Kota Yogyakarta ?; bagaimakan pelaksanaan penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 dalam kaitannya dengan pengelolaan sampah Kota Yogyakarta?; dan apa kendala yang dihadapi dalam Penegakan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah ?

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah penelitian ini dilakukan terhadap efektivitas Peraturan daerah terkait Pengelolaan Sampah di Kota Yogyakarta, sedangkan penulis melakukan penelitian terhadap Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan lebih fokus mengenai pengendalian minuman beralkohol dserta penelitian dilakukan di Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara.

F. Tinjauan Pustaka

1. Pemerintahan Daerah

Sebagai negara hukum di dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia, UUD 1945 mengamanahkan agar negara melindungi segenap bangsa dan negara serta aktif mengupayakan kesejahteraan rakyat. Untuk mencapai suatu tujuan negara di dalam pembangunan yang berkeadilan secara demokratis diperlukan peran serta masyarakat secara menyeluruh.¹⁶

Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya, Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Di Indonesia dikenal dengan sistem pembagian kewenangan, atas urusan kewenangan pusat dan kewenangan daerah. Pembagian kewenangan tersebut menggunakan asas desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya. Ditinjau dari segi pemberian wewenangnya asas desentralisasi adalah asas yang akan memberikan wewenang kepada

¹⁶ Sutardi, *Penegakan Peraturan Daerah Dibiidang Ketertiban Umum Berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 2010 oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Kubu Raya*, Jurnal Nestor Magister Hukum Universitas Tanjungpura, 2013, hlm. 1.

pemerintah daerah untuk mengatur dan menagani urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.¹⁷

Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan untuk mengurus kepentingan daerahnya disebut dengan istilah otonomi daerah. Otonomi Daerah dalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.¹⁸

Desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom.¹⁹ Selain itu bahwa, desentralisasi merupakan instrument pencapaian tujuan bernegara dalam kerangka negara kesatuan bangsa yang demokratis. Tujuan desentralisasi adalah untuk demokratisasi, efektifitas dan efisiensi serta keadilan. Untuk itu, harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional. Dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi.²⁰

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan tingkat lebih rendah.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 2.

¹⁸ *Ibid*.

¹⁹ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 18

²⁰*Ibid*, hlm. 50.

Dan dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Sementara dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:²¹

- a. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang menjadi dengan cepat;
- b. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
- c. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
- d. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, menurut Noer Fauzi dan Yando Zakaria, memiliki beberapa tipologi (ciri-ciri), antara lain:²²

- a. Desentralisasi adalah penyelenggaraan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang oleh dari pemerintah kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintahan dan atau perangkat pusat di daerah dalam rangka negara kesatuan.
- c. Tugas pembantuan adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi didaerah tersebut.

Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

²¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan problematika*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 85-86.

²² Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah" dalam Konsorium Pembaruan Agraria*, Insist Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 11.

pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut undang-undang. Pemerintah daerah lebih difungsikan sebagai pelaksana teknis kebijakan desentralisasi. Konstelasi ini, tidak mengherankan bila keberadaan desentralisasi lebih dipahami pemerintah daerah sebagai kewajiban daripada sebagai hak. Prinsip-prinsip yang terkait pemerintah daerah merupakan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.²³

Munculnya Otonomi daerah menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralistik, yaitu memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mewujudkan daerah otonom yang luas dan bertanggung jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai kondisi dan potensi wilayahnya. Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah daerah, terutama dalam melaksanakan pembangunan. Yang dimaksud dengan Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus

²³ Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2011, hlm. 30.

rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴

Era Otonomi Daerah yang secara nyata, jelas dan tegas dilaksanakan di Indonesia sejak adanya reformasi di segala bidang, diawali dari eksistensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah sebagai perwujudan pelaksanaan demokrasi lokal diseluruh Indonesia, dengan berbagai kemandirian dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang berpedoman pada seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁵

Sesuai dinamika ketatanegaraan yang terus berkembang, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sekarang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dan otonomi daerah memberikan keleluasaan yang besar pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Perubahan Undang-undang Dasar 1945, yang diantaranya dalam aspek pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, memberikan peluang bagi daerah untuk membentuk Perda.²⁶

²⁴ *Ibid*, hlm. 3.

²⁵ Suharyo, *Pembentukan Peraturan Daerah, Dan Penerapan Sanksi Pidana Serta Problematikanya (Establishment Of Regional Regulation And Enforcement Of Criminal Sanctions And Its Difficulties)*, Jurnal *Rechts Vinding*, Volume 4, Nomor 3, Desember 2015, hlm. 432.

²⁶ *Ibid*, hlm, 433.

2. Peraturan Daerah

Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam 2 (dua) nilai dasar, yaitu: nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain didalamnya yang bersifat negara artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara tidak akan terbagi diantara kesatuan pemerintahan. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.²⁷

Secara esensial, dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat 2 (dua) elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.⁴ Dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan produk hukum daerah lainnya.

Mengingat tugas pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah semakin berat, maka pembentukan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah memerlukan perhatian yang serius. Proses harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsep rancangan peraturan

²⁷ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Cet. I, Jakarta, 2007, hlm. 3.

daerah merupakan hal yang harus ditempuh. Pengharmonisan dilakukan untuk menjaga keselarasan, kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.²⁸

Perda dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dibahas bersamasama dengan Kepala Daerah untuk memperoleh persetujuan bersama. Dalam konteks ini, pembahasan dan persetujuan bersama atas Perda yang dibentuk itu berlangsung di DPRD. Pembentukan Perda tidaklah begitu saja, melainkan diawali dengan proses Penyusunan Rancangan Perda. Karena itu, kualitas suatu Perda dan pengambilan keputusan atas Rancangan Perda menjadi Perda sangat ditentukan oleh bagaimana dan dengan cara bagaimana Rancangan perda tersebut disusun.²⁹

Peraturan Daerah dan produk-produk legislasi daerah lainnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum nasional secara keseluruhan, jika dilihat dari sisi pandang kesisteman, maka produk legislasi daerah ini adalah salah satu bagian dari sistem hukum nasional, khususnya pada subsistem peraturan perundang-undangan atau substansi hukum. Mengingat kedudukannya tersebut, penyusunan dan pembentukan Peraturan

²⁸ A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi dan Sinkronisasi RUU Dalam Rangka Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi*, makalah, "Workshop Pemahaman UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Yogyakarta, Oktober 2005.

²⁹ Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Tatasmedia, Yogyakarta, 2011, hlm. 5.

Daerah tunduk kepada aturan-aturan dan prosedur-prosedur yang ditetapkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya.³⁰

Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan pembentukan peraturan daerah (perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.³¹

Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk perda adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan

³⁰ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 114.

³¹ Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No.4 Desember 2014, hlm. 427.

permasalahan di daerah harus diatur dengan perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya.³²

Dalam pembentukan perda, ada hal-hal yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang terlibat agar perda tersebut memberikan hal yang positif bagi masyarakat daerah. Perda sebagai produk hukum di daerah, hendaknya mampu mengarahkan masyarakat daerah ke arah yang lebih baik dan mampu mengayomi masyarakat.³³

Perda yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa perda akan menjamin keadilan, sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa perda yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah, dan yuridis berkaitan dengan harapan bahwa perda memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan undang-undang.³⁴

Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan bahwa Perda memuat materi muatan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi tersebut, perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

³² Eka N.A.M. Sihombing, *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Problems On Forming Local Regulations Programs)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 NO. 03 - September 2016, hlm. 286.

³³ Cholida Hanum, *Analisis Yuridis terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia*, IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 7, No. 1, November 2017, hlm. 45

³⁴ *Ibid.*

3. Minuman Beralkohol

Minuman keras atau disebut juga minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung zat etanol. Etanol sendiri adalah zat atau bahan yang bila dikonsumsi akan menurunkan tingkat kesadaran bagi konsumennya (mabuk). Minuman keras juga memiliki zat adiktif, yaitu zat yang apabila dikonsumsi (walau hanya sekali) akan membuat orang tersebut merasa ingin terus mengkonsumsinya (kecanduan) dan akhirnya malah merasa bergantung pada minuman keras. Minuman keras juga mempengaruhi sistem kerja otak karena miras menghambat kekurangan oksigen oleh sebab itu pengguna miras merasakan pusing.³⁵

Minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung alkohol dengan berbagai golongan terutama etanol ($\text{CH}_3\text{CH}_2\text{OH}$) dengan kadar tertentu yang mampu membuat peminumnya menjadi mabuk atau kehilangan kesadaran jika diminum dalam jumlah tertentu. Secara kimia alkohol adalah zat yang pada gugus fungsinya mengandung gugus $-\text{OH}$. Alkohol diperoleh dari proses peragian zat yang mengandung senyawa karbohidrat seperti gula, madu, gandum, sari buah atau umbi-umbian. Jenis serta golongan dari alkohol yang akan dihasilkan tergantung pada bahan serta proses peragian. Dari peragian tersebut akan didapat alkohol sampai berkadar 15% tapi melalui

³⁵ Peggy Lusita Patria Ror, *Pengaruh Penggunaan Minuman Keras Pada Kehidupan Remaja Di Desa Kali Kecamatan Pineleng Kabupaten Minahasa*, Jurnal Holistik, Tahun VIII No. 16 / Juli -Desember 2015, hlm. 2.

proses destilasi memungkinkan didapatnya alkohol dengan kadar yang lebih tinggi bahkan sampai 100%. Ada 3 golongan minuman beralkohol yaitu³⁶:

- a. Golongan A; kadar etanol 1%-5% misalnya dan tuak dan bir
- b. Golongan B; kadar etanol 5%-20% misalnya arak dan anggur
- c. Golongan C; kadar etanol 20%-45% misalnya whiskey dan vodca.
- d. Minuman berkadar alkohol tak beraturan (oplosan) bisa mencapai lebih dari 55%.

Dalam jumlah yang sedikit, ethanol juga dapat mempengaruhi otak sehingga dapat mengubah perasaan menjadi sedikit lebih baik, tetapi dalam jumlah yang besar pengaruh ethanol pada otak menjadi bahaya. Orang yang minum banyak alkohol akan kehilangan kontrol diri dan bahkan bisa kehilangan kesadaran.³⁷

Secara psikis efek minuman beralkohol berupa penurunan konsentrasi atau kesadaran tubuh si peminum hingga mabuk ini terjadi paling cepat dalam waktu 1/2 jam setelah minum keras tersebut diminum. Efek yang ditimbulkan setelah mengkonsumsi alkohol dapat dirasakan segera dalam waktu beberapa menit saja, tetapi efeknya berbeda-beda, tergantung dari jumlah / kadar alkohol yang dikonsumsi. Dalam jumlah yang kecil, alkohol menimbulkan perasaan relax, dan pengguna akan lebih mudah mengekspresikan emosi, seperti rasa senang, rasa sedih dan kemarahan, mulut rasanya kering, pupil mata membesar dan jantung berdegup lebih kencang,

³⁶ Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 282/MENKES/SK/II/1998 tentang standarisasi Mutu produksi Minuman Beralkohol keputusan Menteri.

³⁷ Issutarti, *Pengolahan dan Penyajian Minuman*, Departemen Pendidikan Nasional Universitas Negeri Malang, Malang, 2002, hlm. 28.

mungkin pula akan timbul rasa mual, bisa juga pada awalnya timbul kesulitan bernafas (untuk itu diperlukan sedikit udara segar).

Efek-efek lain dari minum-minuman beralkohol selain hilangnya konsentrasi atau kesadaran (mabuk), pusing, besar dan naiknya berat badan (kadar gula) adalah merusak organ tubuh bagian dalam, merusak sistem syaraf otak, menurunkan daya ingat, meningkatkan tekanan darah hingga berpotensi stroke dan menimbulkan efek negatif pada kejiwaan.³⁸

Menenggak minuman keras dalam jumlah banyak secara berturut-turut dalam waktu singkat yang bertujuan untuk mabuk tentunya yang paling berbahaya. Kegiatan yang disebut juga dengan *Binge drinking* ini merupakan kegiatan mengonsumsi 5 gelas atau lebih minuman keras untuk pria, dan 4 gelas atau lebih untuk wanita dalam kurun waktu kurang lebih dua jam. Bahaya minuman keras bagi kesehatan perlu segera dihindari agar tidak menimbulkan penyakit. Mengonsumsi alkohol, terlepas dari banyak atau tidaknya, tetap saja tidak mengurangi bahaya yang bisa ditimbulkan oleh zat tersebut, antara lain:³⁹

1. Merusak Hati

Bahaya minuman keras bagi kesehatan yang pertama tentunya adalah dapat merusak hati. Fungsi hati dapat terganggu atau bahkan rusak jika kamu terlalu banyak mengonsumsi minuman keras atau minuman

³⁸ Natalsya M Salakory, *Hubungan antara Pengetahuan dan Sikap tentang Mengonsumsi Minuman Beralkohol dengan Tindakan Konsumsi Minuman Beralkohol pada Nelayan di Kelurahan Bitung Karangria Kecamatan Tuminting Kota Manado*, Jurnal Fakultas Kesehatan Masyarakat universitas Sam Ratulangi, Manado, 2012.

