

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 6 TAHUN 2007  
TENTANG PENGAWASAN, PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN  
PELARANGAN PENJUALAN MINUMAN BERALKOHOL  
DI KABUPATEN BANTUL**

**TESIS**



**OLEH**

**PRAPTANUGRAHA**

Nomor Mahasiswa : 07 912 311  
BKU : Hukum Tata Negara/Administrasi Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2009**

HALAMAN PERSETUJUAN

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 6 TAHUN 2007  
TENTANG PENGAWASAN, PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN  
PELARANGAN PENJUALAN MINUMAN BERALKOHOL  
DI KABUPATEN BANTUL**

TESIS

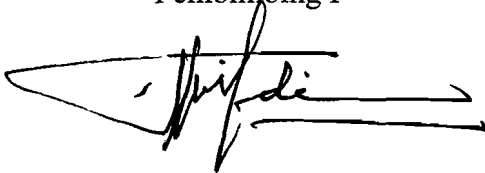
Oleh:

PRAPTANUGRAHA

Nomor Mahasiswa : 07 912 311  
BKU : Hukum Tata Negara/Administrasi Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah disetujui oleh :

Pembimbing I



DR. SAIFUDIN, SH., M.Hum.

Pembimbing II



Hj. NI'MATUL HUDA, SH., M.Hum.

Mengetahui,  
Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



DR. RIDWAN KHAIRANDY, SH, MH.

HALAMAN PANITIA PENGUJI

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 6 TAHUN 2007  
TENTANG PENGAWASAN, PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN  
PELARANGAN PENJUALAN MINUMAN BERALKOHOL  
DI KABUPATEN BANTUL**

TESIS

OLEH

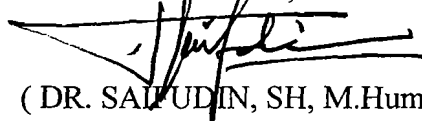
PRAPTANUGRAHA

Nomor Mahasiswa : 07 912 311  
BKU : Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan didepan Dewan Penguji pada hari Selasa, 3 Maret 2009 dan dinyatakan **LULUS**

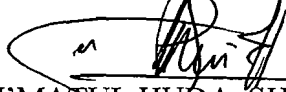
TIM PENGUJI :

KETUA,



( DR. SAIFUDIN, SH, M.Hum. )

ANGGOTA I



( HJ. NI'MATUL HUDA, SH, M.Hum.)

ANGGOTA II



(SRI HASTUTI PUSPITASARI, SH, MH.)

Mengetahui,

Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



(DR. RIDWAN KHAIRANDY, SH, MH.)

**Waktu lahir, kamu menangis dan orang-orang di sekelilingmu tersenyum,  
jalanilah hidupmu sehingga pada waktu meninggal kamu tersenyum  
orang-orang di sekelilingmu menangis.**

**Kesuksesan tidak diukur dari posisi yang dicapai seseorang dalam hidup, tetapi  
dari seberapa besar rasa syukur ketika berhasil mengatasi kesulitan dan pada  
saat menerima karunia-Nya, serta dari seberapa banyak bekal yang telah  
dipersiapkan untuk jaminan kebahagiaan kehidupan di akhirat kelak.**

## ABSTRAK

Dalam negara demokrasi rakyat merupakan pemegang kekuasaan, sedangkan pemerintah merupakan pemegang mandat untuk menjalankan pemerintahan dan harus mempertanggungjawabkan mandat tersebut kepada rakyat. Kewenangan mengatur yang dimiliki pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang dalam pembentukannya harus didasarkan pada aspirasi rakyat. Oleh karena itu partisipasi masyarakat tidak bisa dilepaskan dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Demikian juga dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, adanya otonomi daerah maka daerah berhak dan berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini membawa konsekuensi apa yang menjadi kebijakan daerah harus selaras dengan aspirasi yang ada di masyarakat. Sehingga kewenangan yang dimiliki oleh DPRD dan Kepala Daerah dalam pembentukan peraturan daerah tidak bisa hanya didasarkan pada syarat formal sesuai tahapan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun juga harus diperhatikan bahwa perlu keterlibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah.

Berkaitan dengan partisipasi masyarakat, Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol Di Kabupaten Bantul menjadi sesuatu yang menarik untuk diteliti, dikarenakan peraturan daerah ini banyak bersinggungan dengan kesehatan, moral, norma agama, kebiasaan perilaku masyarakat, mata pencaharian maupun dari sudut pandang pendapatan asli daerah. Disamping itu pengaturan tentang minuman beralkohol tidak secara langsung diatribusikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk diatur lebih lanjut di daerah, sedangkan dari sisi daerah dirasa perlu dan banyak tuntutan adanya regulasi lokal yang membatasi bahkan melarang keberadaan minuman beralkohol di daerah. Sehubungan hal tersebut, permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah *pertama*; bagaimana proses pembentukan peraturan daerah, *kedua*; sejauhmana partisipasi masyarakat dilibatkan dalam pembentukannya. Kerangka pemikiran teoritis yang digunakan adalah teori negara hukum yang demokratis, teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan teori partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Jenis penelitian yang digunakan adalah antara penelitian doktrinal dan penelitian empiris sebagai pendukung, kemudian analisis data yang digunakan adalah dengan metode analisis penelitian kualitatif.

Dalam penelitian ini dapat diketahui bahwa proses pembentukan peraturan daerah ini, telah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dengan melalui tahapan: *pertama*; prakarsa dan proses penyiapan rancangan peraturan daerah oleh eksekutif, *kedua*; proses mendapatkan persetujuan/pembahasan di DPRD yang dilakukan melalui 4 (empat) tahapan pembahasan, *ketiga*; proses mendapatkan pengesahan. Keterlibatan partisipasi masyarakat dapat dilihat pada tahap penyiapan rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan pada tahap pembahasan di Panitia Khusus DPRD serta pada pengambilan keputusan, dan aspirasi yang disampaikan masyarakat banyak diakomodir dalam pembahasan perda ini. Namun demikian masih ada ruang terbuka bagi keterlibatan partisipasi masyarakat yang belum dimanfaatkan secara optimal. sehingga paling tidak apabila hal tersebut dilakukan akan lebih membuka ruang bagi partisipasi masyarakat.

Dengan demikian, walaupun dalam ketentuan peraturan perundang-undangan proses pembahasan peraturan daerah sudah ditentukan tahapannya, namun harus diperhatikan juga bahwa ada proses lain yang menjadi syarat sebagai peraturan daerah yang baik, implementatif dan memenuhi rasa keadilan masyarakat, yaitu dengan membuka selebar mungkin ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah. Oleh karena itu sehubungan dari sisi peraturan perundang-undangan tidak diatur secara tegas tentang harus dilibatkannya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, maka diperlukan komitmen dari para pembentuk hukum di daerah, dalam hal ini Pemerintah Daerah dan DPRD untuk melibatkan masyarakat dalam setiap pembentukan peraturan daerah.

## KATA PENGANTAR

### *Bismillahirrahmanirrahim*

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah Swt atas segala rahmat, nikmat dan hidayah-Nya sehingga penulisan tesis sebagai tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dapat selesai sebagaimana mestinya.

Dalam tesis ini membahas tentang bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul, dan sejauhmana partisipasi masyarakat terlibat dalam pembentukan raperda tersebut.

Berkeanaan dengan tesis yang amat sederhana ini, penulis sangat menyadari bahwa selesainya tesis dan studi ini semata-mata adalah rahmat dan karunia dari Allah SWT yang sangat penulis syukuri. Selain itu, penulis merasa berhutang budi dan sudah seharusnya pada kesempatan yang baik ini, perkenanlah penulis menghaturkan banyak ucapan terima kasih kepada semua pihak, khususnya kepada yang terhormat:

*Pertama*, ucapan terima kasih penulis kami haturkan kepada Bupati Bantul melalui Bapak Sekretaris Daerah yang telah mengizinkan penulis untuk mengikuti studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;

*Kedua*, ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Bapak DR. Saifudin, SH, M.Hum. dan Ibu Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum. selaku Dosen Pembimbing dimana ditengah kesibukan beliau secara tulus meluangkan waktu untuk selalu memberikan wawasan, motivasi, bimbingan, dorongan dan saran-saran dengan penuh kesabaran kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini. Semoga Allah SWT membalas kebaikan beliau dan menempatkannya sebagai ilmu yang Amaliah.

*Ketiga*, ungkapan terima kasih tidak lupa kami ucapkan kepada Rektor Universitas Islam Indonesia, cq. Dekan Fakultas Hukum dan Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memperkenankan penulis untuk menimba ilmu di lembaga ini. Sudah barang tentu penulis banyak dibantu dalam hal akademik maupun administrasi. Termasuk ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada seluruh pengurus Perpustakaan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah banyak membantu penulis dalam rangka kelancaran study ini.

*Keempat*, ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Sekretaris DPRD Kabupaten Bantul yang telah memberikan kelonggaran waktu kepada penulis, dimana sebagai karyawan penulis diberi kesempatan untuk mengikuti proses studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, demikian juga dengan teman-teman Bagian Persidangan Sekretariat DPRD Kabupaten Bantul dan penulis sangat berterima-kasih atas segala bantuan dan dorongannya sehingga tugas-tugas

dari perkuliahan dapat diselesaikan dengan baik serta penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini sesuai waktu yang direncanakan.

*Kelima*, ucapan terima kasih tidak ketinggalan pula penulis sampaikan kepada Bupati Bantul, Ketua DPRD Kabupaten Bantul, Sekretaris DPRD Kabupaten Bantul beserta Staff, Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Bantul, Kepala Satuan Polisi pamong Praja Kabupaten Bantul, yang telah banyak membantu penulis untuk melakukan penelitian, mencari bahan tesis dan melakukan wawancara sehingga penelitian dapat terselesaikan dengan baik.

*Keenam*, ungkapan terima kasih ini tidak lupa penulis sampaikan kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dan menyertai dalam penulisan tesis ini sehingga penulis mampu tetap bertahan dan menyelesaikan penulisan tesis ini.

*Ketujuh*, ungkapan terima kasih yang setulus-tulusnya penulis sampaikan kepada orang tua penulis Bapak H. Sahar Harjamursita, BA dan Ibu Mursinem dimana dengan penuh kesabaran, ikhlas, ketulusan hati, penuh kasih mendidik dan membesarkan anak-anaknya. Tak lupa kepada mertua penulis Bapak KMT. Suryo Adinegoro, S.IP. (Almarhum) dan Ibu Sutilah, yang selalu memberi dorongan untuk kesuksesan studi ini. Semoga Allah SWT mengampuni segala dosa-dosa dan kesalahannya, menerima amal ibadahnya dan mengasihinya sebagaimana beliau telah mengasihi penulis pada waktu kecil.

Akhirnya, ungkapan terima kasih yang tulus, atas semua dorongan, pengertian, kesabaran kasih sayang pantas penulis sampaikan kepada istriku



Cicik Nugrahaningtyas, A.Md. serta anak-anak penulis Tsaqif Ega Surya Nugraha dan Fawwaz Agatha Nugraha yang telah ikut merasakan suka dan duka selama studi ini. Banyak waktu yang tersita dan kurangnya perhatian dalam rangka untuk suksesnya studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian dan menempatkannya sebagai amal sholeh di sisi-Nya Amin.

Akhirnya, selama studi khususnya ketika penulisan tesis, penulis menyadari telah banyak berbuat salah dan khilaf kepada semua pihak baik sengaja maupun tidak kami sengaja. Oleh karena itu, pada kesempatan yang baik ini penulis mohon maaf yang sebanyak-banyaknya. Semoga karya yang amat sederhana ini ada manfaatnya, Amiin.

*Alhamdulillah rabbil 'alamin*

Yogyakarta, 3 Maret 2009

Praptanugraha

## DAFTAR ISI

|   |      |
|---|------|
| HALAMAN PERSETUJUAN.....  | i    |
| HALAMAN PANITIA PENGUJI .....   | ii   |
| ABSTRAK .....   | iii  |
| KATA PENGANTAR .....  | iv   |
| DAFTAR ISI .....  | viii |
| DAFTAR TABEL .....  | x    |
| BAB I PENDAHULUAN   |      |
| A. Latar Belakang Masalah.....  | 1    |
| B. Rumusan Masalah.....   | 7    |
| C. Tujuan Penelitian.....   | 7    |
| D. Manfaat Penelitian.....  | 8    |
| E. Kerangka Pemikiran Teoritis.....   | 9    |
| 1. Negara Hukum yang Demokratis .....   | 9    |
| 2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....                                     | 19   |
| 3. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan..            | 25   |
| F. Metode Penelitian.....   | 29   |
| G. Sistematika Penulisan.....   | 32   |
| BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN<br>PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA |      |
| A. Hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.....                             | 34   |
| B. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia .....                 | 38   |
| C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Partisipatif .....                   | 48   |

### BAB III PERATURAN DAERAH DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

|  |    |
|--|----|
| A. Pemerintahan Daerah.....                      | 53 |
| 1. Pengertian Pemerintah Daerah .....            | 53 |
| 2. Kepala Daerah .....                           | 56 |
| 3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....          | 57 |
| B. Peraturan Daerah.....                         | 63 |
| C. Kedudukan DPRD dalam Legislasi di Daerah..... | 68 |
| D. Pelaksanaan Legislasi di Daerah.....          | 71 |

### BAB IV PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 6 TAHUN 2007 TENTANG PENGAWASAN, PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN PELARANGAN PENJUALAN MINUMAN BERALKOHOL DI KABUPATEN BANTUL

|  |     |
|--|-----|
| A. Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di DPRD Kabupaten Bantul .....                          | 78  |
| B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul ..... | 112 |

### BAB V PENUTUP

|                    |     |
|--------------------|-----|
| A. Kesimpulan..... | 120 |
| B. Saran.....      | 122 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| DAFTAR PUSTAKA ..... | 124 |
|----------------------|-----|

### LAMPIRAN

## DAFTAR TABEL

1. Tabel 1 : Evolusi Hirarki Peraturan Perundang-undangan 1966-2009 .... 35
2. Tabel 2 : Komposisi Fraksi dan Asal Partai Politik Anggota DPRD ..... 87
3. Tabel 3 : Nama-nama Anggota Panitia Khusus Pembahas Raperda tentang  
Pengawasan dan Pengendalian, Pengedaran dan Penjualan  
Minuman Beralkohol ..... 93
4. Tabel 4 : Kompilasi Perubahan Raperda Hasil Pembahasan Panitia Khusus  
dengan Eksekutif..... 95
5. Tabel 5 : Kompilasi Pendapat Akhir Fraksi-Fraksi DPRD..... 104

**BAB I**  
**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN**  
**PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 6 TAHUN 2007**  
**TENTANG PENGAWASAN, PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN**  
**PELARANGAN PENJUALAN MINUMAN BERALKOHOL**  
**DI KABUPATEN BANTUL**

**A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Kebijakan Pemerintah Pusat dengan menerapkan otonomi daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, telah menjadi kebijakan yang populer, dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi kewenangan pemerintah. Dengan adanya otonomi daerah berarti telah ada pergeseran sebagian kewenangan yang tadinya berada di pemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom.

Adanya otonomi daerah ini berarti daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, pemerintah daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan yang dimiliki, sehingga memberikan peluang dan kesempatan bagi daerah untuk berupaya semaksimal mungkin dalam rangka mencapai tujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah. Dengan adanya otonomi daerah ini, berarti pemerintah daerah harus berusaha dan mampu mengembangkan diri, menggali potensi untuk kesejahteraan warganya dan sekaligus mempertanggungjawabkan atas pelaksanaan otonomi di daerahnya.

Berkaitan dengan pemerintahan di daerah dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang. Pemerintah daerah mempunyai hak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam rangka mencapai tujuan meningkatkan kesejahteraan tersebut Pemerintah daerah mempunyai kewenangan membuat kebijakan dalam rangka memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat .

Adanya kewenangan daerah dalam membuat peraturan daerah merupakan tantangan bagi daerah untuk mewujudkan peraturan yang mencerminkan rasa keadilan masyarakat yang diwilayahinya, implementatif, dapat mengakomodir aspirasi masyarakat. Adanya otonomi daerah semakin mendekatkan jarak antara pengambil keputusan dengan masyarakat. Untuk itu pemerintah daerah harus lebih terbuka terhadap apa yang sedang dan akan dikerjakan, termasuk pembahasan kebijakan yang sedang dilaksanakan. Dengan demikian pemerintah daerah dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Dalam perumusan dan pengambilan kebijakan harus dijadikan perhatian adalah bagaimana aspirasi masyarakat yang berkembang, sehingga nantinya kebijakan yang dikeluarkan sesuai tepat sasaran,

dapat diimplementasikan serta memenuhi rasa keadilan masyarakat. Sebuah produk hukum itu dalam proses pembentukannya tidak lepas dari aspirasi dan kenyataan riil yang ada di tengah masyarakat dan hendak diatur dalam sebuah perundang-undangan<sup>1</sup>.

Adanya kewenangan daerah untuk menentukan kebijakan ini, tentunya memerlukan perumusan yang komprehensif untuk menentukan tepat sasaran kebijakan yang dikeluarkan. Kewenangan yang diberikan kepada daerah khususnya dalam hal membuat peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Daerah selama ini terasa ditanggapi secara berlebihan. Pemerintah daerah berlomba-lomba membuat peraturan daerah sesuai keinginan daerah tanpa memperhatikan ketentuan aturan yang lebih tinggi maupun kepentingan masyarakat umum, sehingga ratusan peraturan daerah yang masuk ke pemerintah pusat dinyatakan bermasalah, atau bahkan ada beberapa peraturan daerah yang diprotes oleh warganya sendiri. Hal ini sangat ironis karena pemerintah daerah yang secara faktual lebih dekat dengan rakyat, seharusnya mampu mengakomodir aspirasi yang muncul dalam masyarakat.

Munculnya Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul, merupakan suatu produk hukum yang sangat menarik karena materi yang diatur merupakan materi yang banyak bersentuhan dengan kehidupan masyarakat, dan selama ini tidak banyak kita temukan aturan yang tegas dan komprehensif terhadap keberadaan minuman

---

<sup>1</sup> Eddi Wibowo, dkk., *Hukum dan Kebijakan Publik*, YPAPI, Yogyakarta, 2004 hlm. 56

beralkohol. Di samping itu dalam judul peraturan daerah tersebut terdapat kata pelarangan penjualan minuman beralkohol, di mana terhadap pelarangan ini tidak ada yang secara khusus diatribusikan oleh aturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai acuan dasar ditetapkannya peraturan daerah ini.