³⁹ <https://hot.liputan6.com/read/4219893/8-bahaya-minuman-keras-bagi-kesehatan-tubuh-dan-mental#>, diakses pada tanggal 4 April 2020, pukul 23.00 WIB.

beralkohol. Saat dikonsumsi, alkohol akan terserap ke dalam aliran darah, kemudian terkumpul di hati untuk dipecah dan dinetralkan agar dapat dibuang dari tubuh. Namun, kemampuan hati dalam memproses alkohol sangat terbatas. Saat minuman keras masuk ke dalam tubuh, hati akan berkerja lebih keras untuk memproses alkohol. Hal ini dapat membuat hati mengalami peradangan dan memicu munculnya berbagai gangguan kesehatan, seperti penumpukan lemak di hati, sirosis, hepatitis alkoholik, hingga kanker hati.

2. Memicu Penyakit Jantung dan Pembuluh Darah

Bahaya minuman keras bagi kesehatan selanjutnya adalah dapat menimbulkan penyakit jantung dan pembuluh darah. Menenggak tiga gelas minuman keras atau lebih dalam satu kesempatan dapat meningkatkan tekanan darah secara sementara. Namun, kebiasaan terlibat dalam pesta miras yang rutin dapat menyebabkan peningkatan risiko mengembangkan hipertensi dalam jangka panjang. Hipertensi meningkatkan risiko kamu mengalami serangan jantung, stroke, atau gagal jantung kongestif. Tingkat alkohol dalam darah yang melebihi batas wajar juga dapat melemahkan otot-otot jantung, yang juga akan memengaruhi paru-paru, hati, otak, dan sistem organ dalam tubuh lainnya. Bahkan *binge drinking* dapat menyebabkan kerja detak jantung tidak normal (aritmia jantung) dan telah dikaitkan dengan kematian mendadak. Hipertensi juga dapat meningkatkan risiko terhadap penyakit ginjal kronis.

3. Meningkatkan Risiko Kanker

Selain itu, bahaya minuman keras bagi kesehatan berikutnya adalah meningkatkan risiko kanker. Semakin sering kamu minum alkohol, semakin besar pula risiko terkena kanker dan meninggal akibat penyakit tersebut. Alkohol adalah senyawa karsinogen yang dapat sangat mudah memengaruhi bagian sekitar kepala dan leher. Selain kanker hati, jenis kanker lain yang juga dapat terjadi akibat sering mabuk adalah kanker mulut, kanker tenggorokan, kanker esofagus, kanker usus besar, bahkan kanker payudara. Bahkan, minum minuman keras dalam jumlah banyak dan rutin, apalagi diikuti oleh kebiasaan merokok telah dikaitkan dengan peningkatan kanker mulut dan tenggorokan hingga 80 persen pada pria dan 65 persen pada wanita.

4. Gangguan Otak dan Saraf

Bahaya minuman keras juga dapat menimbulkan gangguan otak dan saraf. Menurut penelitian, sering mabuk dapat membuat otak menyusut atau mengecil. Semakin banyak alkohol yang dikonsumsi, semakin besar pula penyusutannya. Bahaya alkohol dapat mengganggu kinerja zat kimiawi di otak yang berfungsi sebagai pengatur fungsi otak. Akibatnya, alkohol yang diminum berlebihan dapat menurunkan fungsi otak kamu. Selain itu, terlalu banyak minum alkohol juga dapat menurunkan kemampuan berpikir dan melemahkan daya ingat, serta membuat refleks dan koordinasi gerakan tubuh terganggu.

G. Metode Penelitian

Untuk melengkapi penulisan skripsi ini agar tujuan dapat lebih terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka penulis menggunakan metode penelitian antara lain:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk penelitian hukum empiris.

2. Objek Penelitian

Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol.

3. Subjek Penelitian

- a. Anggota DPRD Kabupaten Batu Bara
- b. Bagian hukum pemerintah daerah Kabupaten Batu Bara
- c. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kabupaten Batu Bara
- d. Tokoh agama, tokoh masyarakat dan pembeli minuman beralkohol.

4. Sumber data

- a. Data Primer

Data-data yang diperoleh dari sumber asalnya yang belum diolah dan diuraikan orang lain. Pada umumnya data primer mengandung data yang bersifat aktual yang diperoleh langsung dari lapangan dengan wawancara .⁴⁰

⁴⁰ Hilman Hadi Kusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm 65.

b. Data Sekunder

Data yang digunakan untuk membahas skripsi ini, meliputi:

- 1) Bahan hukum primer, yang terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
 - d) Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.
 - e) Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 282/MENKES/SK/II/1998 tentang standarisasi Mutu produksi Minuman Beralkohol keputusan Menteri.

- 2) Bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:
 - a) Buku, jurnal yang ada hubungannya dengan masalah hukum tentang pelaksanaan Peraturan Daerah, khususnya mengenai Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.
 - b) Hasil-hasil penelitian dan seminar tentang pelaksanaan Peraturan Daerah, khususnya mengenai Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

- 3) Bahan hukum tersier, yang terdiri dari:
 - a) Kamus hukum.
 - b) Kamus Besar Bahasa Indonesia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan cara:

a. Wawancara

Pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan langsung kepada seorang informan atau seorang ahli yang berwenang dalam suatu masalah

b. Studi Kepustakaan

Studi ini dimaksudkan untuk mengkaji atau memahami data-data sekunder dengan berpijak pada literatur, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian

c. Studi Dokumentasi

Yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional, yaitu berupa putusan pengadilan dan hal lain yang berhubungan dengan masalah penelitian

6. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *Yuridis Sosiologis*, yaitu meninjau dan membahas objek penelitian dengan menitikberatkan pada segi-segi yuridis.

7. Analisis Data

Data yang diperoleh disajikan secara *deskriptif* kemudian dianalisis *kualitatif*, dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian
- 2) Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan

- 3) Data yang telah disistematiskan kemudian di analisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan

H. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan skripsi ini, maka disusun dengan sistematika penulisan yang terdiri dari empat bab, yaitu:

Bab I: Pendahuluan, dalam bab ini akan memberikan menggambarkan secara umum inti permasalahan di samping untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi keseluruhan skripsi. Di dalam bab ini diuraikan mengenai permasalahan atau latar belakang. Perumusan masalah sebagai dasar dalam bab ini juga memberikan tujuan penelitian, kegunaan penelitian. Terdapat pula tinjauan pustaka, metode penelitian, dan pertanggung jawaban sistematika yang digunakan sehingga lebih memberikan gambaran fokus penelitian penulis terhadap penelitian ini.

Bab II: Tinjauan Pustaka, dalam bab ini akan diuraikan tentang: Tinjauan umum tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah dan Minuman Beralkohol.

Bab III: Analisis Dan Pembahasan, dalam bab ini akan menjawab rumusan rumusan masalah yang telah penulis jelaskan sebelumnya, yaitu pembahasan tentang penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batubara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol beserta faktor penghambat dan faktor pendukungnya..

Bab IV: Penutup, dalam bab ini berisikan tentang kesimpulan dan saran-saran dari penulis. Adapun isi dari kesimpulan adalah tentang jawaban dari rumusan masalah. Bagian kedua adalah saran. Saran merupakan rekomendasi penulis kepada dunia ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya hukum tata negar. Penutup ini ditempatkan pada bagian akhir penulisan skripsi ini.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH, PERATURAN DAERAH DAN MINUMAN BERALKOHOL

A. Pemerintahan Daerah

Secara historis, pemerintahan lokal atau daerah yang ada saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiyah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut⁴¹ diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune/gemente* (desa).⁴²

Konsep *Local Government* sebenarnya berasal dari Barat. Dengan demikian, pendekatan yang diterapkan menggunakan perspektif orang Barat dalam memahami istilah tersebut. Bhenyamin Hoessein menjelaskan bahwa *Local Government* dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, berarti pemerintahan lokal. *Kedua*, pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan local. *Ketiga* berarti, daerah otonom.⁴³

Local Government dalam arti yang pertama menunjuk pada lembaga atau organnya. Maksudnya adalah organ/badan/organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di

⁴¹ Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 150.

⁴² Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widayasarana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 2.

⁴³ *Ibid.*

daerah. Istilah *Local Government* sering dipertukarkan dengan istilah *local authority*. Baik *Local Government* maupun *local authority*, keduanya menunjuk pada *council* dan *major* (legislator dan eksekutif) yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan. Dalam konteks Indonesia *Local Government* merujuk pada kepala daerah dan DPRD yang masing-masing pengisiannya dilakukan dengan cara dipilih bukan ditunjuk.⁴⁴

Local Government dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya. Dalam arti ini *Local Government* sama dengan pemerintahan daerah. Dalam konteks Indonesia pemerintah daerah dibedakan dengan istilah pemerintahan daerah. Pemerintah daerah adalah badan atau organisasi yang lebih merupakan bentuk pasifnya, sedangkan pemerintahan daerah merupakan bentuk aktifnya. Dengan kata lain, pemerintahan daerah adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.⁴⁵

Adapun pengertian organ dalam istilah *Local Government* tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada *Local Government* hampir tidak terdapat cabang dan fungsi yudikatif. Hal ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintahan lokal. Materi pelimpahan wewenang kepada pemerintah lokal hanyalah kewenangan pemerintahan. Kewenangan legislasi dan yudikasi tidak diserahkan kepada pemerintah lokal. Kewenangan legislasi tetap dipegang oleh badan legislatif (MPR, DPR, dan BPD) di pusat, sedangkan kewenangan yudikasi tetap dipegang oleh badan peradilan (mahkamah agung,

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

pengadilan tinggi, pengadilan negeri, dan lain-lain). Kalau di daerah terdapat badan peradilan seperti pengadilan tinggi di propinsi dan pengadilan negeri di kabupaten/kota masing-masing bukan merupakan bagian dari pemerintah lokal. Badan-badan peradilan tersebut adalah badan badan yang independen dan otonom di bawah badan peradilan pusat.⁴⁶

Istilah yang lazim digunakan pada *Local Government* adalah fungsi pembentukan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksana kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksana kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal. *Local Government* dalam pengertian ketiga yaitu sebagai daerah otonom dapat di antaranya ditemukan *the united nations of public administration* yaitu “subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai kontrol atas urusan-urusan lokal, termasuk kekuasaan untuk memungut pajak atau memecat pegawai untuk tujuan tertentu. Badan pemerintah ini secara keseluruhan dipilih atau ditunjuk secara lokal.⁴⁷

Dalam pengertian ini, *Local Government* memiliki otonomi (*local*, dalam arti *self government*), yaitu mempunyai kewenangan mengatur (*rules making:regeling*) dan mengurus (*rules application:bestuur*) kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Dalam istilah administrasi publik masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 25.

⁴⁷ *Ibid*.

(*policy executing*) mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkrit dan individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu.⁴⁸

Pemerintahan Daerah (*local self government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi. Adapun unsur-unsur daripada Pemerintahan Daerah yaitu meliputi antara lain:⁴⁹

- a. Pemerintahan Daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa dan negara;
- b. Pemerintahan Daerah diatur oleh hukum;
- c. Pemerintahan Daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
- d. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
- e. Pemerintahan Daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Alasan pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia dikarenakan wilayah Negara Indonesia yang sangat besar dengan rentang goegrafi yang luas dan kondisi social budaya yang beragam. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi)

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 26.

dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.⁵⁰

Pemerintahan Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hierarkis tapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Namun demikian sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat.⁵¹

Secara historis, pemerintahan lokal atau daerah yang ada saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiyah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk.⁵² Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune/gemente* (desa).⁵³

⁵⁰ *Ibid*, hlm 101.

⁵¹ Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm 26.

⁵² Tim ICCE UIN Jakarta, *loc. Cit.*

⁵³ Hanif Nurcholis, *Loc.Cit.*

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan cara desentralisasi dalam wujud otonomi daerah dan tugas pembantuan serta kewenangan dari dan/atas instansi vertikal.

Kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang dalam hukum administrasi negara dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak. Asas-asas ini telah lama menjadi dasar pokok dalam penyelenggaraan daerah yang mengikat secara wajib dan ditaati oleh penyelenggara pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini diakui di negara Indonesia, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, ditambah asas efisiensi dan asas efektifitas. Kemudian dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah daerah⁵⁴

Sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk organisasi negara. Menurut M. Faltas terdapat 2 kategori dalam pengambilan

⁵⁴ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan; Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 40.

keputusan.⁵⁵ Keputusan politik dan keputusan administratif. Keputusan politik sering disebut juga dengan keputusan alokasi sedangkan keputusan administratif sering pula disebut keputusan pelaksanaan.

Dua jenis pengambilan keputusan tersebut dalam struktur organisasi dapat bervariasi.⁵⁶

1. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan dilakukan pada puncak hirarki secara terpusat. Inilah yang disebut dengan setralisasi penuh;
2. Keputusan alokasi diambil pada puncak organisasi sedangkan keputusan pelaksanaan dilakukan pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dekonsentrasi;
3. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan semuanya diserahkan sepenuhnya pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan desentralisasi.

JHA Logemann menyebut butir 2 dan 3 sebagai desentralisasi. Logemann memasukan dekonsetrasi dalam desentralisasi. Dengan demikian, desentralisasi memiliki arti yang luas.⁵⁷ Baik desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan instrumen dalam bidang *division of power*. Maksudnya dua konsep tersebut merupakan konsep administrasi. Yaitu bagaimana proses-proses kegiatan untuk mencapai tujuan dilaksanakan dalam organisasi dan menejemen. Dengan demikian, menjadi jelas bahwa baik dekonsentrasi maupun desentralisasi bermula dari sentralisasi dalam organisasi. Oleh karena itu, konsep sentralisasi dan desentralisasi bukanlah konsep yang dikotomis, tapi satu rangkaian kesatuan (*kontinum*). Dalam organisasi negara , tak ada yang sepenuhnya sentralisasi atau desentralisasi.

⁵⁵ Hanif Nurcholis., *Op.Cit*, hlm. 3.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Hanif nurcholis, *Loc., Cit.*

Karena implementasi dari dua konsep tersebut tetap dalam lingkup satu organisasi.⁵⁸

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Di samping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah.⁵⁹

Adapun asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang di dalam Negara dewasa ini:

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).⁶⁰ diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

⁵⁹ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 10.

terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Asas desentralisasi adalah sebagai berikut:⁶¹

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁶²

3. Asas *Medbewind* (tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.⁶³

⁶¹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2007, hlm. 77-78

⁶² Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶³ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan ketiga asas sebagaimana diuraikan tersebut di atas memberikan konsekuensi terhadap pengaturan pendanaan. Semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah harus didanai dari APBD, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah harus didanai dari APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga. Pengaturan pendanaan kewenangan Pemerintah melalui APBN mencakup pendanaan sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi, dan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan.⁶⁴

B. Organisasi Daerah

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah provinsi terdiri sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas dan badan.⁶⁵ Sementara itu, perangkat daerah kabupaten / kota terdiri atas sekretariat Daerah, sekretariat DPRD,

⁶⁴ <http://palembang.bpk.go.id/files/2009/11/DITAMA-BINBANGKUM-Asas-Dekonsentrasi-dan-Asas-Tugas-Pembantuan-Dalam-Penyelenggaraan-Pemerintahan.pdf>, diakses pada tanggal 27 Agustus 2020, Pukul 16.00 WIB.

⁶⁵ Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

inspektorat, dinas, badan dan kecamatan.⁶⁶ Pembentukan Perangkat Daerah dilakukan berdasarkan asas:⁶⁷

- a. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- b. Intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah;
- c. Efisiensi;
- d. Efektivitas;
- e. Pembagian habis tugas;
- f. Rentang kendali;
- g. Tata kerja yang jelas; dan
- h. Fleksibilitas.

Pengaturan mengenai perangkat daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas lima elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middle line*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*).⁶⁸

Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan daerah melaksanakan fungsi penunjang

⁶⁶ Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

⁶⁷ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

⁶⁸ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

(*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*).⁶⁹

Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, sekretariat daerah provinsi merupakan unsur staf yang dipimpin oleh sekretaris daerah dan bertanggung jawab kepada gubernur. Sekretariat daerah provinsi mempunyai tugas membantu gubernur dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif. Dalam melaksanakan tugasnya, sekretariat daerah provinsi menyelenggarakan fungsi antara lain:⁷⁰

- a. Pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah;
- b. Pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah;
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah;
- d. Pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi daerah; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.

Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 menyebutkan bahwa sekretariat DPRD provinsi merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD provinsi dan dipimpin oleh sekretaris DPRD provinsi yang dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD provinsi dan secara administratif bertanggung jawab kepada

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

gubernur melalui sekretaris Daerah provinsi. Sekretaris DPRD provinsi diangkat dan diberhentikan dengan keputusan gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD provinsi setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi dan mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan dan keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD provinsi, serta menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD provinsi dalam melaksanakan hak dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan. Sekretariat DPRD provinsi dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD provinsi;
- b. Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD provinsi;
- c. Fasilitasi penyelenggaraan rapat DPRD provinsi; dan
- d. Penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD provinsi.

Inspektorat Daerah provinsi merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dipimpin oleh inspektur. Inspektur Daerah provinsi dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris Daerah. Adapun Inspektorat Daerah provinsi mempunyai tugas membantu gubernur dalam membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, Inspektorat Daerah provinsi menyelenggarakan fungsi:⁷¹

- a. Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;

⁷¹ Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

- b. Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan dari gubernur; d. penyusunan laporan hasil pengawasan;
- d. Pelaksanaan administrasi inspektorat Daerah provinsi; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.

Dinas daerah provinsi merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang dipimpin oleh kepala dinas daerah provinsi yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui sekretaris daerah provinsi. Tugas dari dinas daerah provinsi adalah membantu gubernur melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah provinsi. Sedangkan fungsi dari dinas daerah adalah:⁷²

- a. Perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. Pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. Pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.

Badan Daerah provinsi merupakan unsur penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. badan daerah provinsi dipimpin oleh kepala badan daerah provinsi yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah provinsi. Tugas dari badan daerah provinsi adalah membantu gubernur

⁷² Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Fungsi dari Badan Daerah provinsi antara lain:⁷³

- a. Penyusunan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. Pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. Pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Selanjutnya, pada Pasal 24 ayat (5) disebutkan bahwa unsur penunjang urusan pemerintahan meliputi:

- a. Perencanaan;
- b. Keuangan;
- c. Kepegawaian;
- d. Pendidikan dan pelatihan;
- e. Penelitian dan pengembangan; dan
- f. Fungsi penunjang lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya adalah pengaturan mengenai Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 29 menyebutkan bahwa sekretariat daerah kabupaten/kota merupakan unsur staf. Dan dipimpin oleh sekretaris daerah kabupaten/kota serta bertanggung jawab kepada bupati/wali kota. Sekretariat daerah kabupaten/kota mempunyai tugas membantu bupati/wali kota dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap

⁷³ Pasal 24 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif. Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, sekretariat daerah kabupaten/kota menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengoordinasian penyusunan kebijakan Daerah;
- b. Pengoordinasian pelaksanaan tugas satuan kerja Perangkat Daerah;
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Daerah;
- d. Pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi Daerah; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Sekretariat DPRD kabupaten/kota sebagaimana merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD kabupaten/kota dipimpin oleh sekretaris DPRD kabupaten/kota yang dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota dan secara administratif bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota. Sekretaris DPRD kabupaten/kota sebagaimana diangkat dan diberhentikan dengan keputusan bupati/wali kota atas persetujuan pimpinan DPRD kabupaten/kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi. Tugas dari Sekretariat DPRD kabupaten/kota menyelenggarakan administrasi kesekretariatan dan keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD kabupaten/kota, serta menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD kabupaten/kota

dalam melaksanakan hak dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan. Dalam melaksanakan, sekretariat DPRD kabupaten/kota menyelenggarakan fungsi:⁷⁴

- a. Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD kabupaten/kota;
- b. Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD kabupaten/kota;
- c. Fasilitasi penyelenggaraan rapat DPRD kabupaten/kota; dan
- d. Penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD kabupaten/kota.

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diura dalam Pasal 33 merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dipimpin oleh inspektur. Inspektur Daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota. Tugas dari Inspektorat Daerah kabupaten/kota membantu bupati/wali kota membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, Inspektorat Daerah kabupaten/kota menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
- b. Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidi, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan bupati/wali kota;
- d. Penyusunan laporan hasil pengawasan;
- e. Pelaksanaan administrasi inspektorat kabupaten/kota; dan
- f. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

⁷⁴ Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Dinas Daerah kabupaten/kota merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan dipimpin oleh kepala dinas Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota. Tugas dari Dinas Daerah kabupaten/kota adalah membantu bupati/wali kota melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada kabupaten/kota serta menyelenggarakan fungsi:⁷⁵

- a. Perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. Pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. Pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Badan Daerah kabupaten/kota merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, dipimpin oleh kepala badan daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota. Tugas dari Badan Daerah kabupaten/kota adalah membantu bupati/wali kota dalam melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota serta menyelenggarakan fungsi:⁷⁶

- a. Penyusunan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;

⁷⁵ Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

⁷⁶ Pasal 46 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

- b. Pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. Pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi-fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Unsur penunjang urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam

Pasal 46 ayat (5) meliputi:

- a. Perencanaan;
- b. Keuangan;
- c. Kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
- d. Penelitian dan pengembangan; dan
- e. Fungsi penunjang lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dasar utama penyusunan organisasi perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk kedalam organisasi tersendiri. Pembentukan perangkat daerah semata-mata didasarkan pada pertimbangan rasional untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangandaerah secara efektif dan efisien.⁷⁷

⁷⁷ <https://pemerintah.net/organisasi-perangkat-daerah/>, diakses pada tanggal 2 september 2020, pukul 21.00 WIB.

Penataan Organisasi Perangkat Daerah serta penyusunan struktur organisasi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) saat ini dilakukan berdasarkan pada kerangka regulasi serta kebutuhan obyektif dan kondisi lingkungan strategis daerah.⁷⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perangkat daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan melalui Peraturan Daerah dimana untuk perangkat daerah provinsi adalah Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas dan Badan. Sedangkan perangkat daerah Kabupaten/Kota adalah Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas dan Badan.⁷⁹

Pembentukan organisais perangkat daerah yang berupa Dinas atau Badan diklasifikasikan berdasarkan Tipe A (beban kerja yang besar), Tipe B (beban kerja yang sedang) dan Tipe C (beban kerja yang kecil). Penentuan beban kerja bagi Dinas didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, besaran masing-masing Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan kemampuan keuangan Daerah untuk Urusan Pemerintahan Wajib dan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan untuk Urusan Pemerintahan Pilihan. Sedangkan besaran beban kerja pada Badan berdasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, kemampuan keuangan Daerah, dan cakupan tugas.⁸⁰

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

Berbeda dengan perangkat daerah lainnya, beban kerja untuk kecamatan hanya dibedakan dalam dua tipe yang terdiri atas:⁸¹

- a. Kecamatan tipe A untuk memwadahi pelaksanaan tugas kecamatan dengan beban kerja yang besar; dan
- b. Kecamatan tipe B untuk memwadahi pelaksanaan tugas kecamatan dengan beban kerja yang kecil.

Pemberian nama/nomenklatur Dinas dan Badan disesuaikan dengan perumpunan dan klasifikasi yang telah ditentukan. Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk Dinas terdiri dari:⁸²

- a. Bidang pendidikan, pemuda dan olahraga;
- b. Bidang kesehatan;
- c. Bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi;
- d. Bidang perhubungan, komunikasi dan informatika;
- e. Bidang kependudukan dan catatan sipil;
- f. Bidang kebudayaan dan pariwisata;
- g. Bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang;
- h. Bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan;
- i. Bidang pelayanan pertanahan;
- j. Bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan;
- k. Bidang pertambangan dan energi; dan
- l. Bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

⁸¹ Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

⁸² <http://pemerintah.net/organisasi-perangkat-daerah/>, *Loc.*, *Cit.*

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, terdiri dari:⁸³

- a. Bidang perencanaan pembangunan dan statistik;
- b. Bidang penelitian dan pengembangan;
- c. Bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;
- d. Bidang lingkungan hidup;
- e. Bidang ketahanan pangan;
- f. Bidang penanaman modal;
- g. Bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi;
- h. Bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa;
- i. Bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana;
- j. Bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
- k. Bidang pengawasan; dan
- l. Bidang pelayanan kesehatan.

Ketentuan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur dengan Peraturan pemerintah Nomor 18 Tahun 2006 tentang Perangkat Daerah. Untuk penyelenggaraan administrasi pemerintahan serta program dan kegiatan pemerintah, Kepada Daerah baik itu Gubernur dan Bupati/Walikota dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat Daerah atau Organisasi Perangkat Daerah merupakan organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perangkat Daerah dibentuk oleh masing-masing Daerah berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah.⁸⁴

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

Susunan organisasi perangkat daerah, sebagaimana dikemukakan diatas, ditetapkan dalam Peraturan Daerah dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini, yang dimaksud faktor-faktor tertentu adalah beban tugas, cakupan wilayah dan jumlah penduduk. Pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan oleh pemerintah pusat untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Daerah. Dalam hal ini yang dimaksud pengendalian adalah penerapan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplikasi dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah.⁸⁵

C. Produk Hukum Daerah

1. Peraturan Daerah

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁶

⁸⁵ Penjelasan Pasal 128 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸⁶ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya. Sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal. Sebaliknya, daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian, akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.⁸⁷

Tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (control) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan Audit merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan

⁸⁷ *Ibid.*

memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.⁸⁸

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, daerah-daerah di Indonesia memiliki kewenangan untuk menghasilkan produk hukumnya sendiri, yang dinamakan Produk Hukum Daerah. Produk hukum daerah adalah produk-produk hukum yang dihasilkan oleh daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Ditinjau dari sifatnya, produk hukum daerah dapat dibagi menjadi dua, yaitu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan produk hukum daerah yang bersifat penetapan.⁸⁹

Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan ada empat macam yaitu peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan bersama kepala daerah dan peraturan DPRD. Dalam praktiknya, peraturan daerah atau disingkat Perda dapat memiliki nama lain yang setara derajatnya, seperti Qanun di Aceh dan Perdasi di Papua. Sedangkan peraturan kepala daerah dapat berwujud peraturan gubernur, peraturan bupati, atau peraturan walikota. Adapun produk hukum daerah yang bersifat penetapan adalah keputusan kepala daerah dan penetapan kepala daerah.⁹⁰

Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan bahwa Perda memuat materi muatan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan

⁸⁸ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002, hlm. 219.