Pengaturan keberadaan minuman beralkohol kalau ditinjau dari latar belakang wilayah Bantul memang sangat dilematis, karena Kabupaten Bantul mengandalkan sektor pariwisata sebagai salah satu sumber dalam pemasukan pendapatan asli daerah, sehingga tentu akan berusaha semaksimal mungkin untuk meningkatkan daya dukung wisata. Sedang minuman beralkohol selama ini kita ketahui sangat dekat keberadaan dan dukungannya dalam kehidupan kepariwisataan. Di sisi lain Kabupaten Bantul yang mempunyai “visi Progotamansari, Demokratis, Sejahtera dan Agamis” ini mempunyai kewajiban untuk mewujudkan visinya, salah satunya bagaimana mewujudkan wilayah yang agamis. Berbicara tentang agamis ini tentunya tidak lepas dengan bagaimana pandangan agama terhadap keberadaan minuman beralkohol. Secara umum dalam norma agama ada ketentuan yang melarang minuman tersebut untuk dinikmati.

Fakta di wilayah Kabupaten Bantul pada saat sebelum peraturan daerah itu ditetapkan memang disinyalir banyak beredar minuman beralkohol di tengah masyarakat, baik itu minuman beralkohol produk pabrikan ataupun produk tradisional masyarakat, dan lokasi penyebaran ada di sekitar obyek wisata pantai, maupun warung-warung yang secara ilegal menjual minuman tersebut. Hal ini dapat dilihat pada saat berulang kali dilakukan razia baik yang dilakukan oleh



Polisi maupun Satuan Polisi Pamong Praja dengan sasaran di tempat obyek wisata pantai maupun warung di lingkungan pemukiman penduduk terjaring ratusan bahkan ribuan botol minuman beralkohol, dan setiap menjelang bulan puasa Ramadhan hampir pasti diadakan pemusnahan ribuan minuman beralkohol hasil sitaan razia aparat. Maraknya peredaran minuman beralkohol ini terlihat juga pada tahun 2008, seperti yang dimuat dalam gatra.com., bahwa Kejaksaan Negeri telah memusnahkan sebanyak 2.426 botol minuman beralkohol. Menurut Kepala Kejaksaan Negri Bantul minuman beralkohol tersebut merupakan hasil razia yang dilakukan jajaran Kepolisian dan Satuan Polisi Pamong Praja periode April s.d. Agustus 2008. Minuman beralkohol sebanyak itu merupakan hasil sitaan selama 4 (empat) bulan dan tergolong jumlah yang besar. Ini artinya , dari segi kuantitas peredaran minman beralkohol di wilayah Bantul sudah cukup besar, sehingga perlu perhatian pihak yang berwenang<sup>2</sup>. Bahkan berulang kali razia yang dilakukan oleh aparat tidak ada efek jera bagi pengedar minuman beralkohol ini. Melihat fakta di lapangan tersebut mengundang permasalahan tersendiri, di tengah-tengah keprihatinan akan kemerosotan moral generasi muda, di dalam proses mewujudkan masyarakat yang agamis, namun merebak dijumpai penjualan minuman beralkohol, dan biasanya kehidupan dalam masyarakat yang biasanya mengkonsumsi minuman ini berangkaian dengan tindakan-tindakan yang kurang menyenangkan dalam masyarakat bahkan terkadang menjurus kriminal. Tentunya hal tersebut sangat meresahkan sedangkan dari sisi peraturan belum

---

<sup>2</sup> Gatra.com, 27 Agustus 2008.

adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur secara lebih rinci dan tegas tentang penjualan minuman beralkohol. Kondisi demikian terkadang menimbulkan konflik baru dalam masyarakat, di mana ada sekelompok masyarakat yang melakukan razia tersendiri dikarenakan makin banyaknya keberadaan minuman beralkohol, ataupun akibat ketidakpuasan atas penanganan aparat penegak hukum terhadap pelaku pengedaran minuman beralkohol. Adanya razia oleh sekelompok masyarakat ini tentunya menimbulkan kerawanan, yang bisa memicu konflik antara kelompok yang pro maupun yang kontra.

Dari berbagai permasalahan dan fakta tersebut di atas kiranya sudah tepat apabila Pemerintah Kabupaten Bantul membuat Peraturan Daerah yang materinya terkait dengan minuman beralkohol, sebagai upaya untuk adanya payung hukum yang dapat melindungi masyarakat dari kemerosotan moral dan penyakit masyarakat lainnya, dan sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan visi Kabupaten Bantul. Dalam membentuk peraturan daerah ini, hal yang menarik adalah di satu sisi derasnya tuntutan norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat untuk diakomodasi dalam peraturan yang tertulis, di lain pihak keberadaan sektor pariwisata menjadi andalan Kabupaten Bantul serta apabila ditarik keatas belum tentu ada dasar hukum yang secara tegas memberikan atribusi/kewenangan daerah untuk mengatur hal tersebut. Untuk itu menarik untuk mengetahui lebih lanjut tentang bagaimanakah proses pembentukan peraturan daerah mulai dari persiapan penyusunan rancangan peraturan daerah maupun proses pembahasannya, dan sejauh mana partisipasi masyarakat

diberikan ruang untuk dapat terlibat dalam proses pembahasan peraturan daerah ini.

## B. RUMUSAN MASALAH

Dalam pembentukan peraturan daerah yang dirumuskan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di samping harus sesuai dengan kebijakan maupun aturan perundangan yang lebih tinggi juga menjadi pertimbangan utama adalah kebijakan yang dirumuskan bersama dapat sejalan dengan tuntutan aspirasi masyarakat, sehingga mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Selain itu kebijakan yang dirumuskan harus benar-benar merupakan prioritas yang harus segera ditetapkan. Dengan latar belakang tersebut di atas rumusan masalah yang akan dikemukakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut;

1. Bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di DPRD Kabupaten Bantul?
2. Sejauhmana partisipasi masyarakat dilibatkan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul?.

## C TUJUAN PENELITIAN

Dengan berpedoman kepada latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di DPRD Kabupaten Bantul;
2. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul.

## D MANFAAT PENELITIAN

Hasil dari penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Memberikan kontribusi akademis terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara terutama tentang proses pembentukan sebuah peraturan daerah;
2. Menjadi komparasi dalam penelitian yang berkaitan dengan proses pembentukan suatu peraturan daerah.

## E KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS

### 1. Negara Hukum yang Demokratis

Negara hukum menurut Friedman identik dengan *rule of law*, ataupun *rechtsstaat*, mengingat ketiganya mempunyai arah yang sama yaitu, pembatasan kekuasaan negara oleh hukum.<sup>3</sup>

Menurut paham Julius Stahl pokok-pokok utama negara hukum yang mendasari konsep negara hukum yang demokratis ialah:<sup>4</sup>

1. berdasarkan hak asasi sesuai pandangan individualistik
2. untuk melindungi hak asasi perlu *trias politica Montesquieu* dengan segala variasi perkembangannya
3. pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) dalam *Rechtsstaat* materiil dan ditambah prinsip *doelmatig bestuur* di dalam *Sociale verzorgingsstaat*.
4. apabila di dalam menjalankan pemerintahan masih dirasa melanggar hak asasi maka harus diadili dengan suatu pengadilan administrasi.

Sedangkan menurut AV. Dicey seorang pemikir Inggris mengemukakan bahwa terdapat tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya di bawah hukum (*the rule of law*), yaitu<sup>5</sup> :

1. *Supremacy of law*, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi didalam Negara adalah hukum (kedaulatan hukum);
2. *Equality before the Law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara;
3. *Constitution based on individual rights*, artinya konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakkan

---

<sup>3</sup> Khairuddin Tahmid, *Demokrasi dan Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Seksi Penerbitan Fak.Syariah IAIN Raden Intan, Bandar Lampung, 2004, hlm.7

<sup>4</sup> Padmo Wahyono, "Asas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam Sistem Hukum Nasional" dalam *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Penyunting Muh. Busyro Muqoddas, dkk, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm,40-41.

<sup>5</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Penerbit Liberty Yogyakarta 1999, hlm 24

dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

Pada bulan Februari 1989 oleh Fakultas Hukum Groningen diadakan seminar tentang negara hukum. Pendapat-pendapat yang berkembang memfokuskan pokok-pokok negara hukum adalah antara lain sebagai berikut;

1. Jaminan tentang kebebasan dan hak-hak asasi demokratis yang dikenal sebagai hak asasi yang klasik;
2. Jaminan tentang hak asasi di bidang sosial;
3. Hal-hal yang berkaitan dengan pembatasan kekuasaan keenegaraan (*machts-regulering*) dan sebagainya<sup>6</sup>.

Menurut Sri Sumantri bahwa unsur-unsur yang penting negara hukum, yaitu;<sup>7</sup>

1. bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum.
2. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga).
3. adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
4. adanya penguasaan dan badan-badan peradilan (*rechterlighe controle*).

Dalam kerangka *the rule of law* diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi, adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah serta berlakunya asas legalitas dalam segala bentuk dalam segala kenyataan prakteknya. Namun demikian, harus ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah

---

<sup>6</sup> Padmo Wahyono, "Asas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam Sistem Hukum Nasional" dalam Politik ...*op.cit.*, hlm. 41.

<sup>7</sup> Khairuddin Tahmid, *op.cit.*, hlm. 9.

dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat.<sup>8</sup>

Menurut J.B.J.M ten Berge seperti dikutip oleh Ridwan HR menyebutkan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut:

- a. Prinsip-prinsip negara hukum
  - 1) Asas Legalitas
  - 2) Perlindungan hak-hak asasi
  - 3) Pemerintah terikat pada hukum
  - 4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum.
  - 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka.
- b. Prinsip-prinsip demokrasi
  - 1) Perwakilan politik
  - 2) Pertanggungjawaban politik
  - 3) Pemancaran kewenangan
  - 4) Pengawasan dan kontrol
  - 5) Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.<sup>9</sup>

Demikianlah pemahaman dasar tentang negara hukum yang ternyata telah mengalami perkembangan sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakatnya.

Sementara itu bertalian dengan demokrasipun juga telah mengalami dinamika perkembangannya. Secara epistemologi, asal kata demokrasi berasal dari bahasa latin, yakni *demos*, yang artinya rakyat dan *kratos*, yang artinya pemerintahan. Sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi artinya pemerintahan rakyat.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *ibid*, hlm. 9

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 9-10

<sup>10</sup> Abdi Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 11945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokus Media, Bandung, hlm. 34

Menurut Baharuddin Lopa<sup>11</sup> bahwa pada dasarnya makna demokrasi ialah pemerintahan yang berdasarkan kehendak rakyat, kedaulatan rakyat. Untuk mewujudkan kehendak tersebut, terlebih dahulu harus dijamin hak persamaan dan hak kebebasan. Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara. Tetapi, kita juga harus memperhatikan bahwa apa yang normatif belum tentu dapat dilihat dalam konteks kehidupan politik sehari-hari dalam suatu negara. Oleh karena itu adalah sangat perlu untuk melihat bagaimana makna demokrasi secara empirik, yakni demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan politik praktis.<sup>12</sup>

Secara garis besar ada 5 (lima) hal yang merupakan elemen empirik dari demokrasi, yaitu;<sup>13</sup>

- c. masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas.
- d. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dimana si pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada unsur paksaan.
- e. Sebagai konsekuensi hal tersebut diatas warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*auto-nomous participation*) tanpa digerakkan.
- f. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas.
- g. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggara negara.

---

<sup>11</sup> Baharuddin Lopa, *op.cit.*, hlm.7

<sup>12</sup> Afan Gafar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm.3-4.

<sup>13</sup> Afan Gafar, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi", dalam *Politik Pembangunan....op.cit.*, hlm, 106



Hampir semua teoretisi- bahkan sejak zaman klasik- selalu menekankan, bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau *demos, populus*. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan demos yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak, dalam dua tahap utama: *pertama*, agenda setting, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan; *kedua, deciding the outcome*, yaitu tahap pengambilan keputusan.<sup>14</sup>

Demokrasi itu sendiri mengasumsikan bahwa yang paling mengetahui apa yang baik bagi seseorang adalah orang itu sendiri, oleh karena itu dibutuhkan partisipasi secara terus menerus dari masyarakat untuk menunjukkan apa yang dianggap baik (sesuai dengan aspirasi dan kepentingannya) bisa dilakukan dengan melalui berbagai cara, seperti memilih partai politik yang mengangkat isu sesuai dengan preferensinya, memilih kandidat yang memperjuangkan program sesuai dengan prioritasnya, mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang sedang menjadi agenda publik, menolak rencana kenaikan pajak yang memberatkannya dan sebagainya. Dalam konteks lokal, demokrasi dan partisipasi hanya mungkin bisa tumbuh dengan subur jika ada otonomi atau desentralisasi<sup>15</sup>. Semua pihak hendaklah bersedia mendengar pendapat pihak lain dan berlapang dada menerima aspirasi-aspirasi maupun kritikan-kritikan membangun. Juga, semua pihak hendaklah mendasarkan pendapatnya untuk menegakkan kebenaran, keadilan, dan untuk memenuhi kepentingan umum. Bukanlah status seseorang atau suatu

---

<sup>14</sup> Afan Gafar, *op.cit.* hlm.6

<sup>15</sup> Kacung Marijan, *Demokratisasi di Daerah*, Pustaka Eureka dan PusDeHAM ,Surabaya, 2006, hlm.4-5

golongan yang menentukan benar tidaknya pendapatnya, tetapi hendaklah diuji apakah pendapat tersebut sesuai dengan kebenaran, rasa keadilan, dan tuntutan kepentingan umum tersebut.<sup>16</sup> Seiring dengan komitmen negara yang hendak melaksanakan sistem politik yang demokratis menurut Fauzi Ismail, menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk lebih membuka diri dengan menyadari posisi perannya sebagai penyelenggaraan negara yang bersih untuk penguatan masyarakat sipil (*civil society*) dengan menegakkan prinsip-prinsip *good governance* yang terdiri dari 5 pilar, yaitu: akuntabilitas, keterbukaan, ketaatan pada hukum, partisipasi masyarakat, dan komitmen mendahulukan kepentingan bangsa dan negara.<sup>17</sup>

Menurut Henri B. Mayo, bahwa demokrasi harus menjadi alat picu bagi proses pendewasaan bangsa dan persamaan hak, dan harus menjadi landasan politik sebagai perwujudan kehendak rakyat. Dalam arti yang sebenarnya perlu dirumuskan suatu konsep, strategi dan pedoman dasar yang dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat di satu pihak dan garis kebijakan politik pemerintah di pihak lain.<sup>18</sup> Dalam suatu pemerintahan di mana para pejabat publik dipilih secara langsung oleh rakyat, penyelenggara pemerintahan haruslah dilakukan oleh pemerintah yang representatif (*representative government*).

---

<sup>16</sup> Baharuddin Lopa, *op.cit.*, hlm. 10

<sup>17</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Univ. Atmajaya, Yogyakarta, 2008, hlm.153.

<sup>18</sup> Khairuddin Tahmid, *op.cit.*, hlm. 11.

*Representative government* adalah suatu penyelenggara pemerintahan yang dicirikan setidaknya tiga karakteristik berikut;<sup>19</sup>

1. Responsif terhadap aspirasi masyarakat
2. Mampu mengartikulasikan isu-isu ,
3. Janji-janji partai politik dalam pemilu (kampanye) menjadi kebijakan publik,
4. akuntabel

Untuk mengukur *representative government* setidaknya ada tiga variabel yang dapat digunakan untuk mengukur, yaitu;<sup>20</sup> *variabel responsivitas, mandate representation*, dan akuntabilitas. *Variabel responsivitas* berkaitan dengan kemampuan pemerintah dalam mentransformasikan berbagai aspirasi masyarakat dalam kebijakan publik. Pemerintah daerah disebut *responsive* apabila mereka mengadopsi berbagai kebijakan yang telah disignalkan masyarakat sebagai isyarat preferensi mereka. Pejabat pemerintah di daerah tidak lagi bisa merumuskan kebijakan pemerintah hanya mendasarkan pada kalkulasi-kalkulasi teknis administratif, tetapi harus mengembangkan kebijakan yang didasarkan pada kemauan politik rakyatnya. Dalam konteks *mandate representative*, pemerintah daerah , khususnya kepala daerah harus mampu memenuhi janji-janji politiknya. Sedangkan dalam konteks akuntabilitas, pemerintah daerah khususnya kepala daerah harus mampu bersikap dan berperilaku sesuai dengan ekspektasi masyarakat agar terpilih kembali dalam periode berikutnya.

---

<sup>19</sup> Muhammad Asfar, "Pilkada dan Penciptaan Pemerintahan yang Representatif", dalam *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, penulis Ahmad Nadir, Averroes Press, Malang, 2005, hlm.vi-vii.