⁸⁹ <http://blog.unnes.ac.id/muhtada/2016/03/21/produk-hukum-daerah/>, diakses pada tanggal 27 Agustus 2020, pukul 23.00 WIB.

⁹⁰ *Ibid.*

perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi tersebut, perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah, sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.⁹¹

Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.⁹² Di era otonomi daerah saat ini, peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang diakui eksistensinya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sebelumnya tidak disebutkan.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Pasal 236 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Manurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 14, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan Daerah dan produk-produk legislasi daerah lainnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum nasional secara keseluruhan, jika dilihat dari sisi pandang kesisteman, maka produk legislasi daerah ini adalah salah satu bagian dari sistem hukum nasional, khususnya pada subsistem peraturan perundang-undangan atau substansi hukum. Mengingat kedudukannya tersebut, penysusnan dan pembentukan Peraturan Daerah tundak kepada aturan-aturan dan prosedur-prosedur yang ditetapkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Di samping itu, pengembangannya harus tetap berjalan di atas prinsip-prinsip dasar pengembangan hukum nasional pada umumnya., seperti prinsip dasar Negara konstitusi dan Negara hukum, prinsip kerakyatan, kesejahteraan, kesatuan,

dan seterusnya, serta mengikuti asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁹³

Disamping itu, ada beberapa hal yang patut dicatat dalam kaitan upaya harmonisasi produk hukum Pusat dan Daerah antara lain:⁹⁴

- a. Pengaturan substansi hukum di daerah harus dapat memperkuat sendi-sendi negara berdasarkan konstitusi dan Negara hukum, sendi kerakyatan (demokrasi), dan sendi kesejahteraan sosial, dan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik
- b. Pengaturan substansi produk legislasi daerah harus diupayakan sedemikian rupa agar tetap berada di dalam bingkai negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi-kondisi kekhususan atau keistimewaan daerah, keberadaan dan penerapan hukum agama dan hukum adat, serta kearifan local mendapat tempat yang wajar dalam pengembangan hukum di daerah
- c. Dari segi pembuatannya, kedudukan Peraturan Daerah, baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara dengan Undang-undang, dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislasi. Naun dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibanding dengan peraturan dengan ruang lingkup wilayah pemberlakuan yang lebih luas. Dengan demikian undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda (Provinsi/Kota). Karena itu, sesuai prinsip hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi
- d. Pengembangan dan pemberdayaan kelembagaan hukum, termasuk badan legislatif Daerah, mudah dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi yang menjadi tanggungjawabnya sepanjang yang menyangkut pengaturan bidang pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga daerah, dengan memperhatikan prinsip-prinsip manajemen pada umumnya guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas, serta profesionalisme. Untuk bidang lgislasi koordinasi antara legislatif dan eksekutif sangat penting untuk ditingkatkan

⁹³ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 114.

⁹⁴ Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian, Op., Cit*, hlm. 116.

- e. Pemberdayaan legislasi daerah tidak akan efektif jika tidak disertai dengan upaya pengembangan budaya hukum atau peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

Peraturan Daerah pada dasarnya disebut sebagai undang-undang daerah karena peraturan ini dibuat dan berlaku untuk mengatur daerah otonomi sendiri. Oleh karena itu, peraturan daerah bersifat mengatur, sehingga perlu diundangkan dan menempatkannya dalam lembaran daerah.

Peraturan daerah memiliki beberapa fungsi, antara lain :⁹⁵

- a. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- b. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang lebih tinggi
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi
- e. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan daerah yang lebih tinggi;
- f. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak mengatur rumah tangga daerah bawahannya

Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu Perda juga dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah. Selain sanksi tersebut, Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat

⁹⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar dan Pembentukannya*, Jilid I, Kansius, Yogyakarta, 2007, hlm. 121-121.

mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. adapun sanksi administratif berupa:⁹⁶

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Penghentian sementara kegiatan;
- d. Penghentian tetap kegiatan;
- e. Pencabutan sementara izin;
- f. Pencabutan tetap izin;
- g. Denda administratif; dan/atau
- h. Sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengingat tugas pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah semakin berat, maka pembentukan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah memerlukan perhatian yang serius. Proses harmonisasi , pembulatan dan pemantapan konsep rancangan peraturan daerah merupakan hal yang harus ditempuh. Pengharmonisan dilakukan untuk menjaga keselarasan , kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.⁹⁷

⁹⁶ Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁹⁷ A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi dan Sinkronisasi RUU Dalam Rangka Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi*, makalah, “Workshop Pemahaman UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, Yogyakarta, Oktober 2005.

2. Pengawasan Produk Hukum Daerah

Secara umum dapat disebutkan bahwa pengawasan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukanlah sesuatu yang mesti dihindari. Namun demikian, pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan sistem rumah tangga daerah.⁹⁸ Pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan akan mencakup macam-macam pembatasan atau bentuk pembatasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, ruang lingkup pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.⁹⁹

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif adalah dikaitkandengan wewenang mengesahkan. Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan atau penangguhan.¹⁰⁰

Untuk menjaga kweibawaan pemerintah daerah dan kepentingan daerah, serta untuk menghindari atau memperkecil kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan daerah dan/atau Negara maka dianggap

⁹⁸ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm. 181.

⁹⁹ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian.*, *Op.Cit.* hlm. 173.

¹⁰⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 201, hlm. 154.

perlu untuk menyelenggarakan pengawasan secara preventif terhadap keputusan-keputusan kepala daerah dan peraturan daerah.¹⁰¹

Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya dapat dilakukan terhadap peraturan daerah atau keputusan kepala daerah tertentu, yang disebut undang-undang atau peraturan pemerintah, pengawasan, pengawasan represif dapat dijalankan terhadap semua peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah apabila peraturan/keputusan itu dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum.¹⁰²

Khususnya mengenai penangguhan, perlu dikemukakan bahwa penangguhan itu merupakan suatu persiapan untuk suatu pembatalan. Karena itu, di dalam konsiderans dari suatu keputusan penangguhan itu biasanya selalu disebut bahwa penangguhan keputusan itu biasanya selalu disebut bahwa penangguhan keputusan itu dianggap perlu karena sedang dipertimbangkan suatu pembatalan dari keputusan tersebut. Ini tidak berarti bahwa setiap pembatalan harus didahului oleh suatu penangguhan.

Dianutnya model pengawasan represif dan ditiggalkannya model pengawasan preventif oleh pemerintah pusat dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan yang terlalu jauh dari pemerintah pusat. Akan tetapi kelonggaran yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri ternyata beresiko

¹⁰¹ Irwan Soetijo, *Pengawasan Terhadap Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 12.

¹⁰² *Ibid*, hlm. 51

terhadap hubungan pemerinyah pusat dan daerah. Di dalam prakteknya terlihat kecenderungan pemerintah daerah untuk membuat perda sebanyak-banyaknya tanpa mengindahkan rambu-rambu perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum cukup tinggi.¹⁰³

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dengan menerapkan empat model pengawasan terhadap produk hukum daerah. Keempat model pengawasan tersebut adalah:¹⁰⁴

- a. *Executive Preview*, yakni terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkannya oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh menteri dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota.
- b. *Executive Review*, yakni apabila hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan peraturan umum dan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur, Bupati/Walikota bersama DPRD dan Gubernur, Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tersebut menjadi Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota.
- c. Pengawasan Represif, berupa pembatalan (*executive review*) terhadap semua peraturan daerah dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden.
- d. Pengawasan Preventif, yakni terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota.

¹⁰³ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian.*, *Op.Cit.* hlm. 180.

¹⁰⁴ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Perda*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 281-282.

Pengujian Peraturan Daerah oleh pemerintah atau yang dalam kajian pengujian peraturan (*toetzingrecht*) dikenal dengan istilah executive review, lahir dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan otonomi pemerintahan daerah.¹⁰⁵

Pengertian executive review adalah segala bentuk produk hukum pihak executive diuji oleh baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan istilah “*control internal*” yang dilakukan oleh pihak sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk pengaturan atau regeling, maupun *beschikking*, jika control normatifnya dilakukan oleh badan lain dalam hal ini Peradilan Tata Usaha Negara, maka hal tersebut bukan executive review. Melainkan control segi hukum (*legal control*).¹⁰⁶

Dalam hal hubungan ini, maka objek “*executive review*” lebih terhadap putusan yang bersifat abstrak dan mengatur, serta mengikat secara umum atau dikenal dengan regeling. Dan diluar yakni yang bersifat “*beschikking*” menjadi objek legal peradilan tata usaha Negara.¹⁰⁷ Kontrol hukum baik bersifat internal maupun eksternal dianggap penting, sebab tugas pemerintahan berkaitan erat dengan tindakan/perbuatan administrasi negara yang dijalankan oleh organ pemerintahan dan salah satunya adalah oleh pemerintah. Sebagaimana kita ketahui tugas pemerintahan

¹⁰⁵ Suko Wiyono dan Kusnu Goesniadhie S., *Kekuasaan Kehakiman Pasca Perubahan UUD 1945*, Penerbit Universitas Negeri Malang (UM Press), Malang, 2007, hlm.76-77.

¹⁰⁶ Paulus effendi Lotulung, *Laporan Akhir Dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (judicial review)*, Badan Pembinaan Hukum- Departemen hukum Perundang-undangan Ri, Jakrta, 1999/2000, hlm. XIX

¹⁰⁷ Jimly Asshidqie, *Model-model pengujian Konstitusional di Berabgai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2000, hlm 4

(dalam arti luas) yakni disamping menjalankan undang-undang, tetapi juga menyangkut pelayanan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹⁰⁸

Dalam hubungannya dengan “*executive review*”, maka objeknya adalah peraturan dalam kategori regeling yang dilakukan oleh melalui pendekatan pencabutan atau pembataln peraturan tertentu yang tidak sesuai dengan norma hukum. Pengujian internal dalam arti “*executive review*” ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh pemerintah (eksekutif) tetap sinkron, dan juga konsisten segi normatifnya secara vertical dan terjaga pula tertib hukum dan kepastian hukum, agar dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat atas perubahan social ekonomi.¹⁰⁹

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan.¹¹⁰

¹⁰⁸ Safri Nugraha, *hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Hukum UI, Jakarta, 2005, hlm. 56-57

¹⁰⁹ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan perundang-undang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 63

¹¹⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perda yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.¹¹¹

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka pemerintah daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh menteri kepada presiden. Sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan pemerintahan daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.¹¹²

Dalam rangka pengawasan terhadap daerah, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah memberikan ketentuan bahwa rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama tiga hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.¹¹³

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Pasal 242 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi kepada Menteri paling lama tiga hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda. sedangkan Bupati/wali kota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama tiga hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda.¹¹⁴

Pasal 245 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda

¹¹⁴ Pasal 242 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama tujuh hari setelah ditetapkan. Gubernur yang tidak menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri akan dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri. Selanjutnya, Bupati/wali kota wajib menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama tujuh hari setelah ditetapkan. Bupati/wali kota yang tidak menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹¹⁵

¹¹⁵ Pasal 249 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Bertentangan dengan kepentingan umum meliputi:¹¹⁶

- a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Sedangkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹¹⁷

Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota. Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur ditetapkan dengan keputusan Menteri dan

¹¹⁶ Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹⁷ Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹¹⁸

Paling lama 7 tujuh hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. Paling lama tujuh hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.¹¹⁹

Dalam hal penyelenggara pemerintahan daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.¹²⁰

Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan

¹¹⁸ Pasal 251 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹⁹ Pasal 251 ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹²⁰ Pasal 251 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kepada Menteri paling lambat 14 hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.¹²¹

Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat akan dikenai sanksi berupa sanksi administratif; dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda. Sanksi administratif dikenai kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama tiga bulan. Sanksi tidak diterapkan pada saat penyelenggara pemerintahan daerah masih mengajukan keberatan kepada Presiden untuk Perda Provinsi dan kepada menteri untuk Perda Kabupaten/Kota. Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan.¹²²

¹²¹ Pasal 251 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹²² Pasal 252 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Minuman Beralkohol

Minuman keras atau disebut juga minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung zat etanol. Etanol sendiri adalah zat atau bahan yang bila dikonsumsi akan menurunkan tingkat kesadaran bagi konsumennya (mabuk). Minuman keras juga memiliki zat adiktif, yaitu zat yang apabila dikonsumsi (walau hanya sekali) akan membuat orang tersebut merasa ingin terus mengkonsumsinya (kecanduan) dan akhirnya malah merasa bergantung pada minuman keras. Minuman keras juga mempengaruhi sistem kerja otak karena miras menghambat kekurangan oksigen oleh sebab itu pengguna miras merasakan pusing.¹²³

Minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung alkohol dengan berbagai golongan terutama etanol ($\text{CH}_3\text{CH}_2\text{OH}$) dengan kadar tertentu yang mampu membuat peminumnya menjadi mabuk atau kehilangan kesadaran jika diminum dalam jumlah tertentu. Secara kimia alkohol adalah zat yang pada gugus fungsinya mengandung gugus – OH. Alkohol diperoleh dari proses peragian zat yang mengandung senyawa karbohidrat seperti gula, madu, gandum, sari buah atau umbi-umbian. Jenis serta golongan dari alkohol yang akan dihasilkan tergantung pada bahan serta proses peragian. Dari peragian tersebut akan didapat alkohol sampai berkadar 15% tapi melalui

¹²³ Peggy Lusita Patria Ror, *Pengaruh Penggunaan Minuman Keras Pada Kehidupan Remaja Di Desa Kali Kecamatan Pineleng Kabupaten Minahasa*, Jurnal Holistik, Tahun VIII No. 16 / Juli -Desember 2015, hlm. 2.

proses destilasi memungkinkan didapatnya alkohol dengan kadar yang lebih tinggi bahkan sampai 100%. Ada 3 golongan minuman beralkohol yaitu¹²⁴:

- a. Golongan A; kadar etanol 1%-5% misalnya dan tuak dan bir
- b. Golongan B; kadar etanol 5%-20% misalnya arak dan anggur
- c. Golongan C; kadar etanol 20%-45% misalnya whiskey dan vodca.
- d. Minuman berkadar alkohol tak beraturan (oplosan) bisa mencapai lebih dari 55%.

Dalam jumlah yang sedikit, ethanol juga dapat mempengaruhi otak sehingga dapat mengubah perasaan menjadi sedikit lebih baik, tetapi dalam jumlah yang besar pengaruh ethanol pada otak menjadi bahaya. Orang yang minum banyak alkohol akan kehilangan kontrol diri dan bahkan bisa kehilangan kesadaran.¹²⁵

Secara psikis efek minuman beralkohol berupa penurunan konsentrasi atau kesadaran tubuh si peminum hingga mabuk ini terjadi paling cepat dalam waktu 1/2 jam setelah minum keras tersebut diminum. Efek yang ditimbulkan setelah mengkonsumsi alkohol dapat dirasakan segera dalam waktu beberapa menit saja, tetapi efeknya berbeda-beda, tergantung dari jumlah / kadar alkohol yang dikonsumsi. Dalam jumlah yang kecil, alkohol menimbulkan perasaan relax, dan pengguna akan lebih mudah mengekspresikan emosi, seperti rasa senang, rasa sedih dan kemarahan. mulut rasanya kering. Pupil mata membesar dan jantung berdegup lebih kencang.

¹²⁴ Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 282/MENKES/SK/II/1998 tentang standarisasi Mutu produksi Minuman Beralkohol keputusan Menteri.

¹²⁵ Issutarti, *Pengolahan dan Penyajian Minuman*, Departemen Pendidikan Nasional Universitas Negeri Malang, Malang, 2002, hlm. 28.

Mungkin pula akan timbul rasa mual. Bisa juga pada awalnya timbul kesulitan bernafas (untuk itu diperlukan sedikit udara segar).

Efek-efek lain dari minum-minuman beralkohol selain hilangnya konsentrasi atau kesadaran (mabuk), pusing, besar dan naiknya berat badan (kadar gula) adalah merusak organ tubuh bagian dalam, merusak sistem syaraf otak, menurunkan daya ingat, meningkatkan tekanan darah hingga berpotensi stroke dan menimbulkan efek negatif pada kejiwaan.¹²⁶

Menenggak minuman keras dalam jumlah banyak secara berturut-turut dalam waktu singkat yang bertujuan untuk mabuk tentunya yang paling berbahaya. Kegiatan yang disebut juga dengan *Binge drinking* ini merupakan kegiatan mengonsumsi 5 gelas atau lebih minuman keras untuk pria, dan 4 gelas atau lebih untuk wanita dalam kurun waktu kurang lebih dua jam. Bahaya minuman keras bagi kesehatan perlu segera dihindari agar tidak menimbulkan penyakit. Mengonsumsi alkohol, terlepas dari banyak atau tidaknya, tetap saja tidak mengurangi bahaya yang bisa ditimbulkan oleh zat tersebut, antara lain:¹²⁷

1. Merusak Hati

Bahaya minuman keras bagi kesehatan yang pertama tentunya adalah dapat merusak hati. Fungsi hati dapat terganggu atau bahkan rusak jika kamu terlalu banyak mengonsumsi minuman keras atau minuman

¹²⁶ Natalysya M Salakory, *Hubungan antara Pengetahuan dan Sikap tentang Mengonsumsi Minuman Beralkohol dengan Tindakan Konsumsi Minuman Beralkohol pada Nelayan di Kelurahan Bitung Karangria Kecamatan Tuminting Kota Manado*, Jurnal Fakultas Kesehatan Masyarakat universitas Sam Ratulangi, Manado, 2012.

¹²⁷ <https://hot.liputan6.com/read/4219893/8-bahaya-minuman-keras-bagi-kesehatan-tubuh-dan-mental#>, diakses pada tanggal 4 April 2020, pukul 23.00 WIB.

beralkohol. Saat dikonsumsi, alkohol akan terserap ke dalam aliran darah, kemudian terkumpul di hati untuk dipecah dan dinetralkan agar dapat dibuang dari tubuh. Namun, kemampuan hati dalam memproses alkohol sangat terbatas. Saat minuman keras masuk ke dalam tubuh, hati akan berkerja lebih keras untuk memproses alkohol. Hal ini dapat membuat hati mengalami peradangan dan memicu munculnya berbagai gangguan kesehatan, seperti penumpukan lemak di hati, sirosis, hepatitis alkoholik, hingga kanker hati.

2. Memicu Penyakit Jantung dan Pembuluh Darah

Bahaya minuman keras bagi kesehatan selanjutnya adalah dapat menimbulkan penyakit jantung dan pembuluh darah. Menenggak tiga gelas minuman keras atau lebih dalam satu kesempatan dapat meningkatkan tekanan darah secara sementara. Namun, kebiasaan terlibat dalam pesta miras yang rutin dapat menyebabkan peningkatan risiko mengembangkan hipertensi dalam jangka panjang. Hipertensi meningkatkan risiko kamu mengalami serangan jantung, stroke, atau gagal jantung kongestif. Tingkat alkohol dalam darah yang melebihi batas wajar juga dapat melemahkan otot-otot jantung, yang juga akan memengaruhi paru-paru, hati, otak, dan sistem organ dalam tubuh lainnya. Bahkan *binge drinking* dapat menyebabkan kerja detak jantung tidak normal (aritmia jantung) dan telah dikaitkan dengan kematian mendadak. Hipertensi juga dapat meningkatkan risiko terhadap penyakit ginjal kronis.

3. Meningkatkan Risiko Kanker

Selain itu, bahaya minuman keras bagi kesehatan berikutnya adalah meningkatkan risiko kanker. Semakin sering kamu minum alkohol, semakin besar pula risiko terkena kanker dan meninggal akibat penyakit tersebut. Alkohol adalah senyawa karsinogen yang dapat sangat mudah memengaruhi bagian sekitar kepala dan leher. Selain kanker hati, jenis kanker lain yang juga dapat terjadi akibat sering mabuk adalah kanker mulut, kanker tenggorokan, kanker esofagus, kanker usus besar, bahkan kanker payudara. Bahkan, minum minuman keras dalam jumlah banyak dan rutin, apalagi diikuti oleh kebiasaan merokok telah dikaitkan dengan peningkatan kanker mulut dan tenggorokan hingga 80 persen pada pria dan 65 persen pada wanita.

4. Gangguan Otak dan Saraf

Bahaya minuman keras juga dapat menimbulkan gangguan otak dan saraf. Menurut penelitian, sering mabuk dapat membuat otak menyusut atau mengecil. Semakin banyak alkohol yang dikonsumsi, semakin besar pula penyusutannya. Bahaya alkohol dapat mengganggu kinerja zat kimiawi di otak yang berfungsi sebagai pengatur fungsi otak. Akibatnya, alkohol yang diminum berlebihan dapat menurunkan fungsi otak kamu. Selain itu, terlalu banyak minum alkohol juga dapat menurunkan kemampuan berpikir dan melemahkan daya ingat, serta membuat refleks dan koordinasi gerakan tubuh terganggu.

BAB III

**PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATU BARA
NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG KETERTIBAN UMUM DAN
KETENTRAMAN MASYARAKAT MENGENAI MINUMAN
BERALKOHOL (STUDI KASUS KABUPATEN BATU BARA PROVINSI
SUMATERA UTARA)**

**A. Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun
2019 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat
Mengenai Minuman Beralkohol**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) yang memiliki tujuan agar pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia sebagai upaya mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹²⁸ Pelaksanaan otonomi memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas dan kewenangan yang luas, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan demikian Negara diwajibkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan

¹²⁸ Mifta Farid, Antikowati, Rosita Indrayati, *Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah*, e-Journal Lentera Hukum, Vol.4, No. 2 (2017), hlm. 72.

masyarakat setempat.¹²⁹ Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.¹³⁰

Pemerintahan daerah merupakan pelaksana pemerintahan tertinggi di daerah yang berkewajiban melaksanakan teknis kebijakan desentralisasi.¹³¹ Menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Terkait kewenangan daerah otonom, penyelenggaraan ketertiban umum merupakan salah satu urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan manifestasi dari hak asasi manusia dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹³²

Untuk mendukung berjalannya pemerintahan daerah, dibutuhkan suatu peraturan yang dapat dijadikan landasan agar terciptanya pemerintahan daerah yang baik. Peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertulis

¹²⁹ Ade Saptono, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2010, hlm.1

¹³⁰ Inu Kencana Syaefi, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 85-86.

¹³¹ Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda. 2011. *Hukum Pemerintah Daerah*. Bandung: Nusamedia. hlm 28.

¹³² Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum.¹³³ Oleh karena itu untuk menwujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kabupaten Batu Bara, dibentuklah Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Perda ini merupakan instrumen regulasi yang berfungsi untuk mengendalikan dan mengarahkan dinamika sosial masyarakat, pemerintah daerah berkewajiban menciptakan suatu perangkat kebijakan yang dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Fenomena yang secara nyata terjadi dalam masyarakat memerlukan perhatian yang khusus, terutama mengenai pertentangan kepentingan, baik vertikal antara pemerintah daerah dengan masyarakat, maupun kepentingan horizontal antara masyarakat dengan masyarakat.¹³⁴

Lingkungan merupakan daerah di mana sekumpulan masyarakat yang beraneka ragam tinggal dan berinteraksi antara satu dan lainnya. Lingkungan yang sehat, bersih, aman, dan tertib itulah yang diinginkan oleh warganya. Perlu dukungan kesadaran masing-masing warganya untuk mengkondisikan dirinya untuk bersikap tertib yang dapat dilakukan dengan cara bersikap kondusif, kooperatif dalam menjaga keamanan dan ketertiban lingkungan

¹³³ Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*, Jakarta, Sinar Garfika, Jakarta, 2011, hlm. 13.

¹³⁴ Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

tersebut.¹³⁵ Beberapa hal yang dapat dilakukan oleh masyarakat guna mendukung terwujudnya kamtibmas yang kondusif, diantaranya:¹³⁶

1. Tokoh agama dan tokoh masyarakat memberikan informasi kondisi kamtibmas yang terjadi di wilayahnya kepada aparat penegak hukum.
2. Mengaktifkan kembali siskamling guna mencegah kemungkinan terjadinya gangguan kamtibmas.
3. Mengaktifkan kembali gerakan sadar hukum di masyarakat.
4. Ditingkatkan kerjasama dan komunikasi antara potensi masyarakat/satlinmas dengan aparat, baik TNI, Kepolisian dan Satpol PP, untuk ditingkat Desa/ Kelurahan ditingkatkan komunikasi antara Kasatgas Linmas Kades/Lurah, Baninsa, Babinkamtibmas dalam antisipasi berbagai potensi gangguan kamtibmas sekaligus mencari solusinya.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 Perda Nomor 5 Tahun 2019, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dimaksudkan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam mengawasi, mencegah dan menindak setiap kegiatan yang mengganggu ketertiban umum ketentraman masyarakat, dan bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat pada usaha menciptakan, menjaga dan memelihara ketertiban, ketentraman, keteraturan dan kelestarian lingkungan hidup.

Terdapat 4 (Empat) bentuk perilaku/kegiatan yang berpotensi menimbulkan gangguan dan keresahan sosial, sehingga diperlukan sebuah

¹³⁵ Ridwan Setiawan Daradjat, *Sosialisasi Keamanan Dan Ketertiban Masyarakat Oleh Polisi Resort Kota Dalam Membentuk Sikap Masyarakat*, Jurnal Kajian Komunikasi, Volume 3, No. 2, Desember 2015 hlm 154-172, hlm. 155.

¹³⁶ <http://sadeng.semarangkota.go.id/bidangkamtibmas>, diakses pada tanggal 20 Agustus 2020, pukul 22.00 WIB.

metode penertiban yang sistematis dan kolektif. Kegiatan bentuk perilaku/kegiatan tersebut didefinisikan sebagai berikut:¹³⁷

1. Terjadinya kegiatan pelanggaran terhadap kebijakan Daerah (Peraturan Daerah/Peraturan Bupati), antara lain pelanggaran izin, pelanggaran tempat pelaksanaan usaha, pelanggaran dengan tidak melaksanakan kewajiban terhadap pemerintah daerah dengan tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan seperti pendirian bangunan tanpa izin;
2. Penyimpangan norma agama, kesusilaan, etika dan hukum, antara lain adanya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS);
3. Penyalahgunaan prasarana umum dan utilitas seperti jalan, pasar, taman, jalur hijau, sungai, trotoar dan sebagainya; dan
4. Tindak kriminal, antara lain kekerasan, penyalahgunaan narkotika dan obat terlarang, perjudian, minuman dan sebagainya.