<sup>20</sup> Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, Malang, 2005, hlm.ix-x

Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk *representative government*. Cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakili. Dengan mengikuti kelaziman teori-teori politik dan ketatanegaraan, pada umumnya Lembaga Perwakilan Rakyat mempunyai 3 (tiga) fungsi utama:

1. Fungsi legislatif atau pembuatan undang-undang (*legislatif of law making function*).
2. Fungsi kontrol (*control function*).
3. Fungsi perwakilan (*representative function*).<sup>21</sup>

Menurut C F Strong keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern ini adalah penting dan berarti dalam suatu negara bangsa <sup>22</sup>. Selanjutnya Bintang R. Saragih menyatakan lembaga perwakilan berfungsi untuk menjembatani dan menyalurkan aspirasi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi fungsi perundang-undangan (termasuk menetapkan APBN), fungsi pengawasan dan fungsi sebagai sarana pendidikan politik <sup>23</sup>. Terkait aspirasi rakyat menurut Jimly Asshiddiqie adanya pemberdayaan rakyat yang akan berupa partisipasi langsung

---

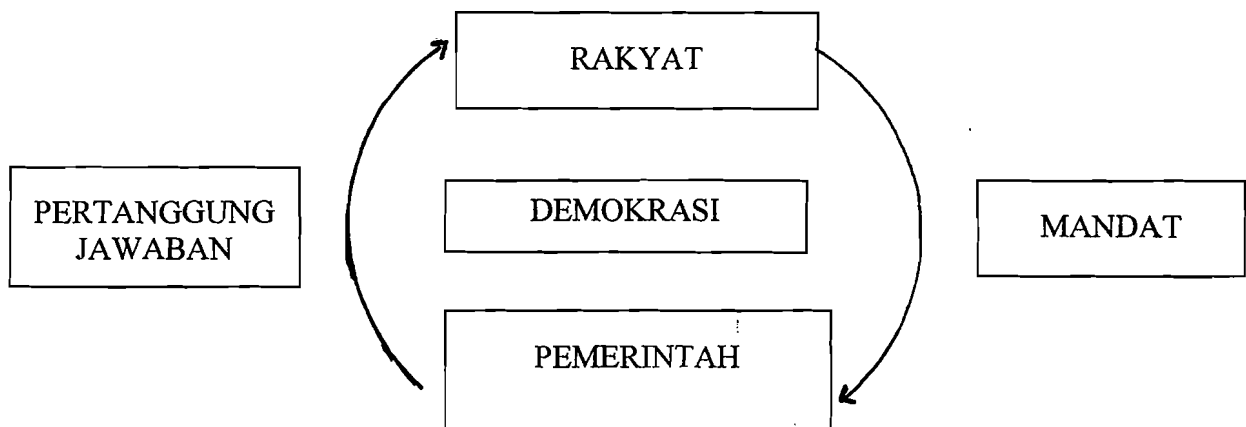
<sup>21</sup> Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 1-3.

<sup>22</sup> Saifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*, Disertasi Doktoral, Universitas Indonesia, 2006, hlm. 17

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm,18

ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui lembaga perwakilan tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip “*representation in ideas*” dibedakan dari “*representation in presence*”, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi.<sup>24</sup>

Hubungan antara penguasa dan rakyatnya dapat dilihat dari peristiwa pemerintahan dan gejala pemerintahan.<sup>25</sup>



Gambar: Hubungan vertikal pemerintahan bentuk demokrasi (dimodifikasi dari Taliziduhu Ndraha)

Dalam gambar hubungan vertikal pemerintahan bentuk demokrasi tersebut tampak bahwa rakyat sebagai pemegang kekuasaan berada di atas, baik dalam bentuk demokrasi langsung maupun dalam bentuk demokrasi tidak langsung yaitu perwakilan (lembaga legislatif). Rakyat memberikan mandat kepada pemerintah untuk menjalankan roda pemerintahan, dan pemerintah harus mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukannya selama waktu yang

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm., 24-25

<sup>25</sup> Inu Kencana Syafie dan Andi Azikin, *Perbandingan Pemerintahan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm.11-12.

ditentukan bersama. Selanjutnya terkait fungsi legislatif sebagai penyalur aspirasi ada pola hubungan antara wakil dan dan diwakili. Menurut Riswanda Imawan denga mengutip Abrican mengemukakan adanya empat tipe hubungan yang bisa terjadi;

1. wakil sebagai wakil, dalam tipe ini wakil bertindak bebas menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan pihak yang diwakilinya.
2. wakil sebagai utusan, dalam tipe ini wakil bertindak sebagai utusan dari pihak yang diwakili, sesuai amanat yang diberikan.
3. wakil sebagai politico, dalam tipe ini kadang-kadang bertindak sebagai wali, dan ada kalanya bertindak sebagai utusan, tindakan wakil akan mengikuti keperluan atau masalah yang dihadapi.
4. wakil sebagai partisan, dalam tipe ini wakil bertindak sesuai dengan program dari partai atau organisasinya. Wakil akan lepas hubungan dengan pemilih (pihak yang diwakili) begitu proses pemilihan selesai. Wakil hanya terikat kepada partai atau oganisasi yang mencalonkannya.<sup>26</sup>

Menurut Rahmat A. Prakoso bahwa partisipasi publik dalam proses kebijakan tidak hanya mencerminkan demokrasi yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari melainkan juga bermanfaat bagi pemerintah. Permasalahan yang silih berganti-dan tidak sedikit yang rumit-telah membuat pemerintah tidak cukup sensitif atau memiliki waktu menentukan prioritas kebijakan. Oleh karena itu keterliban masyarakat (*civil society*) dalam proses kebijakan membantu pemerintah mengatasi persoalan penentuan prioritas kebijakan. Selain itu karena masyarakat terlibat dalam proses kebijakan , dengan antusias masyarakat memberikan dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan. Bahkan masyarakat berharap agar implementasi kebijakan berhasil baik.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Dahlan Thaib, *op.cit*, hlm. 62.

<sup>27</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit*, hlm.153.

Kebijakan publik pada hakekatnya adalah hasil dari proses politik yang dilakukan oleh pemegang otoritas pengambil keputusan. Sebagai sebuah proses politik tentunya kebijakan publik bersumber dari tuntutan (*demand*) maupun dukungan (*support*) dari *stakeholder* (pemangku kepentingan) kekuatan politik dan sosial di dalam masyarakat. Dalam dataran normatif, kebijakan publik sebagai sebuah proses dan keputusan politik menjelma menjadi proses dan penyusunan kaidah hukum yang nampak dari berbagai produk Peraturan Perundang-undangan.<sup>28</sup>

## 2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Istilah peraturan perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch Woordenboek* diartikan sebagai berikut;

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat Daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.<sup>29</sup>

Menurut Soehino, memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut;

---

<sup>28</sup> *ibid*, hlm.. 156-157.

<sup>29</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1) Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm.. 10.

1. Pertama, proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang, sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
2. Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.<sup>30</sup>

Sedangkan menurut Bagir Manan peraturan perundang-undangan adalah hukum positif tertulis yang dibuat, ditetapkan, atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang menurut atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat (secara) umum.<sup>31</sup>

Sedangkan Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P Tak tentang "wet materiele zin" melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti materiil yang esensinya antara lain sebagai berikut;

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat "peraturan" yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan-perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.<sup>32</sup>

Pembahasan ilmu di bidang perundang-undangan akan mencakup pembahasan tentang proses pembentukan atau perbuatan membentuk peraturan

---

<sup>30</sup> Mahendra Putra Kurnia, dkk., *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 7.

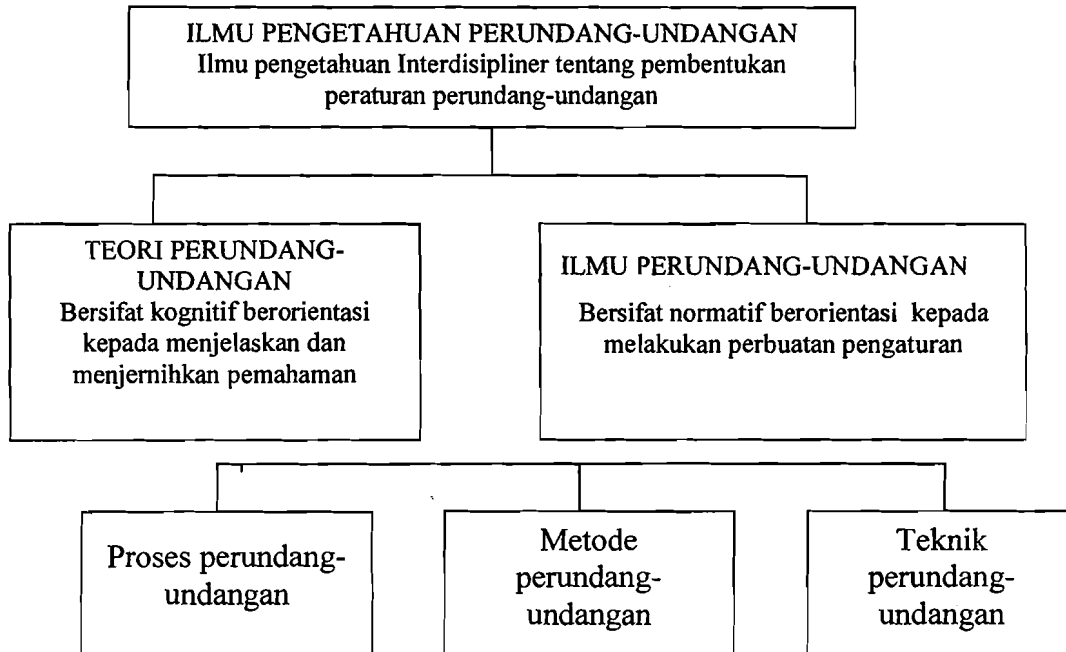
<sup>31</sup> Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 14

<sup>32</sup> Mahendra Putra Kurnia, dkk., *op.cit.*, hlm. 5-6.



negara, dan sekaligus pembahasan tentang seluruh peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan negara, baik di Pusat maupun di Daerah.<sup>33</sup>

Lebih jauh tentang teori perundang-undangan menurut Hamid Attamimi, dapat dilihat dalam bagan berikut ini;<sup>34</sup>



Menurut Hamid Attamimi ada 3 bidang yang termasuk dalam Ilmu Perundang-Undangan yang belum mendapat bahasan yang cukup rinci mengenai proses perundang-undangan, metode perundang-undangan dan teknik perundang-undangan :

<sup>33</sup> Maria Farida Indrati S., op.cit., hlm.. 13.

<sup>34</sup> Abdurrahman, Ilmu Hukum, *Teori Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm. 185.

a. Proses Perundang-undangan

Sebagaimana halnya proses suatu kebijakan kenegaraan atau pemerintahan pada umumnya, proses perundang-undangan juga meliputi berbagai tingkat penyelesaian seperti tingkatan persiapan, penetapan, pelaksanaan, penilaian dan pemaduan kembali produk yang sudah jadi.

b. Metode perundang-undangan

Essensi perundang-undangan ialah usaha untuk merealisasi tujuan-tujuan tertentu, termasuk mengarahkan, mempengaruhi, dan menertibkannya, melalui norma-norma hukum yang ditujukan kepada perilaku warga negara dan aparatur negara. Karena itu ada yang merumuskan, metodologi perundang-undangan sebagai ilmu tentang pembentukan isi norma hukum yang teratur untuk dapat mencapai sarannya.

c. Teknik perundang-undangan

Apabila metode perundang-undangan berurusan dengan isi peraturan, maka teknik perundang-undangan berurusan dengan teksnya. Meliputi hal-hal yang bertalian dengan bentuk luar, bentuk dalam dan ragam bahasa dari peraturan perundang-undangan.<sup>35</sup>

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan, Burkhardt Krems menyebutkan dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan perundang-undangan itu menyangkut;

1. isi peraturan (*inhalt der regelung*).
2. bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*).
3. metoda pembentukan peraturan (*methoda der ausarbeitung der regelung*).
4. prosedur dan prosese pembentukan peraturan (*Verfahren der ausarbeitung der regelung*).

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan akan meliputi asas-asas hukum berkaitan dengan itu.<sup>36</sup>

Selain berdasarkan ketentuan-ketentuan normatif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, penerapan hukum positif menurut Bagir Manan harus tunduk pada asas-asas tertentu;<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Abdurrahman, *ibid*, hlm. 188-190

<sup>36</sup> Maris Farida Indrati S., *Ilmu Perundang\_undangan (2), Proses dan Teknik Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 226-227

1. asas yang bersumber pada politik konstitusi dan ketentuan UUD (asas konstitusional dalam penerapan hukum);
2. Asas tidak berlaku surut (*nonretroaktif*);
3. Asas peralihan hukum.;
4. Asas pertingkatan peraturan perundang-undangan(*lex superior derogat legi inferiori*);
5. Asas *lex specialis derogat legi generalis*;
6. Asas *lex posterior derogat legi priori*;
7. Asas mengutamakan atau mendahulukan hukum tertulis dari hukum tidak tertulis;
8. Asas kepatuhan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum.

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang patut ke dalam;

1. Asas-asas formal, dengan perincian
  - a. asas tujuan yang jelas;
  - b. asas perlunya pengaturan;
  - c. asas organ/lembaga yang tepat;
  - d. asas materi muatan yang tepat;
  - e. asas dapat dilaksanakan; dan
  - f. asas dapat dikenali;
2. Asas-asas material, dengan perincian
  - a. asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
  - b. asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
  - c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar Atas hukum;
  - d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.<sup>38</sup>

Dalam sistem perundangan Indonesia dikenal adanya tata urutan perundang-undangan, yang menurut Bagir Manan ajaran tentang tata urutan perundang-undangan ini mengandung prinsip;<sup>39</sup>

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.

<sup>37</sup> Bagir Manan, Hukum.... op.cit., hlm. 52.

<sup>38</sup> Maris Farida Indrati S., op.cit, hlm. 230

<sup>39</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 57-58.

2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Apabila dilihat pada tingkat undang-undang menurut Saifudin bahwa lembaga legislatif yang berfungsi untuk membentuk UU ini, keberadaannya sangatlah penting dalam menata arah kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam lembaga legislatif inilah akan terjadi tarik-menarik nilai dan kepentingan antara pemerintah, DPR dan masyarakat dalam memperjuangkan materi muatan yang sesuai dengan dan tujuan masing-masing. Adanya penempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan UU ini, berarti bahwa pembentukan UU tidak hanya dipahami sebagai bidang garap pemerintah dan DPR saja, tetapi secara sadar pembentukan UU diletakkan dalam konteks sosial masyarakat yang lebih luas.<sup>40</sup> Apabila ditarik kepada kondisi pemerintahan daerah DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan

---

<sup>40</sup> Saifudin, *op.cit.*, hlm. 29-30

pengawasan. Sedangkan dalam fungsi legislasi DPRD mempunyai tugas dan wewenang salah satunya adalah membentuk Peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.

### 3. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Negara demokrasi adalah negara yang memungkinkan partisipasi rakyat berlangsung secara penuh dalam urusan-urusan negara.<sup>41</sup> Demokrasi juga mensyaratkan adanya pengakuan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan *civil society* sebagai kekuatan penekan dan pengimbang *vis a vis* negara. Rakyat sebagai elemen utama *civil society* secara mutlak mendapatkan kedudukan strategis yang dijamin konstitusi untuk menjalankan peran-perannya sebagai bentuk partisipasi aktif.<sup>42</sup> Sebagaimana dikemukakan oleh Franz Magnis Suseno, bahwa faham demokrasi atau kedaulatan rakyat mengandung makna pemerintahan negara tetap di bawah kontrol masyarakat. Kontrol ini melalui dua sarana; secara langsung melalui pemilihan para wakil rakyat dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pengambilan keputusan. Pemilihan wakil rakyat berkonsekuensi pada adanya pertanggungjawaban, sedangkan dalam keterbukaan pengambilan keputusan merupakan suatu keharusan, karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat, maka seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukannya. Bukan saja berhak mengetahui, juga berhak berpartisipasi dalam

---

<sup>41</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit.*, hlm.151

<sup>42</sup> *Idem*, hlm. 151

proses pengambilan keputusan<sup>43</sup>. Menurut Muslimin B. Putra, dalam era demokrasi proses pembentukan kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh elemen-elemen di luar pemerintah, utamanya dari kelompok kepentingan di tengah masyarakat, selain parlemen sebagai representasi suara rakyat.<sup>44</sup>

Menurut Ann Seidmen, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere memaknai partisipasi sebagai berikut; bahwa pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan *the stakeholders* (pihak yang mempunyai kepentingan) memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan.<sup>45</sup>

Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*publik inters*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*inters groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep.<sup>46</sup>

Proses penyusunan kebijakan publik apapun, termasuk diantaranya peraturan daerah, akan selalu menghadapi pro dan kontra dari berbagai pihak. Baik pihak pro maupun kontra, akan selalu berusaha mempengaruhi proses kebijakan publik untuk memasukkan agenda dan kepentingan mereka. Mereka akan

---

<sup>43</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia, Jakarta, 1987, hlm. 289-293.

<sup>44</sup> *Idem*, hlm, 165

<sup>45</sup> Ni Made Ari Y.G. dan Anak Agung Sri Untari, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Makalah dalam jurnal Kertha Patrika Vol. 33, No. 1, Januari 2008

<sup>46</sup> Mahendra Putra Kurnia, dkk., *op.cit* hlm. 72.

memanfaatkan berbagai celah yang mungkin dipergunakan, termasuk diantaranya adalah prosedur formal. Ketika ada celah yang tidak dapat dimanfaatkan salah satu pihak, maka pihak yang lain akan mengeksploitasi celah tersebut semaksimal mungkin. Menurut Baharuddin Lopa<sup>47</sup> yang terbaik dalam menghadapi gejala-gejala masyarakat, bukanlah membungkam tetapi menjamin tersalurnya aspirasi-aspirasi untuk menjadi bahan masukan dalam menyempurnakan bahkan mengganti kebijakan pemerintah yang sedang dilaksanakan.

Terkait partisipasi di daerah menurut Bagir Manan dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan daerah atau perda. Ada dua sumber partisipasi; *pertama* dari unsur pemerintahan di luar DPRD dan pemerintah daerah, seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. *Kedua* dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM. Mengikutsertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting;

1. Menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga perda benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik.
2. Menjamin perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.
3. Menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab atas perda tersebut.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Baharuddin Lopa, *Pertumbuhan Demokrasi Penegakan Hukum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, PT Yarsif Watampone, Jakarta, 1999, hlm. 9.

<sup>48</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 85

Berkaitan dengan manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik menurut Sad Dian Utomo<sup>49</sup>, adalah;

1. memberikan landasan yang baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Dari berbagai uraian di atas untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat mengakomodasi aspirasi dan rasa keadilan yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat, baik keterlibatan dalam persiapan, penyusunan rancangan, keterlibatan dalam proses pembahasan. Peran serta masyarakat akan lebih meningkatkan kualitas keputusan yang dihasilkan dan mendorong para pembentuk hukum untuk membuat peraturan yang implementatif sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat dan dapat diminimalisir dari gejolak ataupun tuntutan ketidakpuasan masyarakat.

Demikianlah uraian yang bertalian dengan kerangka pemikiran teoritis, untuk memberikan acuan dalam pemecahan masalah yang telah dikemukakan didepan. Selanjutnya guna memberikan kejelasan terhadap pemakaian peristilahan dan sekaligus menghindarkan terjadinya persepsi yang berbeda-beda, maka kami sampaikan rumusan operasional sebagai berikut :

---

<sup>49</sup> Sad Dian Utomo, Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan, dalam Indra J. Piliang Dendi R. Dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003, hlm. 267-272.



1. Proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan (dalam hal ini peraturan daerah) adalah suatu rangkaian proses dalam melahirkan perundang-undangan mulai persiapan, pembahasan penetapan dan pengundangan suatu peraturan perundang-undangan.
2. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (peraturan daerah) adalah keikutsertaan masyarakat dalam memberikan sumbangan pemikiran baik yang dilakukan oleh unsur pemerintahan diluar pembentuk hukum (DPRD dan pemerintah daerah), seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. Ataupun yang dilakukan oleh masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi kemasyarakatan dan lain-lain.

#### D. METODE PENELITIAN

##### 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian doktrinal/normatif, yaitu studi pustaka sebagai data sekunder atau yang disebut *library research*, kemudian membahas, menyimak, mengamati dan juga membandingkan secara konseptual ataupun redaksional peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dilakukan penelitian lapangan melakukan pengamatan, meneliti risalah-risalah rapat, observasi terhadap permasalahan yang diteliti, melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait untuk mengetahui bagaimana latar belakang, ketentuan-ketentuan hukum yang dijadikan dasar

dalam pembahasan, pemikiran-pemikiran ataupun makna yang dipikirkan para pembentuk/pembahas peraturan daerah yang bertalian dengan permasalahan yang diteliti (*oral history*), termasuk dalam hal ini adalah untuk mengetahui sejauhmana partisipasi masyarakat berperan dalam proses penyusunan dan pembentukan peraturan daerah.

## 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

### a. Data Primer

Adalah sumber data yang langsung diperoleh dari Pemerintah Daerah dan DPRD, yang menyusun ,merancang dan membahas peraturan daerah. Dengan cara pengamatan dalam proses sidang pembahasan, melalui risalah dan notulen rapat.

### b. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh secara tidak langsung misalnya bahan-bahan pustaka berupa buku-buku dan dokumen hukum dan hasil-hasil penelitian-penelitian sebelumnya, data yang dimaksud terdiri dari :

- 1) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang diperoleh dari bahan hukum dan bahan pustaka, yang dipahami dengan membaca dan mempelajari buku-buku literatur dan peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan pokok masalah yang menjadi obyek penelitian.
- 2) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Data yang diperlukan dalam penelitian ini terutama data dokumenter yang ada di DPRD dan Pemerintah Daerah terkait pembahasan rancangan peraturan daerah, antara lain;

- a. Notulensi/catatan rapat jaring aspirasi persiapan penyusunan rancangan peraturan daerah.
- b. Risalah rapat paripurna pembentukan peraturan daerah.
- c. Notulensi/catatan rapat dengar pendapat.
- d. Notulensi/catatan rapat Panitia Khusus DPRD.

### 3. Tempat dan lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, , terutama pada beberapa instansi yang terkait dengan proses pembentukan Rancangan Peraturan Daerah ini antara lain DPRD Kabupaten Bantul, Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul, Sekretariat DPRD Kabupaten Bantul, Bagian Hukum Setda Kabupaten Bantul dan Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul.

### 4. Pengumpulan Data

Dalam upaya untuk mendapatkan validitas data, sehingga akan diperoleh data yang akurat sebagai bahan kajian maka cara pengumpulan data dalam penelitian ini adalah meliputi :

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan pihak-pihak yang dipandang dapat menunjang sebagai sumber data.
- b. Studi Pustaka, dimaksudkan untuk memperoleh data-data pendukung dari objek penelitian yang diperoleh melalui literatur-literatur, peraturan

perundang-undangan, makalah, buku-buku yang berhubungan dengan karya tulis ini dan sebagainya dari berbagai dokumen.

#### 5. Analisis Data

Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian kualitatif yaitu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis. Data hasil analisis tersebut kemudian akan digunakan untuk menarik kesimpulan dengan menggunakan metode berpikir deduktif, yaitu pola pikir yang mendasarkan fakta-fakta atau hal-hal yang bersifat umum lalu disimpulkan ke hal-hal yang bersifat khusus. Data yang diperoleh diolah dan dianalisis secara kualitatif yang menghasilkan data diskriptif analitis, dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis dan disajikan dalam bentuk uraian atau kalimat-kalimat sehingga sampai pada kesimpulan dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

#### E. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan hasil penelitian ini akan disusun sebagai berikut. :

Dalam Bab I "Pendahuluan" akan diuraikan latar belakang permasalahan yang mendorong penulis memilih judul "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul". Selanjutnya disampaikan serta kerangka pemikiran teoritis yang dapat digunakan sebagai acuan dalam menemukan

jawaban yang disampaikan dalam rumusan masalah. Dalam Bab ini disampaikan juga metode penelitian yang akan digunakan dan sistematika penulisan.

Dalam Bab II Tinjauan Umum tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan mengkaji pembentukan peraturan perundang-undangan, bagaimanakah pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Bab III Peraturan Daerah, akan disajikan tentang pembentuk peraturan daerah dalam hal ini kepala daerah dan DPRD, kedudukan DPRD dalam pembentukan peraturan daerah dan gambaran pelaksanaan legislasi di daerah. Dalam Bab III ini akan dapat tergambar para pembentuk hukum yang terkait peraturan daerah, dan kondisi ideal yang seharusnya ditempuh dalam pembentukan perda..

Selanjutnya dalam Bab IV "Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul" akan menyajikan data dan analisa tentang pembentukan peraturan daerah dan sejauhmana partisipasi masyarakat mewarnai pembahasan rancangan peraturan daerah.

Akhirnya dalam Bab V "Penutup", akan dikemukakan kesimpulan dan saran-berdasarkan analisis penelitian.

BAB II  
TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. Hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Bila ditinjau dari organ pembentuknya, maka jenis peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi dua, yakni peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah<sup>50</sup>. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai hukum dasar tertulis(konstitusi tertulis) menegaskan adanya beberapa jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat, yaitu, Undang-Undang Dasar itu sendiri, undang-undang, peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dan peraturan pemerintah<sup>51</sup>.

Selanjutnya dalam perkembangan sejarah peraturan perundang-undangan terdapat beberapa jenis peraturan baik di tingkat pusat maupun daerah. Adapun evolusi hierarkhi peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagai berikut<sup>52</sup> :

---

<sup>50</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit*, hlm. 83

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm. 84

<sup>52</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm 69

Tabel 1  
Evolusi Hirarki Peraturan Perundang-undangan 1966-2004

| KETETAPAN MPRS<br>No.XX/MPRS/1966   | KETETAPAN MPR<br>No. III/MPR/2000  | UU No. 10 TH. 2004  |
|---|--|---|
| 1   | 2  | 3   |
| 1. UUD RI 1945<br>2. TAP MPR<br>3. UU/PERPU<br>4. PERATURAN PEMERINTAH<br>5. KEPUTUSAN PRESIDEN<br>PERATURAN –<br>PERATURAN PELAKSANA<br>LAINNYA SPT. :<br>a. PERATURAN MENTERI<br>b. INSTRUKSI MENTERI<br>c. DLL | 1. UUD 1945<br>2. TAP MPR RI<br>3. UU<br>4. PERPU<br>5. PERATURAN PEMERINTAH<br>6. KEPUTUSAN PRESIDEN<br>7. PERATURAN DAERAH | 1. UUD RI TH. 1945<br>2. UU/PERPU<br>3. PERATURAN PEMERINTAH<br>4. PERAT. PRESIDEN<br>5. PERATURAN DAERAH<br>- Perda Provinsi dibuat DPRD Provinsi dengan Gubernur<br>- Perda Kabupaten/Kota dibuat DPRD Kab./Kota dengan Bupati/Walikota<br>- Perat. Desa/Perat. yang setingkat dibuat oleh BPD atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya |

Adapun beberapa fungsi peraturan perundang-undangan selain UUD 1945, sesuai hirarki yang tersebut dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk oleh DPR serta disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, dan disahkan oleh Presiden.

Undang-Undang merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UUD 1945. Dalam pasal 22 UUD 1945 dinyatakan bahwa dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa Presiden dapat membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU), yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan setingkat dengan undang-undang.<sup>53</sup> Sedangkan fungsi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah<sup>54</sup>;

- 1) Menyelenggarakan penaturan lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945 yang tegas-tegas menyebutnya.
- 2) Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh UUD 1945.
- 3) Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya.
- 4) Pengaturan di bidang materi konstitusi, seperti;
  - Organisasi, tugas dan susunan lembaga (tinggi) negara
  - Tata hubungan antara negara dan warga negara dan antara warga negara/penduduk timbal balik.

## 2. Peraturan Pemerintah

Kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah ada pada Presiden, dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 disebutkan "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Sebagai peraturan yang mendapat delegasi dari Undang-Undang, fungsi peraturan pemerintah adalah menyelenggarakan;<sup>55</sup>

- 1) pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya.

---

<sup>53</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 1*, op.cit., hlm.215.

<sup>54</sup> Ibid, hlm. 216-221

<sup>55</sup> Ibid, hlm. 221-222.



- 2) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Undang-Undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.

### 3. Peraturan Presiden

Kewenangan untuk membuat peraturan presiden ada pada Presiden. Dalam penjelasan Pasal 11 UU 10/2004 disebutkan “Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya”. Adapun fungsi dari Peraturan Presiden adalah;<sup>56</sup>

- 1) menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
- 2) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.
- 3) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam peraturan pemerintah, meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.

---

<sup>56</sup> Ibid, hlm. 223-225.

#### 4. Peraturan Daerah

Kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah merupakan kewenangan bersama antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Fungsi peraturan daerah dirumuskan dalam pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:<sup>57</sup>

- a. menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- d. menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### B. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat<sup>58</sup>. Menurut Satjipto Raharjo bahwa suatu peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut;

1. bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.

---

<sup>57</sup> Ibid, hlm. 232.

<sup>58</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (2)*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm.1.

2. bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.<sup>59</sup>

Karena harus bersifat dan berlaku umum, maka peraturan perundang-undangan harus mengindahkan landasan-landasan bagi keberadaan dan kekuatannya. Dalam kaitannya dengan hal ini, maka suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis<sup>60</sup>. Menurut Bagir Manan mereka yang mendekati hukum atau peraturan perundang-undangan secara formal tentunya akan melihat unsur yuridis sebagai yang terpenting. Begitu pula mereka yang melihat hukum sebagai gejala sosial akan melihat unsur sosiologis sangat penting. Demikian pula mereka yang mengukur kebaikan hukum dari "*rechttidee*" tentunya akan menekankan pentingnya aspek filosofis<sup>61</sup>. Secara ideal tentunya pembentukan peraturan perundang-undangan harus mendasarkan ketiga landasan, baik filosofis, sosiologis dan filosofis secara seimbang.

Yang dimaksud landasan filosofis dari perundang-undangan tidak lain adalah berkisar pada daya tangkap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teori-teori filsafat maupun dalam doktrin filsafat resmi dari negara, seperti Pancasila. Oleh sebab itulah setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechttidee* yang

---

<sup>59</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit*, hlm.61.

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm.62.

<sup>61</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm.13.

terkandung dalam Pancasila.<sup>62</sup> Suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum (termasuk peraturan perundang-undangan), yaitu;

- a. Teori kekuasaan (*Machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat.
- b. Teori pengakuan (*Annerkennungstheorie*), kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.<sup>63</sup>

Berkaitan dengan landasan yuridis, karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektifitas dalam hal pengenaan sanksi, dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis;

- a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang.
- b. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur.
- c. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan.
- d. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, op.cit., hlm.65.

<sup>63</sup> Ibid, hlm. 66-67.

<sup>64</sup> Ibid, hlm. 70-71.

Menurut Soehino pengaturan mengenai tata cara proses pembentukan peraturan perundangan, baik tingkat pusat maupun daerah, meliputi<sup>65</sup>;

1. Penyiapan rancangan peraturan perundangan.
2. pembahasan rancangan peraturan perundangan.
3. pengesahan/penetapan/penandatanganan peraturan perundangan.
4. pengundangan peraturan perundangan; dan
5. ketentuan mengenai pernyataan mulai berlakunya peraturan perundangan.

Secara umum tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut oleh Jufrina Rizal dapat dikelompokkan dalam<sup>66</sup> :

#### 1. Tahap *Ante Legislative*

##### a. Tahap Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu bentuk kegiatan ilmiah yang dilakukan untuk pemecahan masalah dan ditangani secara sistematis-logis guna mendapatkan informasi data yang akurat terhadap suatu permasalahan. Hasil penelitian ini dituangkan dalam naskah akademik. Penelitian sebagai tahap awal dalam pembentukan UU sangat besar manfaatnya sebagai upaya pemecahan terhadap suatu obyek yang akan diatur. Penelitian ini dapat dilakukan oleh Pemerintah, DPR, DPD, Perguruan Tinggi maupun masyarakat luas pada umumnya. Semakin banyak penelitian yang dilakukan untuk pembentukan UU oleh berbagai lembaga penelitian akan memperkaya penelitian dan wawasan terhadap obyek yang akan diatur. Jadi, penelitian mempunyai peranan penting dalam proses penyusunan UU, karena akan memberikan kajian secara menyeluruh terhadap obyek yang akan diatur.

---

<sup>65</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara Hukum Perundang-Undangan*, BPFE, Yogyakarta, 2007, hlm. 8.

<sup>66</sup> Saifudin, *op.cit*, hlm. 99-108

Proses pembentukan UU yang didahului dengan penelitian, memang akan membutuhkan waktu yang lama. Akan tetapi UU yang dihasilkan diharapkan lebih baik dan bertahan lama serta mendekati rasa keadilan dalam masyarakat. Sebab, melalui penelitian akan diketahui deskripsi masyarakat dan berbagai faktor-faktor yang melingkupinya dari suatu kehidupan masyarakat. Adanya penelitian akan merupakan suatu dokumen pertanggungjawaban awal bagi dibuatnya suatu UU.

b. Tahap Pengajuan Usul Inisiatif

Dari hasil penelitian yang dituangkan dalam naskah akademik, langkah selanjutnya adalah mempertimbangkan apakah suatu persoalan benar-benar perlu diajukan atau tidak diajukan menjadi usul inisiatif. Artinya, perlu dilakukan evaluasi terhadap hasil penelitian yang dituangkan dalam naskah akademik untuk sampai pada keputusan lanjut apakah berbagai asas dalam pembentukan UU sudah terpenuhi atau belum.

c. Tahap Perancangan

Perancangan RUU dapat dilakukan oleh Presiden, DPR, DPD maupun masyarakat luas. Tahap perancangan ini merupakan upaya penerjemahan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain kedalam bahasa dan struktur normatif. Penuangan ini akan menghasilkan suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Tahap perencanaan ini harus dilakukan secara hati-hati menggunakan bahasa hukum yang sederhana, jelas, tegas dan memberikan jaminan kepastian hukum. Hal ini mengingat suatu gagasan yang baik untuk mengatur suatu persoalan sering gagal

karena ketidakmampuan *legal drafter* merumuskan dalam bahasa hukum dan struktur normatif yang mempunyai bentuk dan sifat khusus didalamnya.

d. Tahap Pengajuan RUU

Setelah suatu ide atau gagasan untuk mengatur suatu persoalan telah dituangkan dalam suatu RUU, maka tahap selanjutnya adalah pengajuan RUU kepada lembaga legislatif yang dapat dilakukan oleh Presiden atau DPR. Dengan demikian jika tahap perancangan RUU terbuka untuk umum, maka pada tahap pengajuan usul inisiatif terhadap suatu RUU terbatas pada dua lembaga tersebut. Masyarakat yang berkeinginan bahwa suatu materi persoalan perlu diatur dalam suatu UU dan telah menyiapkan naskah RUU-nya, maka masyarakat dapat menyampaikannya ke DPR atau Presiden. Sementara itu bagi DPD harus disalurkan melalui DPR. Pengajuan suatu RUU oleh Presiden atau DPR ini menandai proses akhir pembentukan UU pada tahap *ante legislative*

2. Tahap *Legislative*

a. Tahap Pembahasan

Pengkajian suatu RUU dalam pembahasan tahap legislatif yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif berarti akan memasuki ranah kepentingan politik. Dalam tahap ini, RUU yang telah disusun secara obyektif dan ilmiah akan diuji oleh kekuatan-kekuatan politik yang duduk di parlemen. Sebab, parlemen adalah lembaga politik yang terdiri atas partai-partai politik mempunyai visi dan misi yang berbeda, maka

sangat mungkin dalam proses pembahasan suatu RUU akan menghadapi suatu ketegangan dalam melihat suatu persoalan yang akan diatur sesuai dengan kepentingannya. Pembahasan dalam tahap ini akan merupakan proses pengolahan *input-output* dalam suatu sistem politik menuju lahirnya suatu UU.

b. Tahap Penetapan RUU menjadi UU

Apabila pembahasan dirasa cukup dan masing-masing partai politik sudah menyampaikan pikiran, tanggapan dan harapan terhadap suatu RUU yang akan dijadikan UU, maka perlu diambil suatu langkah tindakan bersama dalam rangka mengakhiri perdebatan dalam melihat suatu RUU. Apakah suatu RUU akan diterima sebagai UU ataukah suatu RUU akan ditolak sebagai UU. Diperlukan kearifkan masing-masing pihak untuk melihat persoalan RUU dalam konteks masyarakat yang luas. Dengan demikian, akan lebih baik jika suatu RUU menjadi UU diterima oleh semua pihak dan berarti terdapat suatu konsensus bersama yang akan memberikan kekuatan bagi berlakunya UU di masyarakat. Akan tetapi, manakala perbedaan secara tajam tetap muncul dan tidak bisa dipertemukan, maka proses pengambilan keputusan secara pemungutan suara adalah langkah yang bijak dan wajar serta dibenarkan dalam suatu negara demokrasi.