Salah satu substansi dalam Perda ini adalah tertib sosial, di mana mengatur mengenai minuman beralkohol yang merupakan fokus penelitian penulis. Pasal 28H ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Oleh karenanya setiap warga masyarakat berhak untuk mendapatkan lingkungan yang sehat dan nyaman, termasuk kesehatan dan kenyamanan dari pengaruh dan peredaran minuman beralkohol.

Terkait peredaran minuman beralkohol, kegiatan yang dilarang berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 43/M-Dag/Per/9/2009 Tentang Pengadaan, Penedaran, Penjualan, Pengawasan, dan Pengendalian Minuman Beralkohol dalam Bab VI adalah :

¹³⁷ Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

- a. Pasal 27
 - 1) Minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C_2H_5OH) diatas 55 % dilarang diimpor, diedarkan, atau dijual di dalam negeri.
 - 2) Bahan baku minuman beralkohol dalam bentuk konsentrat dilarang diimpor.
- b. Pasal 28, Produsen, IT-MB, Distributor dan Sub Distributor dilarang menjual minuman beralkohol secara eceran kepada konsumen akhir.
- c. Pasal 29 Penjual Langsung dan/atau Pengecer minuman beralkohol golongan B yang mengandung rempah-rempah, jamu, dan sejenisnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 dilarang menjual minuman beralkohol dengan kadar ethanol diatas 15 % (lima belas per seratus) dan golongan C.
- d. Pasal 30, Setiap orang dilarang membawa minuman beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C dari luar negeri sebagai barang bawaan, kecuali untuk dikonsumsi sendiri paling banyak 1000 ml (seribu mililiter) per orang dengan isi kemasan tidak kurang dari 180 ml (seratus delapan puluh mililiter).
- e. Pasal 31, Setiap orang dilarang menjual secara eceran dalam kemasan minuman beralkohol golongan A, golongan B dan golongan C dan/atau menjual langsung untuk diminum di tempat, di lokasi sebagai berikut :
 - a) Gelanggang remaja, kaki lima, terminal, stasiun, kios-kios kecil, penginapan remaja, dan bumi perkemahan.
 - b) Tempat yang berdekatan dengan tempat ibadah, sekolah, rumah sakit, dan pemukiman.
 - c) Tempat tertentu lainnya yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur DKI Jakarta untuk Provinsi DKI Jakarta, dengan memperhatikan kondisi daerah masing-masing.
- f. Pasal 32, Penjual Langsung dan Pengecer dilarang menjual minuman beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C, kepada pembeli di bawah usia 21 (dua puluh satu) tahun yang dibuktikan dengan Kartu Identitas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Pasal 33, IT-MB, Distributor, Sub Distributor, Penjual Langsung, dan Pengecer dilarang mengiklankan minuman beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C.

Perda Nomor 5 Tahun 2019 Pasal 49 mengatur bahwa setiap orang atau badan dilarang meracik, mengedarkan, menyimpan dan menjual minuman keras tradisional dan/atau minuman beralkohol tanpa izin dari pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam penjelasan pasal 49 ini, yang dimaksud dengan minuman keras tradisional antara lain adalah tuak, minuman lain yang dapat menyebabkan seseorang mabuk. Minuman beralkohol adalah minuman beralkohol golongan A (kadar ethanol kurang dari 5% (lima persen), golongan B (kadar ethanol lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen) dan golongan C (kadar ethanol lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).

Minuman beralkohol menurut Pasal 1 angka 26 Perda ini adalah minuman yang mengandung *etilalkohol* atau *etanol* (C_2H_5OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.

Penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Batu Bara masih banyak yang tidak memiliki izin, seperti dijual di warung-warung pinggir jalan atau sering disebut dengan warung remang-remang. Warung remang-remang kerap menjadi tempat maksiat yang dikarenakan alunan serta dentuman musik yang berlanjut hingga larut malam juga disinyalir kuat dapat

menjadi salah satu lokasi peredaran minuman keras, praktek prostitusi bahkan lokasi peredaran narkoba.¹³⁸

Wawancara penulis dengan Bapak H. Ismail¹³⁹, disampaikan bahwa masyarakat sangat setuju dengan adanya Perda Nomor 5 Tahun 2019 khususnya mengenai peredaran minuman beralkohol dan berharap penegakan Perda ini dapat berjalan efektif. harapan yang besar terhadap Perda ini karena banyak minuman beralkohol/minuman keras tradisional masih diperjual belikan secara bebas di dekat pemukiman masyarakat maupun pusat pasar selain itu akses untuk membelinya mudah karena tidak ada yang mengawasi sehingga takutnya banyak dikonsumsi anak dibawah umur.

Masyarakat desa Tanjung Tiram Kecamatan Medang Deras memiliki keluhan karena terganggu dari segi kenyamanan maupun keamanan dengan banyaknya minuman beralkohol/minuman keras tradisional masih diperjual belikan secara bebas.

Konsumsi minuman beralkohol saat ini memang lebih berkurang dibandingkan sebelumnya akan tetapi diharapkan kedepannya peredaran ini harus lebih diminimalisir atau ditiadakan. Hal ini dikarenakan efek negatif yang ditimbulkan di masyarakat baik oleh peminum seperti keributan yang ditimbulkan oleh peminum baik perorangan maupun antar kelompok (ormas).

¹³⁸ <https://hariansib.com/Berita-Terkini/GP-Ansor-Dukung-Pemkab-Batubara-Bongkar-Warung--quot-Remang-remang-quot->, diakses pada tanggal 30 April 2020, pukul 21.00 WIB.

¹³⁹ wawancara dengan Bapak H. Ismail Tokoh Masyarakat Desa Tanjung Tiram

Keberhasilan dari Perda ini sangat tergantung dari implementasinya di lapangan. Semakin tegas Perda ini dilaksanakan maka ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dapat tercapai. Karena pada dasarnya maksud dan tujuan dari Perda ini sebagaimana diatur dalam Pasal 3 adalah:

- a. Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dimaksudkan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam mengawasi, mencegah dan menindak setiap kegiatan yang mengganggu ketertiban umum ketentraman masyarakat.
- b. Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat pada usaha menciptakan, menjaga dan memelihara ketertiban, ketentraman, keteraturan dan kelestarian lingkungan hidup.

Untuk itu Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Batu Bara sebagai satuan kerja perangkat daerah yang menyelenggarakan fungsi penegakan Perda serta penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat diharapkan dapat bekerja secara maksimal.

Tugas pokok Satpol PP sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 adalah menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat. Selanjutnya pada pasal 5 juga diatur dalam melaksanakan tugas, Satpol PP mempunyai fungsi:

- a. Menyusun program dan melaksanakan penegakan Perda, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
- b. Melaksanakan kebijakan penegakan Perda dan peraturan kepala daerah;
- c. Melaksanakan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah;
- d. Melaksanakan kebijakan perlindungan masyarakat;

- e. Melaksanakan koordinasi penegakan Perda dan peraturan kepala daerah; menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil daerah, dan/atau aparaturnya;
- f. Mengawasi masyarakat, aparaturnya, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati Perda dan peraturan kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.

Kewenangan Satpol PP sebagai aparat penegakan kebijakan daerah, harus disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan kebijakan peraturan perundang-undangan, serta hubungan koordinasi dan sinergitas dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah Lainnya. Hal ini didasarkan pada permasalahan yang dihadapi oleh Satpol PP dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk menciptakan kondisi yang kondusif dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.¹⁴⁰

Dalam wawancara dengan Bapak Ronald Farel Siahaan¹⁴¹, Satpol PP Kabupaten Batu Bara dalam melaksanakan tugasnya berkomitmen untuk menegakkan Perda Nomor 5 Tahun 2019 demi terciptanya ketertiban dan keamanan di kabupaten batubara. Terkait menanggulangi peredaran minuman beralkohol, Satpol PP melakukan sosialisasi di seluruh wilayah kabupaten Batu Bara.

Satpol PP dalam melaksanakan Perda sidak ke tempat-tempat yang menjual minuman beralkohol untuk selanjutnya memberikan himbauan dan penindakan terhadap penjual maupun pembeli. disampaikan dalam wawancara bahwa sidak dapat berdasarkan inisiatif sendiri maupun

¹⁴⁰ Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

¹⁴¹ wawancara dengan Bapak Ronald Farel Siahaan, Kepala Satpol PP

berdasarkan laporan atau aduan dari masyarakat. Dalam melaksanakan tugas, Satpol PP biasanya memberikan himbauan dengan surat resmi dari Satpol PP dan jika masih melakukan pelanggaran maka akan diambil penindakan berupa penutupan secara paksa usaha dari si penjual tersebut dan untuk pembeli diberikan teguran.

Disampaikan juga dalam wawancara, agar peredaran minuman beralkohol/minuman keras tradisional dapat terkendali, dalam artian tidak ada lagi yang menjual minuman beralkohol/minuman keras tradisional tanpa izin sebagaimana diatur dalam Pasal 49 Perda Nomor 5 Tahun 2019, dibutuhkan kerja sama dengan masyarakat. Partisipasi masyarakat sangat penting dan dapat membantu Satpol PP dalam melakukan penertiban terhadap penjual-penjual minuman beralkohol/minuman keras tradisional tanpa izin.

Satpol PP dalam sosialisasinya juga memberitahukan kepada masyarakat agar tidak takut untuk melaporkan jika menemukan adanya penjualan minuman beralkohol/minuman keras tradisional tanpa izin, karena itu merupakan bentuk partisipasi masyarakat untuk mewujudkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Selain itu masyarakat yang memberikan laporan akan dilindungi sebagaimana disebutkan Pasal 64 Perda Nomor 5 Tahun 2019, yaitu:

- (1) Setiap orang atau badan yang melihat, mengetahui dan menemukan terjadinya pelanggaran atas ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat harus melaporkan kepada petugas yang berwenang.
- (2) Setiap orang atau badan yang melaporkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhak mendapat perlindungan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Seperti diketahui, Satpol PP telah melakukan penertiban dan membongkar warung 'remang-remang' yang berada di sepanjang Jalan Lintas Sumatera (Jalinsum) wilayah Kabupaten Batubara. Adapun wilayah yang menjadi sasaran yaitu; wilayah Kecamatan Laut Tador berbatasan dengan Kabupaten Serdang Bedagai. Wilayah Kecamatan Air Putih. Wilayah Kecamatan Sei Suka. Wilayah Kecamatan Lima Puluh sampai perbatasan dengan Kabupaten Simalungun. Wilayah Kecamatan Datuk Tanah Datar, serta wilayah Kecamatan Sei Balai berbatasan dengan Kabupaten Asahan

Dalam Perda Nomor 5 Tahun 2019, Satpol PP bersama Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan organisasi perangkat daerah terkait bertugas melakukan pembinaan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Oleh karena itu tindakan yang diambil oleh Satpol PP adalah melakukan sosialisasi Perda Perda Nomor 5 Tahun 2019 secara keseluruhan, dan menekankan bahwa sanksi yang akan didapat bagi pelanggar.

Perda Nomor 5 Tahun 2019 memuat ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 67 dan Pasal 70. Pasal 67 dengan jelas menegaskan bahwa bagi orang atau badan yang meracik, mengedarkan, menyimpan dan menjual minuman keras tradisional dan/atau minuman beralkohol tanpa izin dari pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dapat dikenakan ancaman pidana kurungan paling lama 120 (Seratus Dua Puluh) hari atau denda paling banyak Rp.7.500.000,- (Tujuh Juta LimaRatus Ribu Rupiah). Sedangkan pengaturan di pasal 70

menyebutkan bahwa bagi yang melanggar bisa dikenakan ketentuan pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di luar dari Perda ini.

Ketentuan Pidana sebagaimana disebutkan dalam pasal 70 Perda Nomor 5 Tahun 2019 adalah ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, antara lain:

a. Pasal 300

Diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun atau denda paling banyak tiga ratus rupiah:

- 1) Barangsiapa dengan sengaja menjual atau memberikan minuman yang membikin mabuk kepada seorang yang telah kelihatan mabuk.
- 2) Barangsiapa dengan sengaja membikin mabuk seorang anak yang umurnya belum cukup enam belas tahun.
- 3) Barangsiapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa orang untuk minum-minuman yang memabukkan.

b. Pasal 492

- (1) Barang siapa dalam keadaan mabuk, di muka umum, merintangai lalu lintas atau mengganggu ketertiban, atau mengancam keamanan orang lain, atau melakukan sesuatu yang harus dilakukan dengan hati-hati atau dengan mengadakan tindakan penjagaan tertentu lebih dulu, agar jangan membahayakan nyawa atau kesehatan orang lain, diancam dengan kurungan paling lama enam hari, atau denda paling banyak dua puluh lima rupiah.

c. Pasal 536

- (1) Barang siapa terang dalam keadaan mabuk berada di jalan umum, diancam dengan denda paling banyak lima belas rupiah.

d. Pasal 539

Barang siapa pada kesempatan diadakan pesta keramaian untuk umum atau pertunjukan rakyat atau diselenggarakan arak-arakan untuk umum, menyediakan secara cuma-cuma minuman keras atau arak dan atau menjanjikan sebagai hadiah, diancam dengan

pidana kurungan paling lama dua belas hari atau pidana denda paling tinggi tiga ratus tujuh puluh lima rupiah.