### c. Tahap Pengesahan UU

#### 1) Pengesahan secara materiil

Apabila suatu RUU telah ditetapkan menjadi UU, maka dengan demikian telah terjadi pengesahan secara materiil oleh lembaga legislatif. Terhadap RUU yang telah ditetapkan menjadi UU tidak dapat lagi dilakukan perubahan baik yang menyangkut persoalan secara teknis maupun substansi. Memang suatu UU dirasakan tidak sesuai dengan tingkat perkembangan jaman dapat dilakukan perubahan, penggantian atau bahkan pencabutan oleh lembaga legislatif. Akan tetapi dalam proses pembentukan UU, tahap "pengesahan" adalah batas yang diperlukan untuk menyelesaikan perdebatan sehingga RUU yang telah ditetapkan menjadi UU dapat diproses lebih lanjut. Sebab, untuk berlakunya suatu UU masih harus dilakukan berbagai tindakan hukum seperti penandatanganan, pengundangan dan pemberlakuan. Dengan demikian pengesahan secara materiil merupakan akhir dari proses pembahasan suatu RUU menjadi UU dilembaga legislatif.

#### 2) Pengesahan secara formal

Suatu RUU yang telah disahkan secara materiil oleh lembaga legislatif belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Memang pembahasan RUU telah dinyatakan selesai dan ditetapkan menjadi UU. Akan tetapi untuk keperluan yuridis, UU tersebut harus ditandatangani oleh yang berwenang. Penandatanganan UU dilakukan oleh Presiden

yang merupakan pengesahan UU secara formal. Tanpa adanya pengesahan dalam bentuk penandatanganan dalam suatu UU, maka UU tersebut tidak sah meskipun telah disepakati oleh lembaga legislatif. Penandatanganan ini harus dilakukan dengan tanpa syarat, artinya penandatanganan tidak boleh mengajukan perubahan maupun tuntutan lainnya. Jadi, penandatanganan suatu RUU yang telah ditetapkan sebagai UU lebih merupakan tindakan administratif. Jika suatu ketika ada pihak yang merasa dirugikan atas lahirnya UU tersebut maka pertanggungjawaban tetap dilakukan oleh lembaga legislatif, bukan kepada penandatanganan UU. Dengan kata lain gugatan terhadap UU tersebut berlaku bagi lembaga yang melakukan pengesahan secara materil, bukan pada lembaga yang mengesahkan secara formal.

### 3. Tahap *Post Legislative*

#### a. Tahap Pengundangan

Tahap pengundangan berkaitan erat dengan fiksi hukum yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa setiap orang dianggap telah mengetahui adanya UU. Asas ini diperlukan untuk mengantisipasi ketika UU diberlakukan mengenai seseorang yang belum mengetahui adanya suatu UU. Tanpa adanya fiksi hukum ini banyak orang yang akan lolos dari jeratan UU. Padahal tujuan dibentuknya UU tidak akan tercapai tanpa adanya fiksi yang berupa penempatan UU dalam suatu tempat pengundangan resmi negara. Tempat pengundangan resmi

negara suatu UU biasanya dilakukan dalam "Lembaran Negara" yakni lembaran-lembaran yang khusus digunakan untuk menempatkan secara resmi berbagai peraturan perundang-undangan agar diketahui oleh masyarakat luas. Jadi tahap pengundangan ini merupakan legalisasi yuridis kepada masyarakat akan adanya suatu UU.

b. Tahap Pemberlakuan

Suatu UU yang telah diundangkan dalam "Lembaran Negara" belum otomatis berlaku bagi masyarakat, meskipun sudah mempunyai legalisasi yuridis. Untuk mengetahui berlakunya UU dapat dilihat dalam bagian akhir dari suatu UU. Ada berbagai cara dalam menyatakan berlakunya suatu UU : *pertama*, berlakunya UU ditentukan bersamaan dengan tanggal pengundangan dalam Lembaran Negara. Cara ini ditempuh manakala berbagai sarana dan prasarana dengan diundangkannya suatu UU telah siap. *Kedua*, berlakunya UU ditentukan pada beberapa tahun setelah diundangkan. Cara ini ditempuh ketika berbagai sarana dan prasarana untuk berlakunya UU perlu dipersiapkan terlebih dahulu. *Ketiga*, berlakunya UU tidak ditemukan dalam ketentuan akhir suatu UU. Apabila hal demikian yang terjadi, maka UU itu secara teori berlaku pada hari ketiga puluh setelah diundangkan.

c. Tahap Penegakan

Suatu UU yang telah diundangkan dan telah dinyatakan berlaku mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam masyarakat. Berlakunya

UU ini perlu ditegakkan agar terwujud adanya ketertiban sosial dalam masyarakat. Organ negara yang disertai tugas untuk melaksanakan UU harus bertindak arif, bijaksana dan tegas dalam menghadapi berbagai persoalan yang muncul dengan diberlakukannya suatu UU baru. Penegakan hukum diberlakukan secara transparan dan tanpa pandang bulu sehingga UU tersebut dapat berlaku ditengah-tengah masyarakat.

Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa persoalan berlakunya hukum dan penegakkannya bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Baik masyarakat maupun petugas penegak hukumnya. Dengan demikian pembahasan mengenai berlakunya hukum dan penegakkannya akan memasuki persoalan budaya hukum masyarakat. Jadi, untuk berlakunya UU dan penegakkannya sangat tergantung pada budaya hukum suatu masyarakat.

### C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Partisipatif

Belajar dari berbagai pengalaman, dimana ada beberapa peraturan perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak atau mendapat protes masyarakat, dan adanya Undang-Undang yang harus diubah sesuai amanat dalam keputusan Mahkamah Konstitusi setelah adanya uji materi, merupakan salah satu indikasi peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial yang kuat, atau bahkan masyarakat merasa tidak peduli ada atau tidaknya peraturan perundangan, sebagai akibat

pembentukannya tidak partisipatif dengan tidak mengikutsertakan dan meminta pendapat masyarakat.

Belajar dari hal tersebut dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal saja. Tetapi juga harus diperhatikan apakah peraturan perundang-undangan tersebut sudah sesuai dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat, apakah peraturan tersebut sudah mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Melihat hal tersebut tentunya harus diakomodasi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dengan membuka peluang partisipasi masyarakat untuk ikut memperjuangkan kepentingannya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Proses demokrasi yang baik dan benar atau idealnya ialah bagaimana melibatkan rakyat/anggota maupun para pemimpin/pejabat pada semua tingkatan agar membiasakan diri untuk menghormati pandangan atau pendapat orang lain yang berbeda-beda<sup>67</sup>. Jadi dalam demokrasi mensyaratkan keterlibatan semua elemen yang ada untuk menentukan kebijakan, melaksanakan dan mengevaluasinya.

Tujuan dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan. Dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest*

---

<sup>67</sup> Acry Deodatus, "DPRD dan Demokrasi Pemerintah Daerah" dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Syamsuddin Haris(editor), LIPi Pers, Jakarta, 2004, hlm. 115.

*groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkan ke dalam suatu konsep.<sup>68</sup>

Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat mengakomodasi aspirasi dan rasa keadilan yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat, baik keterlibatan dalam persiapan, penyusunan rancangan, keterlibatan dalam proses pembahasan. Peran serta masyarakat akan lebih meningkatkan kualitas keputusan yang dihasilkan dan mendorong para pembentuk hukum untuk membuat peraturan yang implementatif sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat dan dapat diminimalisir dari gejolak ataupun tuntutan ketidakpuasan masyarakat.

Dalam lembaga legislatif, seorang wakil rakyat atau anggota legislatif pada hakekatnya akan berkenaan dengan masalah hubungan antara wakil rakyat atau lembaga perwakilan dengan rakyat baik perorangan maupun dalam kelompok. Oleh karena itu seorang wakil rakyat dituntut; a) menampung dan merumuskan kepentingan rakyat; b) agregasi berbagai kepentingan yang kan disalurkan; c) menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan tersebut; dan d) evaluasi dan pertanggungjawaban kepada rakyat.<sup>69</sup>

Mengingat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan, dan seiring semakin kuatnya fungsi legislasi di

---

<sup>68</sup> Mahendra Putra, dkk, *op.cit*, hlm.41.

<sup>69</sup> Acry Deodatus, *op.cit*, hlm. 114.

Badan/lembaga Perwakilan , maka peran dari lembaga perwakilan akan terasa sangat dominan untuk dapat menyerap dan mengakomodasi serta membuka ruang untuk adanya partisipasi masyarakat.

Masyarakat dalam suatu negara seringkali meletakkan harapannya pada wakil-wakilnya di lembaga legislatif untuk menjembatani jarak antara kepentingan rakyat dengan negara. Inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan dapat berasal dari Pemerintah/Pemerintah Daerah ataupun atas prakarsa DPR/DPRD. Para pembentuk hukum dalam hal ini Pemerintah dan DPR/DPRD harus mempunyai komitmen untuk memberi ruang keterlibatan masyarakat. Upaya untuk memberi ruang kepada partisipasi masyarakat dengan mempermudah akses yang sebesar-besarnya pada masyarakat untuk terlibat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan-perundang-undangan. Demikian juga dapat dilakukan dengan mengakomodasi keinginan regulasi yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Salah satu kendala dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang partisipatif adalah dari sisi peraturan perundang-undangan tidak diatur secara tegas bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus ada partisipasi masyarakat. Dalam pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Dilihat dari sisi peraturan perundang-undangan tersebut sebaiknya dimaknai bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tetap memerlukan adanya peran serta masyarakat,

sehingga diperlukan suatu komitmen dari para pembentuk hukum untuk selalu melibatkan masyarakat.



## BAB III

### PERATURAN DAERAH DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Berbicara tentang peraturan daerah tentu tidak bisa lepas kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Sedang dalam pemerintahan daerah ada dua unsur sebagai penyelenggara urusan pemerintahan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Kedua unsur penyelenggara pemerintahan di daerah tersebut mempunyai peran yang sangat penting dalam pembentukan peraturan daerah. Berikut ini akan disampaikan sekilas tentang pemerintahan daerah, peraturan daerah, kedudukan DPRD dalam legislasi di daerah dan pelaksanaan legislasi di daerah.

#### A. Pemerintahan Daerah

##### 1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Sesuai pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sumber konstitusional pelaksanaan pemerintahan daerah adalah Pasal 18 UUD 1945, dimana menurut Bagir Manan<sup>70</sup> pasal tersebut mengandung beberapa paradigma antara lain :

---

<sup>70</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Penerbit Sinar Harapan Jakarta, tahun 1994, hlm. 121

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi – bagi dalam satuan pemerintahan teritorial mandiri yang berwenang mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.
2. Satuan-satuan territorial mandiri disusun dengan mengingat dasar permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.

Selanjutnya dalam perubahan kedua Undang Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pasal 18 dinyatakan sebagai berikut :<sup>71</sup>

1. 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.
2. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Adapun fungsi pemerintahan dalam perspektif pemerintahan daerah adalah sebagai berikut :

a. Fungsi Pelayanan

Sesuai dengan fungsinya “*serviceing*” adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cara-cara yang tidak diskriminatif dan juga tidak

---

<sup>71</sup> Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hlm. 1-2.

memberatkan. Dengan demikian pemerintah daerah hadir untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara non diskriminatif dengan kualitas yang sama, berarti dalam menjalankan fungsi pelayanan tersebut pemerintah daerah tidak pilih kasih, sehingga setiap orang memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang sama;

b. Fungsi Pengaturan

Fungsi pengaturan yang ditujukan kepada rakyat dan kepada pemerintah itu sendiri selaku pelaksana roda pemerintahan, artinya setiap kebijakan harus mampu mengatur kehidupan masyarakat yang dinamis, dan mampu meminimalkan intervensi negara kepada masyarakat. Dengan demikian dalam fungsi ini tercakup juga fungsi perlindungan bagi masyarakat sebagai warga negara;

c. Fungsi Pemberdayaan

Kehadiran pemerintah lebih ditekankan hanya sebagai fasilitator dan motivator untuk membantu masyarakat dalam menemukan cara-cara menanggulangi segala permasalahan yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat. Karenanya pembuatan regulasi ditujukan kepada pemberdayaan masyarakat, agar masyarakat mengetahui dan menyadari akan pentingnya kemampuan untuk memilih alternatif terbaik bagi penyelesaian persoalan-persoalan yang dihadapi, sehingga pemerintah tidak lagi mendikte setiap penyelesaian persoalan-persoalan dimasyarakat.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> S. Pamudji dalam Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Pusaka Nusatama, Yogyakarta, 2005, hlm, 42-43.

## 2. Kepala Daerah

Tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

- a. Memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- c. Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya didalam maupun diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD.

### 3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Tugas dan wewenang dari DPRD berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 adalah sebagai berikut;

- a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPU propinsi dan/ atau kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- j. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan kewajiban dari anggota DPRD adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yaitu :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindak-lanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- h. Mentaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan sumpah janji anggota DPRD;
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga terkait.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai berikut :

a. Pimpinan DPRD

Pimpinan DPRD terdiri dari seorang Ketua dan Wakil Ketua. Pimpinan Dewan dipilih dari dan oleh anggota Dewan yang kemudian disahkan oleh Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri, dimana sebelum memangku jabatan diambil sumpahnya oleh Ketua Pengadilan Negeri. Pimpinan Dewan merupakan satu kesatuan dan bersifat kolektif. Artinya, mereka bukan lagi merupakan perwakilan dari fraksi atau partai/golongannya.

Tugas Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai berikut :

- 1) Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang, jika mufakat tidak dapat dicapai, dilakukan voting dengan persetujuan suara terbanyak;
- 2) Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan Wakil Ketua;

- 3) Menjadi juru bicara DPRD;
- 4) Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPRD;
- 5) Mengadakan konsultasi dengan Kepala Daerah dan instansi Pemerintah lainnya sesuai dengan Keputusan DPRD;
- 6) Mewakili DPRD dan atau alat kelengkapan DPRD di Pengadilan
- 7) Melaksanakan keputusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 8) Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Rapat Paripurna DPRD.

b. Panitia Musyawarah DPRD

Panitia Musyawarah DPRD beranggotakan wakil-wakil fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyak tidak lebih dari setengah-tengah anggota DPRD. Pimpinan Dewan *ex-eficio* menjadi Ketua dan Wakil Ketua merangkap anggota, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Musyawarah bukan anggota. Adapun tugas dari Panitia Musyawarah ini adalah sebagai berikut :

- 1) Memberikan pertimbangan atau saran kepada Pimpinan Dewan tentang penetapan program kerja DPRD, diminta atau tidak diminta;
- 2) Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD;
- 3) Memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat;
- 4) Memberikan saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
- 5) Merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus.

c. Komisi DPRD

Komisi DPRD mempunyai seorang Ketua dan Wakil Ketua serta Sekretaris yang dipilih dari dan oleh anggota Komisi dan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPRD. Komisi mempunyai tugas :

- 1) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Daerah;
- 2) Melakukan pembahasan terhadap rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Keputusan DPRD;
- 3) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang Komisi masing-masing;
- 4) Membantu Pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Kepala Daerah dan masyarakat kepada DPRD;
- 5) Menerima, menampung dan membahas serta menindak-lanjuti aspirasi masyarakat;
- 6) Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- 7) Melakukan kunjungan kerja Komisi yang bersangkutan atas persetujuan Pimpinan DPRD;
- 8) Mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat;
- 9) Mengajukan usul kepada Pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing Komisi;
- 10) Memberikan lapotan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas Komisi.

d. Badan Kehormatan DPRD

Badan Kehormatan DPRD merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dimana jumlah anggota Badan Kehormatan adalah berjumlah ganjil, sekurang-kurangnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya tujuh orang.

Tugas dari Badan Kehormatan adalah sebagai berikut :

- 1) Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPRD;
- 2) Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan perundang-undangan, Kode Etik dan Peraturan Tata Tertib DPRD;
- 3) Melakukan penyelidikan, verifikasi dan pengambilan keputusan atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih;
- 4) Menyampaikan hasil pemeriksaan kepada Pimpinan DPRD dan merekomendasikan untuk pemberhentian anggota DPRD antar waktu sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 5) Menyampaikan rekomendasi kepada Pimpinan DPRD berupa rehabilitasi nama baik apabila tidak memiliki bukti adanya pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih.



e. Panitia Anggaran DPRD

Panitia Anggaran DPRD merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Dimana Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Anggaran. Sedangkan tugas Panitia Anggaran adalah :

- 1) Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan Rancangan APBD selambat-lambatnya lima bulan sebelum ditetapkannya APBD;
- 2) Memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan penetapan, perubahan, dan perhitungan APBD sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna;
- 3) Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra rancangan APBD, rancangan APBD, perubahan, dan perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah;
- 4) Memberikan saran dan pendapat terhadap rancangan perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah;
- 5) Menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD.

f. Alat Kelengkapan Lain yang Diperlukan (Panitia Khusus dan Panitia Legislasi)

Untuk menangani tugas-tugas tertentu, Pimpinan Dewan setelah mendengar pertimbangan panitia musyawarah dapat membentuk Panitia Khusus dan Panitia Legislasi. Panitia ini merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap, dimana jumlah keanggotaannya panitia ini mempertimbangkan jumlah anggota komisi yang terkait.

Dimana tugas-tugas Panitia Khusus adalah sebagai berikut :

- 1) Menampung persoalan yang mendesak, yang meliputi bidang tugas kewajiban beberapa komisi;

- 2) Menyelesaikan beberapa permasalahan antara lain tentang Rancangan Peraturan Daerah dengan segera;
- 3) Meninjau persoalan-persoalan yang meminta penelitian secara khusus.

Panitia Khusus DPRD berkewajiban menyelesaikan tugas-tugas yang diberikan kepadanya dalam jangka waktu yang ditetapkan oleh Pimpinan Dewan dengan menyampaikan hasil pekerjaannya dalam rapat paripurna. Jika tugas Panitia Khusus dianggap selesai, Pimpinan Dewan (setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah) dapat membubarkan Panitia Khusus ini. Tetapi jika Panitia Khusus ternyata tidak dapat menyelesaikan tugasnya, Pimpinan Dewan (atas permintaan Pansus) dapat memperpanjang masa tugas. Tapi jika Pimpinan Dewan menganggap tidak perlu ada perpanjangan waktu, maka Pimpinan Dewan akan membubarkan Panitia Khusus ini dan membentuk Panitia Khusus yang baru<sup>73</sup>

Sedangkan untuk panitia legislasi, masa keanggotaannya paling lama 1 (satu) tahun, dimana tugas dari panitia legislasi adalah sebagai berikut :

- 1) Merencanakan dan menyusun urutan prioritas rancangan peraturan daerah dan atau peraturan lainnya;
- 2) Menyiapkan usul rancangan peraturan daerah atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 3) Membantu dan memproses usul inisiatif dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan atau peraturan lainnya;

---

<sup>73</sup> Nurul Aini, Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Proses Pembuatan Keputusan (Studi banding Tentang DPRD Tingkat II Di Banjarmasin dan Banjar) dalam Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Penerbit PT Raja grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 130-136

- 4) Melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan rancangan peraturan daerah dan atau peraturan lainnya;
- 5) Melakukan evaluasi tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 6) Mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak eksekutif atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

## B. Peraturan Daerah

Sebagai daerah otonom pemerintah daerah berwenang untuk membuat peraturan daerah guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimaksud dengan peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dirumuskan secara lebih konkret dalam pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai berikut<sup>74</sup> ;

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah propinsi/kabupaten/kota/ dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Menurut Soehino sebagaimana dikutip oleh B. Hestu Cipto Handoyo mengemukakan bahwa materi muatan peraturan daerah meliputi<sup>75</sup>;

1. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah.
2. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan atau kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana.
3. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk misalnya penertiban garis sepadan.
4. Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang sederajat dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.

Materi muatan peraturan daerah menurut Pasal 12 Undang-Undang 10 Tahun 2004 adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta pengaturan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Muatan materi peraturan daerah, dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum (*dwangsom*) seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar

---

<sup>74</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan I*, *op.cit.*, hlm.180

<sup>75</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit.*, hlm 128.

sesuai dengan peraturan perundangan. Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan, atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Dalam Perda dapat pula memuat ancaman pidana atau denda lain, sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.<sup>76</sup>

Menurut Teguh Prasetyo, kebijakan kualifikasi perbuatan yang dilarang dalam peraturan daerah di Indonesia, dapat dikelompokkan menjadi empat macam, yaitu;<sup>77</sup>

1. kebijakan kualifikasi perbuatan yang dilarang dari delegasi undang-undang, contoh Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi.
2. kebijakan kualifikasi perbuatan yang dilarang yang belum diatur dalam hukum pidana kodifikasi, contohnya Peraturan Daerah tentang Miras dan Pelacuran.
3. kebijakan kualifikasi perbuatan yang dilarang dari hukum Islam, contoh Canon Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syariat Islam.
4. kebijakan kualifikasi perbuatan yang dilarang dari hukum adat, contoh peraturan daerah mengenai tradisi adat yang masih dipertahankan di daerah itu, seperti Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Penggalian Jalan, Mengubah Trotoar, dan Pemancangan di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Badung Bali.

Pembentukan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Proses pembuatan/penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari

---

<sup>76</sup> Siswanto Sunarno, opcit, hlm. 38.

<sup>77</sup> Teguh Prasetyo, "Kualifikasi Perbuatan yang Dilarang dalam Peraturan Daerah Sesuai dengan Perkembangan Otonomi Daerah", disampaikan pada saat pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Slamet Riyadi tanggal 15 Maret 2008.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau kepala daerah sesuai dengan kewenangannya. Namun, untuk dapat diberlakukan, maka raperda tersebut harus mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah. Peraturan daerah akan lebih operasional lagi jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam pasal 136-147 Undang-Undang nomor 32 tahun 2004, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 serta Peraturan Tata Tertib DPRD, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subyek dan obyek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan naskah akademik terlebih dahulu.<sup>78</sup> Urgensi dari naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan daerah antara lain merupakan media nyata bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah. Naskah akademik memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta dan latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau persoalan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan daerah. Naskah akademik menjelaskan aspek filosofis, aspek sosiologis, aspek yuridis, aspek politis, aspek ekologi aspek ekonomi dan aspek-aspek lainnya yang berkaitan dengan peraturan daerah yang akan dibuat.<sup>79</sup>

Dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 secara eksplisit tidak mengatur tentang keharusan adanya naskah akademik sebelum menyusun suatu peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 10 disebutkan "masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah". Dalam

---

<sup>78</sup> Suko Waluyo, *op.cit.* hlm. 127

<sup>79</sup> Mahendra Putra Kurnia, *dkk., op.cit.*, hlm.71.

hal ini partisipasi masyarakat dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan bisa diinterpretasikan sebagai bentuk keterlibatan masyarakat yang wujud nyatanya berupa penyusunan naskah akademik.<sup>80</sup> Beberapa ketentuan perundangan yang menyebutkan pentingnya naskah akademik adalah sebagai berikut;

- a. Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional nomor; G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan menyebutkan istilah naskah akademik sebagai naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu.
- b. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden. Dalam pasal 1 ayat (7) disebutkan bahwa naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan undang-undang.

Sedangkan kedudukan naskah akademik menurut Harry Alexander merupakan<sup>81</sup>;

- 1) Bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan suatu peraturan daerah;
- 2) Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Raperda/rancangan produk hukum daerah lainnya kepada kepala daerah;
- 3) Bahan dasar bagi penyusunan raperda/rancangan produk hukum daerah lainnya.

---

<sup>80</sup> Mahendra Putra Kurnia, dkk., *op.cit.*, hlm.29

<sup>81</sup> *Ibid*, hlm. 31

Terkait naskah akademik (rancangan akademik) setidaknya terdapat 3 (tiga) fungsi, yaitu;

- 1) Menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dalam penulisan rancangan peraturan daerah;
- 2) Memastikan bahwa perancang menyusun fakta-fakta tersebut secara logis; dan
- 3) Menjamin bahwa rancangan peraturan daerah lahir dari proses pengambilan keputusan yang berdasarkan logika dan fakta.

Memperhatikan beberapa uraian diatas, tidak diragukan lagi bahwa keberadaan naskah akademik sangat diperlukan untuk mewujudkan suatu peraturan perundang undangan yang baik yang didasarkan alur pikir fakta yang ada. Sehingga dalam pembahasan peraturan daerah ini ada arah yang jelas dan meminimalisir produk perda yang menyimpang jauh dari tujuan mengapa diperlukannya peraturan daerah tersebut. Hal ini merupakan tantangan bagi pembentuk hukum walaupun dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak secara eksplisit tersebut, namun harus ada upaya untuk mensyaratkan adanya naskah akademik dalam setiap produk hukum di daerah.

### C. Kedudukan DPRD dalam Legislasi di Daerah

Pengertian Dewan Perwakilan Daerah sesuai Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah lembaga perwakilan daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Ditinjau dari pengertian tersebut jelas bahwa DPRD merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bukan lembaga



yang berdiri diluar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga Pemerintah daerah dan DPRD bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Terkait kedudukan DPRD dalam hal legislasi, ada beberapa peraturan perundangan yang mengatur DPRD antara lain;

a. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam ketentuan pasal 26 disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur atau Bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten atau kota.

b. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Ketentuan pasal 41 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Sedangkan dalam ketentuan pasal 42 disebutkan bahwa dalam fungsi legislasi DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- 1). Membentuk Peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
- 2) Membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan kepala daerah
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

c. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

1) Dalam ketentuan Pasal 61 huruf a UU No. 22 Tahun 2003 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 77 huruf a UU No. 22 Tahun 2003 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

2) Dalam ketentuan pasal 62(DPRD Propinsi) dan pasal 78 (DPRD Kota/kabupaten) disebutkan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama.

3) Dalam ketentuan pasal 64(DPRD Propinsi) dan pasal 80 (DPRD Kabupaten/kota) disebutkan bahwa anggota DPRD mempunyai hak salah satunya adalah mengajukan rancangan peraturan daerah.

d. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD

1) Ketentuan pasal 95 ayat (1) disebutkan bahwa DPRD memegang kekuasaan membentuk peraturan daerah.

2) Dalam pasal 19 ayat (1) dan (2) ditegaskan bahwa DPRD selain mempunyai fungsi anggaran dan fungsi pengawasan juga mempunyai fungsi legislasi yang diwujudkan dalam pembentukan Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah.

Dari beberapa tinjauan ketentuan peraturan perundangan tersebut diatas, dapat dilihat bahwa DPRD mempunyai wewenang membentuk Peraturan Daerah yang

dibahas bersama Gubernur/Bupati/Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dengan demikian seharusnya DPRD sebagai lembaga maupun anggota DPRD harus optimal dan produktif melahirkan peraturan daerah yang baik sesuai kepentingan dan harapan masyarakat serta memenuhi rasa keadilan masyarakat. Selain hal tersebut DPRD juga mempunyai wewenang pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah yang telah ditetapkan.

#### D. Pelaksanaan Legislasi di Daerah

Pelaksanaan legislasi di daerah secara umum dapat dilihat dari bagaimanakah program legislasi di daerah, proses perumusan dan pembahasan kebijakan daerah, produk kebijakan (Peraturan Daerah) yang telah ditetapkan, dan bagaimanakah peraturan daerah tersebut diimplementasikan.

Dilihat dari program legislasi daerah yang seharusnya dimiliki oleh pemerintah di daerah, namun pada kenyataannya tidak semua mempunyai. Menurut S. Soelaso<sup>82</sup> mengatakan bahwa selama ini DPRD propinsi, kabupaten dan kota tidak mempunyai program legislasi daerah. Ada DPRD dan pemerintah daerah yang tanpa naskah akademik bisa membuat peraturan daerah. Melihat kenyataan masih adanya daerah yang belum mempunyai program legislasi daerah tentunya mengundang keprihatinan tersendiri, karena dengan prolegda ini seharusnya akan tergambar jelas arah kebijakan apa yang akan dihasilkan, perda apa yang akan dibahas atau apa yang akan diatur.

---

<sup>82</sup> S. Soelaso adalah Direktur Eksekutif Asosiasi DPRD Kabupaten seluruh Indonesia, dikutip dari Tempo Interaktif, Jakarta.

Dilihat dari proses pembahasan rancangan peraturan daerah, menurut Bagir Manan pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi-bagi kedalam empat tahap pembicaraan (sama dengan tingkat pembicaraan rancangan undang-undang di DPR). Adapun tahapan-tahapan tersebut adalah sebagai berikut<sup>83</sup> :

a. Pembicaraan Tahap I (Sidang Paripurna)

Bagi rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah, maka Kepala Daerah menyampaikan penjelasan mengenai rancangan peraturan daerah. Ini semacam dengan keterangan pemerintah pada pembahasan rancangan undang-undang. Dalam rancangan peraturan daerah yang berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, penjelasan disampaikan oleh pimpinan komisi atau pimpinan rapat gabungan komisi, atau pimpinan panitia khusus.

b. Pembicaraan Tahap II (Sidang Paripurna)

Pembicaraan Tahap II meliputi pemandangan umum anggota (fraksi) dan jawaban kepala daerah atas pemandangan umum anggota (fraksi). Seperti halnya pada rancangan undang-undang, pemandangan umum diwakili oleh fraksi. Tidak pernah anggota menyampaikan pandangan umum secara individual. Praktek semacam ini ada kebaikan dan kekurangannya. Dikatakan baik karena akan menunjukkan kesatuan pandangan dalam partai atau fraksi yang bersangkutan. Kekurangannya, anggota menjadi menjadi kurang berperan. Pemikiran-pemikiran individual tidak nampak. Sehingga sukar mengetahui tingkat kemampuan dan keterkaitan anggota menjadi juru bicara rakyat yang diwakili. Walaupun demikian, dalam praktek terutama pada pembicaraan tingkat atau tahap ketiga,

---

<sup>83</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik... Opcit* hal. 21-23

biasanya anggota lebih bebas menyampaikan pendapatnya, meskipun dalam batas-batas disiplin partai. Dalam hal rancangan peraturan daerah yang berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka pembicaraan tahap II akan mendengarkan pendapat Kepala Daerah dan jawaban pimpinan komisi atau pimpinan rapat gabungan komisi, atau pimpinan panitia khusus atas pendapat Kepala Daerah.

c. Pembicaraan Tahap III

Merupakan rapat-rapat komisi, atau gabungan komisi, atau panitia khusus yang disertai pejabat eksekutif yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Pembicaraan tahap III ini dimaksudkan untuk menemukan kesepakatan baik materi muatan maupun rumusan-rumusannya. Dalam praktek, baik pembahasan rancangan undang-undang maupun rancangan peraturan daerah, pembicaraan tahap (tingkat) ketiga inilah yang secara riil "membuat" undang-undang atau peraturan daerah. Pada pembicaraan tahap (tingkat) ketiga, wakil-wakil fraksi dan pemerintah (atau yang mewakili Kepala Daerah) merumuskan kembali semua kesepakatan yang akan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada pembicaraan tahap (tingkat) ketiga, peranan individual anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat menonjol. Diskusi, perdebatan dan permusyawaratan sangat intensif dan mendalam. Tetapi karena pada tahap tertentu pembicaraan tahap (tingkat) ketiga bersifat tertutup, masyarakat kurang mengetahui peranan anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Akibatnya secara keseluruhan timbul kesan (anggota) Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekedar sebagai

kelompok "koor" yang menyuarakan suara "setuju". Untuk melihat peranan tersebut sebenarnya tidak sulit, yaitu dengan mempelajari daftar inventarisasi masalah (DIM) yang diajukan atas nama fraksi, risalah permusyawaratan, dan membandingkan antara bunyi rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah dengan rumusan akhir yang menjadi undang-undang atau peraturan daerah. Memang harus diakui, pemerintah sangat dominan sehingga dalam hal-hal tertentu Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus "mundur" atau "mengalah" untuk keluar dari kemacetan atau keadaan yang akan menyebabkan rancangan tersebut tidak disetujui. Karena itu, hingga saat ini belum pernah terdengar ada rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah yang tidak disetujui Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

d. Pembahasan Tahap IV (Sidang Paripurna)

Pembicaraan tahap IV merupakan sidang paripurna terakhir yang diadakan dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas rancangan peraturan daerah. Dalam sidang ini akan didengar :

- 1) Laporan hasil kerja komisi, atau gabungan komisi atau panitia khusus;
- 2) Penyampaian pendapat akhir fraksi sebagai pengantar persetujuan Dewan.  
Pendapat akhir ini dapat disertai berbagai catatan yang lazim disebut "*minderheidsnota*"; dan
- 3) sambutan kepala daerah.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui tersebut, disampaikan kembali oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah untuk

ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Tindak lanjut lainnya seperti permintaan pengesahan (bagi yang perlu disahkan pejabat berwenang) dan penempatan dalam lembaran daerah, sepenuhnya diserahkan kepada Kepala Daerah.

Sedangkan sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah nomor 25 Tahun 2004 dapat diketahui mekanisme pembahasan rancangan peraturan daerah melalui empat tahap sebagai berikut;

- a. pembicaraan tingkat pertama, meliputi;
  - 1) penjelasan Kepala Daerah dalam rapat Paripurna tentang penyampaian rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah.
  - 2) Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh pimpinan komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap rancangan peraturan daerah dan atau perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD.
- b. pembicaraan tingkat kedua, meliputi
  - 1) dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah:
    - a) pandangan umum dari Fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari kepala daerah;
    - b) jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi.
  - 2) dalam hal Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD:
    - a) pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD;
    - b) jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah

- c. pembicaraan tingkat ketiga meliputi pembahasan dalam rapat Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk;
- d. pembicaraan tingkat keempat, meliputi;
  - 1) pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan;
    - a) laporan hasil pembicaraan tahap ketiga;
    - b) pendapat Akhir Fraksi;
    - c) pengambilan keputusan.
  - 2) penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan Keputusan.

Dari mekanisme pembahasan tersebut diatas dapat diketahui bahwa rancangan peraturan daerah yang masuk sebelum ditetapkan menjadi peraturan daerah harus melalui empat tahapan pembahasan, termasuk diantaranya melibatkan pandangan umum dan pendapat akhir Fraksi DPRD. Sedangkan pengertian Fraksi menurut ketentuan pasal 7 Peraturan Pemerintah nomor 25 Tahun 2004, merupakan pengelompokan anggota DPRD berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini. Fraksi-Fraksi DPRD mempunyai peranan yang cukup signifikan dalam menentukan kearah mana suatu rancangan peraturan daerah akan dibawa, pengaruh kuat fraksi terlihat saat pandangan umum fraksi, pendapat akhir fraksi dan yang lebih dominan pada saat pengambilan keputusan. Apabila pengambilan keputusan dilakukan dengan pemungutan suara tentu fraksi-fraksi DPRD mempunyai daya ikat kepada anggotanya untuk memilih kebijakan sesuai garis partai.



Namun demikian perlu mendapat perhatian khusus bahwa pada waktu pembahasan suatu rancangan peraturan daerah, anggota DPRD yang terlibat dalam perumusan maupun pembahasan harus benar-benar mendudukan diri sebagai wakil rakyat dan harus secara optimal dan profesional dalam melakukan perumusan dan pembahasan jauh dari kepentingan pribadi, golongan maupun partai.

Selanjutnya pelaksanaan fungsi legislasi dapat dilihat juga dari produk kebijakan peraturan daerah yang dihasilkan berdasarkan pengamatan dan informasi beberapa mass media dapat diketahui bahwa inisiatif pembentukan perda masih banyak dicetuskan dari Pemerintah Daerah dibandingkan produk yang dihasilkan dari hasil inisiatif DPRD, dan yang juga sangat penting adalah bagaimana peraturan daerah yang dihasilkan dapat mencerminkan rasa keadilan dan membawa kemanfaatan bagi masyarakat.

## BAB IV

### PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL NOMOR 6 TAHUN 2007 TENTANG PENGAWASAN, PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN PELARANGAN PENJUALAN MINUMAN BERALKOHOL DI KABUPATEN BANTUL.

#### A. Proses Pembahasan Peraturan Daerah tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di DPRD Kabupaten Bantul

Materi pengaturan tentang minuman beralkohol pernah dibahas di DPRD Kabupaten Bantul pada tahun 2003. Adapun judul rancangan peraturan daerah yang pernah dibahas adalah Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul. Dalam pembahasan tingkat pertama pada Rapat Paripurna Penyampaian Nota Pengantar Raperda dijelaskan bahwa sejalan dengan program Pemerintah Kabupaten Bantul dalam pemberantasan penyakit masyarakat. Fenomena merebaknya peredaran dan penjualan minuman beralkohol perlu mendapat perhatian serius. Disamping upaya sosialisasi dampak negatif dari pengaruh minuman beralkohol bagi pribadi dan masyarakat, perlu dilakukan upaya penegakan hukum bagi pengedar dan penjualan yang tidak memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian harus disadari bahwa perangkat hukum di daerah baik tingkat propinsi maupun kabupaten belum dapat diwujudkan, sehingga upaya penegakan hukum belum dapat dilaksanakan secara maksimal.