Bapak Ronald Farel Siahaan dalam wawancara juga menyampaikan bahwa sampai saat ini tindakan yang dilakukan oleh Satpol PP Kabupaten Batu Bara terhadap pelanggaran Pasal 49 terkait minuman beralkohol masih sebatas teguran dan penutupan paksa, meskipun Perda Nomor 5 Tahun 2019 mengatur ketentuan pidana yaitu pasal 67 dan Pasal 70. Hal ini dikarenakan sanksi yang diberikan telah memberikan efek jera. Selain itu juga diharapkan dapat memberikan contoh kepada pihak lain agar tidak melakukan pelanggaran yang serupa.

Pada dasarnya, ide ketertiban umum merupakan apresiasi dan implementasi dari aspirasi masyarakat yang mencita-citakan terwujudnya kondisi masyarakat yang ideal, dimana masyarakat dapat melaksanakan aktivitas secara normal, tanpa terganggu oleh kegiatan yang disebut “penyakit masyarakat”. Berdasarkan kajian yang komprehensif, ide tersebut diformulasikan dalam bentuk peraturan daerah yang secara umum mengatur tentang tata cara dan upaya pemerintah daerah menciptakan ketertiban umum, keteraturan pemanfaatan sarana umum dan fasilitas Pemerintah Daerah.¹⁴² Untuk itu Pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan Perda Nomor 5 Tahun 2019 sangat penting dalam rangka mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kabupaten Batu Bara.

¹⁴² Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Fungsi pengawasan terhadap peraturan daerah sangatlah penting karena memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut.

Efektivitas pelaksanaan dari seluruh kegiatan dalam sebuah lembaga publik maupun kelembagaan privat sangat membutuhkan kehadiran pengawasan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan profesionalisme pelaksanaan berbagai program kelembagaan sehingga dapat memberikan hasil sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan itu sendiri adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga organisasi yang bersangkutan.¹⁴³

Pengawasan itu sangat penting, karena merupakan salah satu usaha untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan dan keserasian antara penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah-daerah dengan Pemerintah, serta menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna

¹⁴³ Makmur, *Efektifitas Kebijakan dan Kelembagaan Pengawasan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 176.

dan berhasil guna dalam suatu ikatan negara kesatuan. Pengawasan atas kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan sifatnya yang dikenal antara lain pengawasan terhadap perda.¹⁴⁴

Dalam konteks DPRD sebagai lembaga politik, fungsi pengawasan yang dijalankan merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. hal inilah yang membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dengan lembaga lain seperti BPK, Bawasda, Inspektorat Daerah, Dll. Fungsi lembaga legislatif terhadap eksekutif sepenuhnya ditujukan untuk memastikan akuntabilitas eksekutif, salah satu peran dan ruang lingkup pengawasan yang penting dilakukan oleh legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap peran dan kinerja Pemerintahan dalam implementasi kebijakan.¹⁴⁵

Bapak Andi Lestari S.KG¹⁴⁶ menyampaikan bahwa Perda Nomor 5 Tahun 2019 ini merupakan inisiatif dari Satpol PP dan DPRD Kabupaten Batu Bara menyetujui dan ditindaklanjuti dengan disahkannya perda tersebut. Perda Nomor 5 Tahun 2019 yang mengatur mengenai ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dirasa sangat penting karena berfungsi sebagai instrumen regulasi yang mengendalikan dan mengarahkan dinamika sosial masyarakat. Fenomena yang secara nyata terjadi dalam masyarakat memerlukan perhatian yang khusus, terutama mengenai pertentangan

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ <http://mahenraz.wordpress.com/2010/07/31/implementasi-fungsi-pengawasan-pada-peraturan-daerah-nomor-7-tahun-2006-tentang-pengelolaan-dan-pengusahaan-burung-walet-oleh-dprd-di-kabupaten-bengkalis/>, diakses pada tanggal 20 Agustus 2020, Pukul 23.00 WIB.

¹⁴⁶ Wawancara dengan Andi Lestari S.KG Anggota DPRD Kabupaten Kabupaten Batu Bara, , pada hari, Senin, Tanggal 13 Juli 2020. Pukul 10.00 WIB.

kepentingan, baik vertikal antara pemerintah daerah dengan masyarakat, maupun kepentingan horizontal antara masyarakat dengan masyarakat.

Pengawasan DPRD Kabupaten Kabupaten Batu Bara terhadap pelaksanaan Perda Perda Nomor 5 Tahun 2019 dilakukan dengan cara antara lain kunjungan lapangan, rapat kerja alat kelengkapan DPRD dengan mitra kerja dan *hearing* dengan pimpinan unit kerja. Setelah *hearing* yang dilakukan oleh pimpinan unit kerja dengan DPRD ternyata kegiatan tidak terlaksana sesuai dengan target yang diharapkan atau tidak jalan sama sekali, maka DPRD memberikan rekomendasi untuk perbaikan.¹⁴⁷

Dalam perjalanannya, penindaklanjutan terhadap perda ini dilapangan sudah dilakukan dengan efektif ditandai dengan ada beberapa usaha yang telah ditertibkan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelaksanaan perda ini khususnya mengenai peredaran minuman keras tradisional dan/atau minuman beralkohol tanpa izin sudah mengalami peningkatan kearah lebih baik walaupun belum bisa dilakukan secara menyeluruh mengingat perda tersebut baru disahkan pada tahun 2019 yang lalu.

Lebih lanjut disampaikan meskipun dalam kunjungan lapangan, DPRD melalui anggota-anggotanya masih mendapatkan keluhan dari warga-warga terkait warung-warung yang masih menjual minuman keras tradisional dan/atau minuman beralkohol tanpa izin secara diam-diam dan hanya menjual

¹⁴⁷ *Ibid.*

kepada orang-orang tertentu. Tindakan ini merupakan cara agar mereka masih bisa menjual minuman keras tradisional dan/atau minuman beralkohol.

Untuk mengatasi penjualan minuman keras tradisional dan/atau minuman beralkohol secara diam-diam atau tanpa izin tersebut Bapak Andi Lestari S.KG menyampaikan dibutuhkan kerjasama antara Satpol PP dengan masyarakat sekitar. Partisipasi Masyarakat sangat penting agar peredaran minuman keras tradisional dan/atau minuman beralkohol dapat ditekan dan mengikuti aturan yang ada sehingga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dapat tercapai.

Berdasarkan temuan-temuan dan laporan masyarakat, DPRD melakukan rapat dan *hearing* dengan mitra kerja membahas mengenai masih adanya penjualan minuman keras tradisional dan/atau minuman beralkohol tanpa izin untuk segera diambil langkah penyelesaian. Dalam wawancara, terhadap pelaksanaan Perda Nomor 5 Tahun 2019, terhadap pihak-pihak yang melanggar ketentuan perda, DPRD dengan pemerintah daerah sepakat untuk menegakkan ketentuan pidana sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 67 bahkan untuk yang pernah diberikan sanksi sebelumnya akan ditindak dengan sanksi yang lebih berat berdasarkan ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 70.

Disini pentingnya peran media masa dan masyarakat sebagai alat bantu pengawasan DPRD. Apabila terdapat laporan-laporan dan atau masukan-masukan dari masyarakat, maka DPRD akan melakukan pemanggilan kepada instansi terkait, selain itu juga ada rapat kerja dengan

dinas pendapatan. Semua upaya akan dilakukan agar pelaksanaan Perda Nomor 5 Tahun 2019 dapat berjalan maksimal sehingga tujuan dari perda dapat tercapai.¹⁴⁸

B. Faktor Pendukung Dan Faktor Penghambat Dalam Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Mengenai Minuman Beralkohol

Tugas pokok pemerintah adalah menciptakan kebijakan melalui berbagai kebijakan publik. Kebijakan akan tercapai jika kebijakan yang dibuat dapat terimplementasikan atau dapat dilaksanakan secara baik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, baik menyangkut isi kebijakan yang diimplementasikan, pelaksanaan kebijakan, maupun lingkungan di mana kebijakan tersebut diimplementasikan.¹⁴⁹

Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan peraturan perundang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Nareswari Kencana, *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul*, SALAM; Jurnal Sosial & Budaya Syar-i, Vol. 6 No. 3 (2019), pp.239-264, hlm. 12.

yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran maupun sebagai suatu dampak.¹⁵⁰

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan, begitu pula sebaliknya. Dengan demikian, jika menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.¹⁵¹

Minuman keras atau minuman beralkohol merupakan minuman yang berbahaya dan dapat menurunkan derajat kesehatan seseorang selain itu pula dapat menurunkan moral masyarakat suatu daerah bahkan masyarakat suatu negara. Peredaran minuman beralkohol tidak dapat lepas dari masyarakat Indonesia khususnya minuman keras tradisional, di mana hampir setiap daerah memiliki minuman keras tradisional. Tidak terkecuali di kabupaten Batu Bara yang memiliki tuak sebagai minuman tradisional yang mudah didapatkan oleh masyarakat karena penjualannya terkesan sangat bebas.

Jenis minuman yang dijual pun bermacam-macam mulai dari kadar alkohol yang tinggi sehingga mudah untuk memabukkan bagi yang meminumnya maupun yang kadar alkohol yang rendah. Bapak H. Ismail menyampaikan bahwa

¹⁵⁰ Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, PT Buku Kita, Jakarta, 2008, hlm. 144.

¹⁵¹ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, Bayumedi, Malang, 2007, hlm. 85.

sebagai tokoh masyarakat, kebiasaan minum-minuman beralkohol tersebut dapat mengganggu ketertiban masyarakat. Minuman beralkohol dapat menjadi faktor pencetus dalam berlangsungnya kejahatan-kejahatan tertentu yang tidak membutuhkan perencanaan matang, tidak meyangkut penggunaan teknik dan cara melakukan yang rumit serta terutama kejahatan non professional.¹⁵²

Akibat dari mengkonsumsi minuman beralkohol adalah si peminum kehilangan kendali atas tubuhnya karena dipengaruhi oleh alkohol, dan seperti kita ketahui bahwa orang yang dibawah kesadaran dan dipengaruhi oleh alkohol sering kali melakukan tindakan-tindakan kriminalitas yang merugikan masyarakat.¹⁵³

Pengedaran dan penjualan minuman beralkohol merupakan permasalahan sosial yang perlu mendapatkan perhatian serius semua pihak, baik aparat pemerintah, tokoh masyarakat maupun masyarakat pada umumnya karena bertentangan dengan nilai-nilai sosial, keagamaan, ketertiban dan seluruh aspek perikehidupan masyarakat. Minuman beralkohol merupakan produk yang dapat menurunkan kondisi fisik oleh karena itu diperlukannya pengawasan dan pengendalian terhadap pengedarannya, dan pelarangan penjualannya. terutama minuman keras tradisional yang tidak dapat dijamin kualitas, termasuk dari cara pembuatannya.

Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 sudah dilakukan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari pihak-pihak terkait, tetapi masih saja ditemukan beberapa hambatan dalam pelaksanaannya. Masih ditemukan pedagang

¹⁵² wawancara dengan Bapak. H. Ismail , Tokoh Masyarakat Desa Tanjung Tiram

¹⁵³ *ibid.*.

penjual minuman beralkohol dikarenakan masih banyak masyarakat yang mengkonsumsi minuman beralkohol dan tidak terlepas juga dari faktor ekonomi.

Bapak H.Ismail. menyampaikan minuman beralkohol banyak beredar di tempat-tempat hiburan malam seperti tempat karaoke, warung remng-remang maupun rumah warga yang hanya menyediakan tempat berkumpul. Tempat-tempat adalah tempat yang tidak legal/tidak berijin khususnya untuk penjualan minuman keras tradisional/minuman beralkohol.

Dijelaskan pada bagian konsideran Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 bahwa, pengaturan dibidang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat diperlukan dalam rangka mewujudkan tata kehidupan Kabupaten Batu Bara yang tertib, tenteram, nyaman, bersih dan indah, serta mampu melindungi warga Kabupaten Batu Bara beserta sarana dan prasarana kelengkapannya. Namun dalam prakteknya sebaik dan selengkap apapun suatu peraturan daerah dibuat untuk mengatur, pasti memiliki faktor- pendukung atau faktor penghambat dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Ronald Farel Siahaan, faktor Pendukung dalam melaksanakan Perda Nomor 5 Tahun 2019 adalah:¹⁵⁴

1. Dukungan masyarakat

Masyarakat sangat aktif untuk memberikan informasi kepada pemerintah daerah, khususnya Satpol PP terhadap permasalahan penjualan minuman keras tradisional/mnuman beralkohol, sehingga, pemerintah daerah dapat langsung memonitor, memeriksa laporan

¹⁵⁴ wawancara dengan Bapak Ronald Farel Siahaan, Kepala Satpol PP

masyarakat untuk selanjutnya mengambil tindakan atas laporan tersebut. Dengan aktifnya masyarakat, implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2019 akan berjalan lancar dan tujuan dari dibentuknya semakin mudah untuk diwujudkan.