Pembahasan tahap kedua, dalam penyampaian pandangan umum Fraksi-Fraksi DPRD, secara garis besar berpendapat sebagai berikut;<sup>84</sup>

1. Fraksi TNI Polri

Menyarankan agar Raperda ini ditinjau kembali, atau diubah menjadi Raperda tentang Pelarangan Peredaran dan Penjualan Minuman beralkohol, sehingga dengan demikian akan lebih memudahkan penegak hukum dalam mengambil tindakan hukumnya berdasarkan peraturan daerah yang sudah ada.

2. Fraksi Partai Golkar

Kabupaten Bantul kini tengah giat-giatnya melaksanakan program pemberantasan penyakit masyarakat (molimo) dan program menyiapkan generasi yang cerdas dan berakhlak mulia, maka kami berharap raperda ini jangan sampai menjadi kontra produktif terhadap program yang sudah berjalan.

3. Fraksi Kesatuan

Mengusulkan agar bersikap tegas kepada kemaksiatan dengan menambah judul menjadi Raperda Pelarangan terhadap Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol, dengan materi yang intinya melindungi masyarakat Bantul dari peredaran dan penjualan minuman beralkohol dan memberi sanksi yang tegas bagi pelanggar perda.

4. Fraksi Partai Amanat Nasional

Agar lebih optimal raperda menekankan pada aspek pelarangan peredaran dan penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul.

---

<sup>84</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 13 Mei 2003.

## 5. Fraksi Kebangkitan Bangsa

Menyampaikan bahwa ide dasar dibahasnya raperda ini adalah dalam rangka menjaga dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Bantul.

## 6. Fraksi PDI Perjuangan.

Dalam pembahasan dituntut untuk menentukan keputusan yang tepat di satu sisi akan berbenturan dengan visi misi Kabupaten Bantul, untuk mewujudkan generasi yang berakhlak mulia di sisi lain akan berbenturan dengan produk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan telah mengaturnya. Fraksi sepakat perlu adanya peraturan daerah yang memproteksi tentang minuman beralkohol, mengingat kalau dibiarkan mengambang dan tidak ada peraturan daerah yang memayungi hal ini akan semakin merugikan masyarakat dan pemerintah daerah. Hal tersebut akan menguntungkan oknum tertentu yang nantinya akan menimbulkan premanisme daerah kekuasaan. Fraksi mengingatkan kepada pemerintah daerah bahwa raperda ini tidak difokuskan pada obyek retribusi melainkan dititikberatkan pada tingkat penataan tempat dan peredarannya. Dan hal tersebut bertujuan untuk mengurangi dan membatasi jumlah penjualan maupun pembeli minuman beralkohol.<sup>85</sup>

Pada pembahasan tingkat tiga adalah pembahasan oleh panitia khusus. Pada tahap ini setelah panitia khusus mengkomunikasikan dengan berbagai komponen masyarakat (24 organisasi terdiri dari organisasi kemasyarakatan, kepemudaan dan keagamaan) diperoleh kesimpulan<sup>86</sup>;

---

<sup>85</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 20 Mei 2003.

<sup>86</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 11 Juni 2003.

- a. 13 (tiga belas) organisasi setuju pembahasan raperda dilanjutkan dengan materi pelarangan peredaran dan penjualan minuman beralkohol,
- b. 5 (lima) organisasi setuju dilanjutkan dengan materi pengaturan peredaran dan penjualan,
- c. 2 (dua) organisasi menyatakan dipending karena secara empiris tidak ada warung yang memiliki ijin penjualan minuman beralkohol dan tidak ada restoran yang representatif untuk dikategorikan sebagai tempat yang dapat menjual minuman beralkohol, dan
- d. 4 (empat) organisasi menyatakan tidak berpendapat.

Namun dengan alasan untuk dapat mewujudkan produk hukum yang akomodatif, *aplicabel* serta sesuai dengan dinamika kebutuhan masyarakat sekarang dan masa datang, Panitia Khusus ini meminta perpanjangan alokasi waktu pembahasan dan disetujui dalam rapat paripurna. Selanjutnya sampai dengan masuknya rancangan peraturan daerah baru yang mengatur materi minuman beralkohol, Panitia Khusus tersebut belum diberi alokasi waktu untuk menyelesaikan pembahasannya.

Dari proses pembahasan tersebut dapat diketahui bahwa pengaturan tentang keberadaan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul memang sangat diperlukan dalam rangka menjaga dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, menjaga akhlaq generasi muda, dan dari berbagai organisasi kemasyarakatan sebagian besar mendukung dan bahkan sebagian besar mendukung dengan materi pelarangan terhadap peredaran dan penjualan minuman beralkohol.

Untuk mengetahui lebih jauh tentang proses pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Saifudin terdiri atas tiga tahap, yaitu<sup>87</sup> :

1. Proses penyiapan rancangan Undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan dilingkungan Kepala Daerah (eksekutif), atau dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (lembaga legislatif);
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat (lembaga legislatif);
3. Proses pengesahan (oleh Presiden/Kepala Daerah) dan pengundangannya (oleh Menteri Negara atas perintah Presiden atau Sekretaris Daerah untuk Peraturan Daerah).

Selanjutnya dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul, dapat disampaikan hal-hal sebagai berikut :

#### 1. Proses Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah

Proses penyiapan rancangan peraturan daerah dapat berasal dari pemerintah daerah ataupun atas prakarsa inisiatif DPRD. Hal ini sesuai ketentuan dalam pasal 140 ayat (1) Undang-Undang Nomo 32 Tahun 2004, bahwa Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Dimana untuk penyiapan rancangan peraturan daerah ini berasal dari Eksekutif (Pemerintah Daerah), sedangkan satuan kerja perangkat daerah pemrakarsanya adalah Kantor Satuan Polisi Pamong Praja dan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul. Setelah melalui tahap perancangan raperda dengan pembahasan-pembahasan, termasuk diantaranya penjaringan aspirasi masyarakat , Bagian Hukum menyusun

---

<sup>87</sup> Saifudin, op.cit, hlm. 134

penyempurnaan (konsep final) untuk diteruskan kepada Kepala Daerah melalui sekretaris daerah.

Adapun secara garis besar prosedur penyusunan sebuah peraturan daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tertanggal 19 Mei 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah adalah sebagai berikut :

- a. Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan didasarkan pada Program Legislasi Daerah, dimana Prolegda ini sebagai instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis;
- b. Penyusunan rancangan produk hukum daerah dilakukan oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah, dimana rancangan tersebut akan dibahas dalam Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan Keputusan Kepala Daerah dengan Ketuanya adalah Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa dengan Sekretarisnya adalah Kepala Biro/Bagian Hukum dan anggotanya adalah satuan kerja perangkat daerah terkait, dimana tugas dari Tim ini adalah melakukan pembahasan pada ayat/pasal yang menitikberatkan permasalahan yang bersifat prinsip mengenai obyek yang diatur, jangkauan, dan arah pengaturan;

- c. Rancangan produk hukum daerah yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi Kepala Biro/Bagian Hukum dan Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait;
- d. Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah atau pejabat yang ditunjuk mengajukan paraf koordinasi kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah, dimana Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan terhadap produk hukum daerah yang diajukan dengan ketentuan perubahan dan/atau penyempurnaan rancangan produk hukum daerah dikembalikan kepada pimpinan satuan kerja perangkat daerah pemrakarsa;
- e. Produk hukum daerah berupa rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya oleh Kepala Daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan, dimana dalam rangka pembahasan tersebut dibentuk Tim Asistensi yang diketuai oleh Sekretaris Daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala daerah;
- f. Pembahasan rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya atas usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya;
- g. Pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik atas inisiatif pemerintah maupun atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dibentuk Tim Asistensi dengan sekretariat berada pada Biro/Bagian Hukum.



## 2. Proses Mendapatkan Persetujuan

Dalam pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD, untuk sampai kepada mendapat persetujuan setidaknya harus melalui (empat) tahapan pembahasan, meliputi;

### a. Pembahasan tingkat pertama,

Proses pembahasan Raperda ini diawali dengan dikirimnya rancangan peraturan daerah dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul ke DPRD. Selanjutnya dalam Rapat Panitia Musyawarah DPRD disepakati untuk dibahas dan diagendakan dalam rapat-rapat DPRD. Sehubungan belum adanya panitia legislasi maka peranan Panitia Musyawarah menjadi sangat menentukan untuk menilai layak atau tidak suatu raperda dibahas di DPRD.

Dalam rapat paripurna dengan acara penyampaian pengantar raperda oleh Bupati Bantul, disampaikan bahwa peredaran minuman beralkohol, merupakan masalah sosial yang harus mendapatkan perhatian serius semua pihak, karena akan berimplikasi terhadap berbagai segi kehidupan masyarakat. Permasalahan ini sangat bersinggungan dengan nilai-nilai religius, maupun sosial kemasyarakatan, bahkan dapat berpengaruh terhadap kondisi perekonomian masyarakat. Oleh karena itu pemerintah daerah bertekad untuk melakukan upaya pengawasan dan pengendalian terhadap permasalahan sosial tersebut. Beberapa waktu yang lalu pemerintah daerah dan DPRD pernah melakukan pembahasan

raperda yang mengatur peredaran minuman beralkohol, dalam upaya meningkatkan kepastian hukum dan penegakan hukum terhadap pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol, mencegah semaksimal mungkin peredaran minuman beralkohol di masyarakat. Instrumen hukum hanya merupakan bagian berbagai upaya pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol, namun yang lebih utama adalah kesadaran masyarakat dan peran masyarakat dalam penanggulangan masalah sosial tersebut<sup>88</sup>. Dalam nota pengantar raperda tersebut ditekankan untuk mengatasi permasalahan peredaran minuman beralkohol diperlukan adanya kepastian hukum dan partisipasi masyarakat.

Dalam tahap ini ataupun sebelum penyampaian nota pengantar sebetulnya DPRD dapat membuat pengumuman di surat kabar maupun media informasi lainnya untuk membuka peluang saran dan usulan masyarakat terhadap raperda yang akan atau sedang dibahas.

b. Pembahasan tingkat kedua,

Disampaikan pandangan umum dari Fraksi-fraksi terhadap rancangan peraturan daerah. Sebelum fraksi-fraksi DPRD menyampaikan pandangan umum tentunya telah merespon dan mengakomodasi keinginan masyarakat. Selanjutnya berbagai hal yang menjadi pertanyaan dalam Pemandangan Umum Fraksi akan dijawab atau diklarifikasi dalam Rapat Paripurna dengan acara penyampaian jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi

---

<sup>88</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 15 Maret 2007

DPRD. Hasil pembahasan pada tahap ini tentunya akan dipergunakan sebagai salah satu bahan pada pembahasan tahap selanjutnya.

Dalam pembahasan tingkat kedua ini, diselenggarakan 2 (dua) kali Rapat Paripurna yaitu; Rapat Paripurna dengan acara Penyampaian Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi DPRD dan Rapat Paripurna Penyampaian Jawaban Eksekutif atas Pemandangan Umum Fraksi. Sebelum disampaikan pandangan umum fraksi DPRD, dari intern fraksi bisa melakukan pembahasan intern fraksi maupun dengan melibatkan masyarakat.

Sebelum disampaikan pandangan umum fraksi DPRD perlu diketahui jumlah dan komposisi keanggotaan Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Bantul adalah sebagai berikut;

Tabel 2

Komposisi Fraksi dan Asal Partai Politik Anggota DPRD

| No. | Nama Fraksi                  | Jumlah Anggota | Asal Partai                         |
|-----|------------------------------|----------------|-------------------------------------|
| 1.  | F. PDI Perjuangan            | 16             | PDI Perjuangan                      |
| 2.  | F. Partai Amanat Nasional    | 7              | PAN                                 |
| 3.  | F. Kebangkitan Bangsa        | 6              | PKB                                 |
| 4.  | F. Partai Golongan Karya     | 5              | Golkar                              |
| 5.  | F. Partai Keadilan Sejahtera | 5              | PKS                                 |
| 6.  | F. Kesatuan Baru             | 6              | PPP : 3<br>PKPB: 2<br>P.Demokrat: 1 |

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Bantul

Selanjutnya dalam Rapat Paripurna Penyampaian Pemandangan Umum Fraksi, dapat diperoleh informasi sebagai berikut<sup>89</sup> :

1) Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa

Memberikan apresiasi positif upaya melindungi masyarakat dari kebiasaan atau pengaruh budaya luar yang cenderung merusak. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa berharap bahwa upaya itu semua harus juga dibarengi dengan *law enforcement* sehingga apa yang dianggap baik menurut tataran ideal juga baik dalam praktiknya. Dan menyatakan layak untuk dibahas dan dicermati sesuai mekanisme yang berlaku yaitu panitia khusus.

2) Fraksi PDI Perjuangan

Berpendapat bahwa rancangan peraturan daerah layak untuk dibahas lebih lanjut panitia khusus.

3) Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

Mengingatkan pentingnya optimalisasi keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan peraturan perundangan. Perlu ditegaskan prinsip pelarangannya, mengingat situasi masyarakat Bantul yang agamis sangat menentang keberadaan minuman beralkohol di wilayah Kabupaten Bantul.

4) Fraksi Partai Golkar

Raperda ini merupakan ungkapan kembali raperda yang pernah dibahas, namun terdapat satu bab yang tidak dicantumkan, yakni mengenai perjudian dan penggunaan obat-obat terlarang. Karena itu Fraksi Partai Golkar

---

<sup>89</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 20 maret 2007

menanyakan mengapa bab tersebut tidak dicantumkan dalam materi raperda?. jikalau semangatnya adalah pencegahan terhadap masalah sosial yang harus mendapatkan perhatian serius oleh semua pihak. Minta penjelasan sebenarnya berapa jumlah pengedar/penjual minuman beralkohol golongan A, B dan C di Kabupaten Bantul. Pada pasal 5 mengapa penjual langsung minuman beralkohol diijinkan melakukan penjualan pada siang hari jam 12.00 s.d. 15.00 dan malam hari jam 19.00 s.d. 22.00 WIB?.

5) Fraksi Kesatuan Baru

Belum sepakat bila dalam raperda ini tertulis redaksi yang menyatakan bahwa minuman beralkohol yang dikonsumsi sebagai obat atau jamu-jamuan. Harus tegas bahwa minuman beralkohol adalah yang akan dibahas lebih tepat pelarangan tanpa mengabaikan substansi pengawasan dan pengendalian.

6) Fraksi Partai Amanat Nasional

Seperti telah kita ketahui bersama bahaya dan dampak negatif dari konsumsi minuman beralkohol bagi kesehatan dan perkembangan generasi muda kita. Beberapa kasus yang terkait minuman beralkohol yang selama ini terjadi di Kabupaten Bantul juga tidak dapat ditangani secara maksimal akibat belum adanya regulasi yang digunakan sebagai payung hukum. Oleh karena itu sangat mendukung dengan adanya raperda ini, semoga Kabupaten Bantul yang salah satu visinya “Agamis” dapat diwujudkan dan masalah-masalah

yang terkait dengan peredaran, penjualan dan pengawasan dapat dilaksanakan dengan maksimal.

Dari berbagai pandangan Fraksi DPRD tersebut pembahasan raperda yang mengatur tentang keberadaan minuman beralkohol mendapat dukungan dari DPRD Kabupaten Bantul, bahkan beberapa fraksi DPRD menekankan untuk dimasukkannya materi pelarangan terhadap minuman beralkohol dalam peraturan daerah.

Berbagai pandangan fraksi DPRD tersebut disampaikan tanggapan oleh Pemerintah Daerah dalam Rapat Paripurna Penyampaian Jawaban Eksekutif atas pandangan umum dari Fraksi-Fraksi DPRD. Materi yang disampaikan dalam jawaban tersebut adalah sebagai berikut:<sup>90</sup>

1) Jawaban untuk Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa

Pemerintah Daerah mengucapkan terima kasih atas apresiasi dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Untuk itu eksekutif mengajak rancangan peraturan daerah ini dapat didiskusikan bersama agar bermanfaat bagi masyarakat Kabupaten Bantul.

2) Jawaban untuk Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

Pemerintah Daerah mengucapkan terima kasih atas dukungan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan berkenaan dengan pembahasan rancangan peraturan daerah, semoga dapat memberikan yang terbaik bagi rakyat Bantul dalam pembahasan rancangan peraturan daerah ini.

---

<sup>90</sup> Risalah Resmi Rapat paripurna DPRD kabupaten Bantul tanggal 24 Maret 2007

3) Jawaban untuk Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

Terhadap saran optimalisasi peran masyarakat dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan diucapkan terima kasih. Raperda ini merupakan sesuatu yang sangat dinanti-nantikan masyarakat Bantul, dan materi raperda ini pernah dibahas oleh eksekutif bersama DPRD sampai saat ini belum terwujud. Berkenaan dengan semangat larangan dalam raperda pemerintah daerah sependapat. Namun demikian kiranya harus diingat bahwa dalam penyusunan setiap produk hukum kita semua harus mendasarkan pada hukum positif yang berlaku.

4) Jawaban untuk Fraksi Partai Golongan Karya

Berkenaan dengan pandangan fraksi terhadap perbedaan raperda ini dengan raperda yang pernah kita bahas beberapa waktu yang lalu, kiranya perlu kita cermati bersama dalam risalah pembahasan yang telah dibuat oleh DPRD. Namun demikian menurut pandangan Pemerintah Daerah, bahwa permasalahan mengenai perjudian dan penggunaan obat terlarang telah ada perangkat hukum yang mengatur yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Undang-Undang yang mengatur psikotropika, sehingga tidak perlu diatur dalam peraturan daerah. Berkenaan dengan jumlah pengedar/penjual minuman beralkohol golongan A, B dan C yang ada di Bantul saat ini, kami memastikan ada beberapa titik/tempat yang secara sembunyi/tertutup melakukan penjualan minuman beralkohol, namun karena

sampai saat ini belum ada perangkat hukum yang mengatur di daerah, Pemerintah Daerah belum mampu melakukan penegakan hukum. Terhadap ketentuan dalam pasal 5, kiranya dapat diskusikan bersama dalam pembahasan di panitia khusus.