2. Komunikasi yang baik

Komunikasi yang baik antar perangkat daerah, baik itu Bupati sebagai pembuat peraturan pelaksana, Satpol PP sebagai pelaksana peraturan daerah maupun DPRD yang memiliki fungsi anggaran, legislasi dan pengawasan, semakin mempermudah pelaksanaan dari perda Nomor 5 Tahun 2019.

Sedangkan faktor penghambat yang membuat masih maraknya peredaran minuman keras/minuman beralkohol, khususnya minuman beralkohol/minuman keras tradisional di kabupaten Batu Bara, antara lain:

1. Faktor eksternal:

a. Murahnya harga minuman keras/minuman beralkohol

Harga murah merupakan faktor yang membuat masyarakat dapat mengkonsumsi minuman keras/minuman beralkohol, masyarakat dari kalangan apapun dapat membeli bahkan anak-anak juga dapat dengan mudah membeli minuman keras/minuman beralkohol karena harga yang terjangkau.

b. Faktor ekonomi

Murahnya harga minuman keras/minuman beralkohol yang dipasaran akan berdampak pada banyaknya minat dari masyarakat untuk membeli, dengan demikian keuntungan yang diperoleh para penjual pun akan semakin besar, sehingga menjual minuman keras/minuman beralkohol dianggap dapat meningkatkan penghasilan.

c. Faktor lingkungan

Faktor lingkungan merupakan salah satu faktor yang memiliki pengaruh atas maraknya masyarakat yang mengonsumsi minuman keras/minuman beralkohol. Seseorang yang hidup atau tinggal di dalam lingkungan yang mendukung untuk dilakukannya suatu perbuatan, maka di suatu waktu ia juga akan melakukan perbuatan tersebut. Banyak hal yang membuat lingkungan menjadi faktor penyebab maraknya konsumsi minuman keras/minuman beralkohol, seperti demi menghargai teman sehingga mengharuskan dia meminum miras oplosan tersebut.

2. Faktor internal:

- a. Masih minimnya sumber daya manusia di bidang intelijen guna memberikan masukan/informasi terkait peredaran minuman beralkohol; serta pemberian vonis denda yang tidak membuat efek jera bagi pelanggar Perda.
- b. Personil yang sangat terbatas serta prasarana yang kurang memadai terutama tempat penyidikan
- c. Sarana dan Prasarana berupa kendaraan, ruang penyidikan, ketersediaan peralatan tugas dan lain-lain
- d. Koordinasi, ada beberapa tugas operasi dan patroli yang sudah bocor
- e. Anggaran, ketersediaan anggaran sangat menunjang pelaksanaan kegiatan di lapangan.

Ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram, tertib dan teratur. Yang menjadi kendala dalam upaya untuk mewujudkannya adalah masih banyak kalangan yang merasa bahwa suatu peraturan daerah yang sudah diberlakukan secara efektif tidak pernah disosialisasikan oleh pemerintah daerah bersama aparat kepolisian

atau instansi terkait, sehingga pemahaman masyarakat akan pentingnya peraturan daerah ini masih dangkal.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Nareswari Kencana, *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul*, SALAM; Jurnal Sosial & Budaya Syar-i, Vol. 6 No. 3 (2019), pp.239-264, hlm. 5.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat mengenai Minuman Beralkohol sudah berjalan dengan baik meskipun belum optimal. Satpol PP sebagai aparat penegakan kebijakan daerah melakukan sosialisasi di seluruh wilayah kabupaten Batu Bara agar semua masyarakat Kabupaten Batu Bara mengetahui mengenai pengaturan perda tersebut khususnya minuman beralkohol. Untuk selanjutnya Satpol PP dalam melaksanakan Perda sidak ke tempat-tempat yang menjual minuman beralkohol dan memberikan himbauan dan penindakan terhadap penjual maupun pembeli. Kemudian Pengawasan DPRD Kabupaten Kabupaten Batu Bara terhadap pelaksanaan Perda Perda Nomor 5 Tahun 2019 dilakukan dengan cara antara lain kunjungan lapangan, rapat kerja alat kelengkapan DPRD dengan mitra kerja dan *hearing* dengan pimpinan unit kerja. Setelah *hearing* yang dilakukan oleh pimpinan unit kerja dengan DPRD ternyata kegiatan tidak terlaksana sesuai dengan target yang

diharapkan atau tidak jalan sama sekali, maka DPRD memberikan rekomendasi untuk perbaikan.

2. Faktor Pendukung dalam implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2019 adalah dukungan masyarakat yang aktif untuk memberikan informasi kepada pemerintah daerah, Komunikasi yang baik antar perangkat daerah. Untuk faktor penghambat yang membuat masih maraknya peredaran minuman keras/minuman beralkohol, khususnya minuman beralkohol/minuman keras tradisional di kabupaten Batu Bara terdiri dari faktor eksternal dan faktor internal, di mana faktor eksternal yang menghambat antara lain murahnya harga minuman keras/minuman beralkohol, faktor ekonomi yang membuat masyarakat tergoda untuk menjadi penjual dan faktor lingkungan. Sedangkan faktor internal yang menghambat implementasi perda adalah masih minimnya sumber daya manusia di bidang intelijen guna memberikan masukan/informasi terkait peredaran minuman beralkohol; pemberian vonis denda yang tidak membuat efek jera bagi pelanggar Perda; personil yang sangat terbatas serta prasarana yang kurang memadai terutama tempat penyidikan; koordinasi, ada beberapa tugas operasi dan patroli yang sudah bocor dan anggaran, yang belum cukup menunjang pelaksanaan kegiatan di lapangan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Satpol PP diharapkan terus melakukan sidak yang berkelanjutan agar masyarakat melihat keseriusan dari pemerintah daerah dalam menegakkan perda dan lebih tegas dalam memberikan sanksi bagi pelanggar sehingga dapat memberikan efek jera dan memberikan contoh kepada masyarakat agar tidak melakukan perbuatan yang melanggar peraturan daerah.
2. Pemerintah daerah baik eksekutif maupun legislatif sebaiknya lebih aktif dalam membangun komunikasi sehingga faktor-faktor yang dapat mempengaruhi/menghambat implementasi perda dapat diselesaikan lebih cepat sehingga tujuan dari dibuatnya perda dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ade Saptono, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2010.
- Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*, Jakarta, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.
- _____, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.
- Bhenyamin Hoessien, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah*, Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.
- Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, PT Buku Kita, Jakarta, 2008.
- Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2011.
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widayarsana Indonesia, Jakarta, 2007.
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Cet. I, Jakarta, 2007.
- Hilman Hadi Kusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Irwan Soetijo, *Pengawasan Terhadap Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 2001.
- Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.

- Issutarti, *Pengolahan dan Penyajian Minuman*, Departemen Pendidikan Nasional Universitas Negeri Malang, Malang, 2002, hlm. 28.
- Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Tatasmedia, Yogyakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, Bayumedi, Malang, 2007.
- Makmur, *Efektifitas Kebijakan dan Kelembagaan Pengawasan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar dan Pembentukannya*, Jilid I, Kansius, Yogyakarta, 2007.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan problematika*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Problematika Pembatalan Perda*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011.
- Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah" dalam Konsorium Pembaruan Agraria*, Insist Press, Yogyakarta, 2000.
- Safri Nugraha, *hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Hukum UI, Jakarta, 2005.
- Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan perundang-undang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 282/MENKES/SK/II/1998 tentang standarisasi Mutu produksi Minuman Beralkohol keputusan Menteri.

Jurnal

A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi dan Sinkronisasi RUU Dalam Rangka Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi*, makalah, “Workshop Pemahaman UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, Yogyakarta, Oktober 2005.

Cholida Hanum, *Analisis Yuridis terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia*, IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 7, No. 1, November 2017, hlm. 45.

Eka N.A.M. Sihombing, *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Problems On Forming Local Regulations Programs)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 NO. 03 - September 2016, hlm. 286.

Mifta Farid, Antikowati, Rosita Indrayati, *Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah*, e-Journal Lentera Hukum, Vol.4, No. 2(2017), hlm. 72.

Nareswari Kencana, *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul*, SALAM; Jurnal Sosial & Budaya Syar-i, Vol. 6 No. 3 (2019), pp.239-264, hlm. 5.

Natalsya M Salakory, *Hubungan antara Pengetahuan dan Sikap tentang Mengonsumsi Minuman Beralkohol dengan Tindakan Konsumsi Minuman Beralkohol pada Nelayan di Kelurahan Bitung Karangria Kecamatan Tuminting Kota Manado*, Jurnal (Manado: Fakultas Kesehatan Masyarakat universitas Sam Ratulangi, 2012).

- Peggy Lusita Patria Ror, *Pengaruh Penggunaan Minuman Keras Pada Kehidupan Remaja Di Desa Kali Kecamatan Pineleng Kabupaten Minahasa*, Jurnal Holistik, Tahun VIII No. 16 / Juli -Desember 2015, hlm. 2.
- Ridwan Setiawan Daradjat, *Sosialisasi Keamanan Dan Ketertiban Masyarakat Oleh Polisi Resort Kota Dalam Membentuk Sikap Masyarakat*, Jurnal Kajian Komunikasi, Volume 3, No. 2, Desember 2015 hlm 154-172, hlm. 155.
- Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No.4 Desember 2014, hlm. 427.
- Suharyo, *Pembentukan Peraturan Daerah, Dan Penerapan Sanksi Pidana Serta Problematikanya (Establishment Of Regional Regulation And Enforcement Of Criminal Sanctions And Its Difficulties)*, Jurnal Rechts Vinding, Volume 4, Nomor 3, Desember 2015, hlm. 432.
- Sutardi, *Penegakan Peraturan Daerah Dibidang Ketertiban Umum Berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 2010 oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Kubu Raya*, Jurnal Nestor Magister Hukum Universitas Tanjungpura, 2013, hlm. 1.

Data Elektronik

- <https://www.mimbarsumut.com/sumut/batubara/operasi-peat-toba-polres-batu-bara-puluhan-botol-miras-diamankan.html>, diakses pada tanggal 30 April 2020, pukul 21.00 WIB.
- <https://hariansib.com/Berita-Terkini/GP-Ansor-Dukung-Pemkab-Batubara-Bongkar-Warung--quot-Remang-remang-quot->, diakses pada tanggal 30 April 2020, pukul 21.00 WIB.
- http://www.medanbisnisdaily.com/news/online/read/2020/03/05/102337/satpol_pp_batubara_bongkar_warung_remang_remang_di_sepanjang_jalinsum/, diakses pada tanggal 30 April 2020, pukul 21.00 WIB.
- <https://palembang.tribunnews.com/2020/02/08/dua-pengendara-motor-dalam-pengaruh-minuman-keras-tewas-tabrakan-dengan-toyota-agya-d>, diakses pada tanggal 30
- <https://hot.liputan6.com/read/4219893/8-bahaya-minuman-keras-bagi-kesehatan-tubuh-dan-mental#>, diakses pada tanggal 4 April 2020, pukul 23.00 WIB.

<http://sadeng.semarangkota.go.id/bidangkamtibmas>, diakses pada tanggal 20 Agustus 2020, pukul 22.00 WIB.

<https://pemerintah.net/organisasi-perangkat-daerah/>, diakses pada tanggal 2 september 2020, pukul 21.00 WIB.



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Mr. Moh. Yamin
Universitas Islam Indonesia
Jl. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta 55151
T. (0274) 379178
F. (0274) 377043
E. fh@uii.ac.id
W. fh.uii.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 268/Perpus/20/H/VI/2020

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**
NIK : **931002119**
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Iqbal Dirgantara Hasibuan
No Mahasiswa : 16410430
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATU
BARA NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG KETERTIBAN
UMUM DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT MENGENAI
MINUMAN BERALKOHOL

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.0%**
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 6 Oktober 2020 M
19 Shafar 1442 H

a.n. Dekan
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.

PENERAPAN PERATURAN
DAERAH KABUPATEN BATU
BARA NOMOR 5 TAHUN 2019
TENTANG KETERTIBAN UMUM
DAN KETENTRAMAN
MASYARAKAT MENGENAI
MINUMAN BERALKOHOL

by 16410430 Iqbal Dirgantara Hasibuan

Submission date: 06-Oct-2020 06:41AM (UTC+0700)

Submission ID: 1406431106

File name: t_Mengenai_Minuman_Beralkohol_Studi_Kasus_Kabupaten_Batu_Bar.pdf (1.51M)

Word count: 22553

Character count: 152095

PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATU
BARA NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG KETERTIBAN UMUM
DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT MENGENAI MINUMAN
BERALKOHOL

ORIGINALITY REPORT

20%	18%	0%	4%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	hot.liputan6.com Internet Source	4%
2	edi-saputra-oki.blogspot.com Internet Source	3%
3	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	3%
4	repository.uii.ac.id Internet Source	2%
5	jurnal.untan.ac.id Internet Source	1%
6	ngada.org Internet Source	1%
7	www.medanbisnisdaily.com Internet Source	1%
8	media.neliti.com Internet Source	1%

9	satpolpp.bogorkab.go.id Internet Source	1%
10	id.wikisource.org Internet Source	1%
11	fh.unsoed.ac.id Internet Source	1%
12	dprd-sultengprov.go.id Internet Source	1%
13	mahenraz.wordpress.com Internet Source	1%

Exclude quotes Off
Exclude bibliography Off

Exclude matches < 1%