5) Jawaban untuk Fraksi Kesatuan Baru

Berkenaan dengan argumentasi fraksi terhadap raperda ini, dari berbagai aspek kiranya perlu dicermati bersama. Namun demikian jangan sampai justru menjauh dari semangat dan kehendak rakyat untuk terbitnya raperda ini dalam rangka penegakan hukum untukantisipasi maraknya pengedaran dan penjualan minuman beralkohol, seperti peristiwa dalam pembahasan raperda ini beberapa tahun lalu.

6) Jawaban untuk Fraksi Partai Amanat Nasional

Pemerintah Daerah mengucapkan apresiasi yang tinggi atas dukungan fraksi untuk terwujudnya raperda ini, sejalan dengan ethos kerja “Bantul Projotamansari, Sejahtera, Demokratis dan Agamis”.

Dari penyampaian pandangan umum Fraksi DPRD dan jawaban Pemerintah Daerah tersebut diatas, dapat diketahui bahwa peredaran minuman beralkohol di Kabupaten Bantul cukup banyak dan dilakukan secara sembunyi-sembunyi, namun karena belum ada perangkat hukum yang mengatur, maka Pemerintah Daerah belum mampu melakukan penegakan hukum.



c. Pembahasan tingkat ketiga

Pada tahap ini dilakukan pembahasan oleh Panitia Khusus DPRD dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk. Pembahasan tahap ketiga ini, dimulai dengan rapat paripurna pembentukan panitia khusus. Untuk keanggotaan Panitia Khusus diambilkan atas dasar usulan fraksi yang ada di DPRD dengan mempertimbangkan kualifikasi dan keahliannya anggota DPRD, dan kemudian dibawa ke dalam rapat paripurna untuk dimintakan persetujuan. Adapun nama-nama anggota dari Panitia Khusus pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul sebagai berikut:

Tabel 3  
Nama-Nama Anggota Panitia Khusus Pembahas Raperda tentang Pengawasan dan Pengendalian, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol

| No. | Nama                      | Asal Fraksi               |
|-----|---------------------------|---------------------------|
| 1.  | RS. Koesbowo Prasetyo     | PDI Perjuangan            |
| 2.  | Ristiyanto, SE.           | PDI Perjuangan            |
| 3.  | Sujiyo, A.Md.             | PDI Perjuangan            |
| 4.  | Ir. Atmaji                | Partai Amanat Nasional    |
| 5.  | Kh. Ihsanudin Muslim, Lc. | Kebangkitan Bangsa        |
| 6.  | Drs.H. Samedi Prastowo    | Partai Golkar             |
| 7.  | Agus Sumartono, S.Si.     | Partai Keadilan Sejahtera |
| 8.  | Suwandi, S.IP.            | Kesatuan Baru             |

Sumber : Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul tanggal 21 Maret 2007

Setelah diadakan pemilihan pimpinan panitia khusus yang dilakukan oleh anggota panitia khusus disepakati pimpinan Pansus sebagai berikut<sup>91</sup> :

Ketua : Agus Sumartono, S.Si.

Wakil Ketua : Suwandi, S.I.P

Sekretaris : Ir. Atmaji

Pembahasan pada tahap ini, Panitia Khusus DPRD dapat melakukan kegiatan antara lain:

- 1) Rapat Panitia Khusus intern.
- 2) Rapat Panitia Khusus bersama Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk dan satuan kerja perangkat daerah terkait.
- 3) Jaring aspirasi.
- 4) Kunjungan kerja.

Panitia Khusus DPRD dapat melakukan jaring aspirasi, hearing dengan mengundang elemen masyarakat yang berkaitan langsung dengan materi raperda, bisa juga dengan mengundang nara sumber/tenaga ahli.

Selanjutnya proses pembahasan raperda oleh Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul dilakukan dengan:

1. pengkajian literatur perundang-undangan yang mengatur mengenai minuman beralkohol, termasuk di dalamnya produk perda dari daerah lain.

---

<sup>91</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul tanggal 21 Maret 2007

2. pembahasan dengan stakeholder terkait dari unsur pemerintah dan masyarakat (meliputi kalangan agamawan, kepemudaan, pelaku pariwisata dan LSM). Dari unsur pemerintah antara lain; kantor Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Kesehatan, Dinas Pariwisata, Dinas Perindagkop, Bapedal, Bagian Hukum. Sedangkan dari unsur masyarakat yang diundang dalam pembahasan antara lain; MUI, KGI, KWI, PC.NU, Muhammadiyah, KNPI, ASITA dan PHRI.
3. Studi komparasi perda serupa dari kota Malang, serta melihat implikasi operasionalnya.
4. jaring aspirasi masyarakat lainnya yang dilakukan oleh anggota Panitia Khusus DPRD secara mandiri.

Adapun hasil pembahasan di tingkat Panitia Khusus DPRD adalah sebagai berikut<sup>92</sup> :

Tabel 4  
Kompilasi Perubahan Raperda  
Hasil Pembahasan Panitia Khusus dengan Eksekutif

| No. | Raperda | Tambah dan usulan hasil pembahasan Panitia Khusus DPRD dan Eksekutif   |
|-----|---------|--|
| 1.  | Judul   | Ada 2 opsi:<br>1. Pengawasan dan Pengendalian, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul(sesuai draft).<br>2. Pengawasan dan Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul. |

<sup>92</sup> laporan resmi pembahasan Panitia Khusus Pembahas Raperda Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul, tanggal 9 April 2007.

|     |  |  |
|-----|--|--|
| 2.  | Ketentuan Umum                                   | Ditambah angka 20. Surat Ketetapan Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut SKRD adalah surat keputusan yang menetapkan besarnya jumlah retribusi terutang.   |
| 3.  | Judul Bab II Klasifikasi, Jenis dan Standar Mutu | "Jenis dan Standar Mutu" dihapus sehingga menjadi "Klasifikasi"  |
| 4.  | Pasal 2 Ayat (1) huruf b dan c                   | Setelah tulisan (C2H5OH) ditambah kata "lebih dari"  |
| 5.  | Bab II pasal 7                                   | Setelah kata "15 %" ditambah "sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku"  |
| 6.  | Bab IV, Bagian pasal 9 dan 10                    | Pasal 9 dan 10 dihilangkan, diganti dengan pasal 20 Peraturan Menteri Perdagangan RI No: 15/M-Dag/Per/3/2006 (dalam ayat (2) setelah SIUP MB ditambah kata dari Bupati Cq. Kepala Dinas) tetapi ayat dibalik. Sehingga menjadi:<br>Pasal 9<br>Setiap perusahaan yang melakukan kegiatan usaha perdagangan minuman beralkohol golongan A cukup memiliki SIUP dan tidak diwajibkan memiliki SIUP MB dari Bupati Cq. Kepala Dinas.<br>Paasal 10<br>Setiap perusahaan yang melakukan usaha perdagangan minuman keras golongan AB dan/atau C wajib memiliki SIUP MB dari Bupati Cq. Kepala Dinas. |
| 7.  | Pasal 12   | Setelah kata "sebelum" di tambah kata "habis"  |
| 8.  | Pasal 13 ayat (3)                                | Dihilangkan  |
| 9.  | Pasal 15 ayat (4)                                | Ada penjelasan pasal yang dimaksud petugas pengawas adalah Dinas Kesehatan, Din. Perindagkop, Bapedal dan Sat.Pol.PP.  |
| 10. | Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2)                   | Setelah ayat (1) ditambah satu ayat lagi, sehingga, ayat (1) tetap dan ayat (2) menjadi ayat (3) sedangkan tambahan ayat (2) adalah; "tempat tertentu lainnya sebagaimana dimaksud pada aayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati".  |
| 11. | Bab VI pasal 17 dan 18                           | Pasal 17 dan pasal 18 urutannya dibalik, " pasal 18 menjadi pasal 17 dan pasal 17 menjadi pasal 18"  |
| 12. | Pasal 20   | Setelah kata "beralkohol" ditambah kata "golongan A, B dan C"  |

|     |  |   |
|-----|--|---|
| 13  | Bab VII Pengawasan, Bagian Kesatu, pasal 21 huruf b                                | Kata "standar mutu, impor" dihilangkan sehingga menjadi "perizinan, pelaksanaan pengedaran dan penjualan minuman beralkohol golongan A, B dan C;  |
| 14. | Pasal 22 ayat (1)  | Setelah kata "kepala dinas" ditambah dengan kalimat "dengan tembusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta"   |
| 15. | Pasal 25   | Dihapus   |
| 16. | Pasal 26   | Setelah kata "pengendalian" ditambah "peredaran dan penjualan minuman beralkohol" (sesuai judul raperda)  |
| 17. | Pasal 36 retribusi yang terutang dihitung berdasarkan jenis SIUP MB yang diberikan | Kata "jenis" dihilangkan sehingga menjadi "retribusi yang terutang dihitung berdasarkan SIUP MB yang diberikan."  |
| 18. | Pasal 38   | Pengertian SKRD dimuat dalam ketentuan umum pasal 1 angka 20  |
| 19. | Bagian Kedua SIUP MB   | Bagian Kedua SIUP dan SIUP MB   |
| 20. | Pasal 13 ayat (1)  | Kata "mendapatkan" diganti "memiliki"   |
| 21. | Pasal 26 ayat (1)  | Setelah kata pengendalian ditambah dengan kata "pengedaran dan penjualan minuman beralkohol."   |
| 22. | Pasal 26 ayat (3)  | Kata "oleh Bupati" dihapus, diganti dengan kalimat "lebih lanjut dengan Peraturan Bupati"   |
| 23. | Pasal 29   | Setelah kata "SIUP MB" ditambah "Golongan B dan C"  |
| 24. | Bagian Keempat Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2)                                      | Dihilangkan   |
| 25. | Pasal 34   | Besarnya tarif retribusi untuk SIUP MB:<br>a. Golongan B sebesar Rp. 25.000.000,-<br>b. Golongan C sebesar Rp. 30.000.000,-   |
| 26. | Bab IX   | Tambahan Bab IX SANKSI ADMINISTRASI<br>Pasal 41 setiap orang atau perusahaan yang diketahui menjual minuman beralkohol sebagai penjual langsung atau pengedar minuman beralkohol golongan A, B dan C serta penjual langsung dan pengecer untuk tujuan |

|     |   |   |
|-----|---|---|
|     |   | kesehatan, tanpa memiliki ijin berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, maka perizinan yang berkaitan dengan usahanya dapat dicabut dengan segala akibat hukumnya.  |
| 27. | Bab X<br>KETENTUAN<br>PIDANA pasal<br>41 ayat (1) | Dirubah, sehingga menjadi: ayat (1) setiap orang atau perusahaan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah ini diancam dengan pidana kurungan setinggi-tingginya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00(lima puluh juta)   |
| 28. | Penjelasan<br>Umum alenia<br>kedua                | Kata "pemberantasan" dihilangkan diganti dengan "pengawasan dan pengendalian, pengedaran dan penjualan"   |
| 29. | Penjelasan<br>pasal 7                             | Yang dimaksud dengan tujuan kesehatan adalah untuk digunakan dalam rangka pengobatan suatu penyakit atas anjuran dokter.  |
| 30. | Penjelasan<br>pasal 15 ayat<br>(4)                | Pengawasan adalah pegawai dilingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul yang bertugas dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan Peraturan Daerah tertentu dan ditunjuk oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap setiap perusahaan sesuai ketentuan peraturan daerah dan peraturan pelaksanaannya yang dalam hal ini adalah Dinas Perindagkop, Dinas Kesehatan , Bapedal dan Sat.Pol.PP. |

Sumber: Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul tanggal 9 April 2007

Menurut mantan Ketua Panitia Khusus DPRD pembahasan raperda ini banyak mengakomodasi Keputusan Presiden nomor 3 Tahun 2007 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/3/2006 tentang Pengawasan dan Pengendalian Impor, Pengedaran dan Penjualan, dan Perijinan Minuman Beralkohol, dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 86/MEN.KES/PER/IV/2007 tentang Minuman Keras. Namun untuk arah

pembahasan dengan semangat meminimalisir keberadaan minuman beralkohol<sup>93</sup>. Dari hasil pembahasan Panitia Khusus bersama Eksekutif tersebut dapat diketahui bahwa arah pembahasan untuk meminimalisir peredaran minuman beralkohol, namun tetap kepada kerangka peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga pembahasan berkaitan dengan pelarangan berkaitan dengan pengaturan terkait materi penjualan minuman beralkohol. Hal ini disebabkan untuk materi pengedaran minuman beralkohol sudah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol. Selanjutnya dalam pembahasan tersebut belum dicapai titik temu terkait judul raperda, sehingga ada dua opsi judul yang dirumuskan oleh panitia khusus. Materi yang menjadi sengketa pendapat adalah perlu masuk atau tidaknya kata "pelarangan" dalam judul raperda.

d. Pembahasan tingkat keempat

Dalam tahap pengambilan keputusan ini didahului dengan Rapat Paripurna penyampaian Laporan Hasil Pembahasan Panitia Khusus, dilanjutkan dengan rapat fraksi-fraksi DPRD untuk memnentukan pendapat akhir, selanjutnya dilakukan Rapat Paripurna dengan acara penyampaian pendapat akhir fraksi-fraksi DPRD dan pengambilan keputusan terhadap rancangan peraturan daerah. Apabila tidak ada kesepakatan diantara fraksi-fraksi DPRD, dilakukan rapat pendekatan, Pimpinan Fraksi-Fraksi, Panitia Musyawarah dan Kepala Daerah, dalam rapat inilah terjadi tarik menarik kepentingan, apabila tidak ada

---

<sup>93</sup> Disampaikan saat wawancara pada tanggal 2 Desember 2008.

kesepakatan pengambilan keputusan dilaksanakan dengan pemungutan suara. Selanjutnya setelah ada persetujuan disampaikan sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan.

Dalam rapat paripurna penyampaian laporan hasil pembahasan Panitia Khusus disampaikan pokok pikiran yang berkembang dalam pembahasan raperda yang melandasi perumusannya adalah sebagai berikut:

1. Fenomena peredaran minuman beralkohol di masyarakat dalam dekade terakhir semakin mengawatirkan. Selain lebih mudah dijumpai di warung-warung kecil tetapi juga tidak mengindahkan standar kesehatan dan keselamatan sehingga jatuh korban jiwa atau paling tidak berpotensi memunculkan kerawanan sosial dan ketertiban.
2. Arus utama (*mainstream*) dari pendapat masyarakat yang berkembang mengenai issue raperda ini adalah pelarangan dan atau pengaturan yang sangat ketat dengan dasar moralitas agama dan sosial, karena akses yang ditimbulkan lebih banyak mudlarat daripada manfaat.
3. Minuman keras adalah komodite perdagangan yang pengedarannya dan penjualannya diawasi dan dikendalikan oleh negara dengan berbagai aturan perundang-undangan, sehingga kaidah yang berlaku adalah 'pembolehan dengan pembatasan/pemberatan'.



4. Daerah kabupaten/kota yang memiliki otonomi yang bersifat umum berlaku teori hukum "Stuvenbaw Theory" yaitu aturan hukum yang berlaku di bawah mengacu pada aturan hukum di atasnya, sehingga materi raperda tidak bisa lepas dari peraturan di atasnya.
5. Raperda ini dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum, karena tiadanya hukum membuat siapa saja dapat berbuat apa saja, tetapi juga bukan hukum yang lemah dan tidak efektif, sehingga menjadi alat legitimasi pelanggaran atau rapuh dalam penegakan hukum. Sehingga perlu disepakati semua pihak mengenai pemahaman dan dasar pijakan penyusunan raperda yaitu;
  - a. Raperda ini adalah sikap politik Pemda dan DPRD Kabupaten Bantul sebagai pengejawantahan amanah rakyat untuk melindungi kepentingan masyarakat yang lebih banyak dan mengambil manfaat yang dirasakan lebih luas oleh masyarakat, sesuai dengan visi Bantul Projotamansari, sejahtera, demokratis dan agamis, mengurangi atau menghilangkan keburukan lebih dahulu daripada mengambil manfaat.
  - b. Peraturan yang didelegasikan oleh Raperda ini pada peraturan dibawahnya (peraturan bupati) tidak boleh menyimpang dari semangat dan kaidah yang disepakati dalam penyusunan raperda ini.

- c. Retribusi sebagai konsekuensi pemberian izin usaha lebih sebagai upaya pembatasan atau katup pengaman, bukan kesempatan untuk memperbesar pendapat asli daerah.
- d. Pemberian izin gangguan (HO) sebagai salah satu prasyarat turunnya SIUP Minuman Beralkohol, hendaknya dilakukan dengan konsekuensi mempertimbangkan sepenuhnya analisa dampak lingkungan dan atau upaya pengelolaan lingkungan yang tidak menimbulkan gangguan bagi lingkungan sekitarnya.
- e. Perda tidak ada artinya bila tidak sungguh-sungguh ditegakkan, baik oleh aparat penegak hukum Pemda maupun alat penegak hukum lainnya, seperti kepolisian, kejaksaan, dan kehakiman. Perlu ada persepsi dan sinergi yang sama mengenai materi hukum serta usaha pengawasan, penertiban, dan penegakan hukum.
- f. Partisipasi masyarakat mutlak diperlukan sebagai kontrol sosial yang efektif dalam implementasi perda, karena masyarakat selain sebagai objek hukum juga menjadi subyek hukum.
- g. Tidak kalah pentingnya adalah langkah promotif dan edukatif dari semua pihak baik pemerintah ataupun masyarakat dalam usaha penanaman nilai hidup yang benar dan sehat.

Berbagai perubahan materi raperda dilakukan dalam rangka menutup celah hukum yang mungkin membuka peluang pelanggaran dan memunculkan

multi tafsir yang akhirnya melemahkan kemampuan mengaturnya. Hampir semua pasal dan ayat disepakati bersama oleh semua anggota Panitia Khusus, kecuali judul raaperda, oleh karenanya diberikan 2 (dua) opsi.<sup>94</sup>

Dari laporan panitia khusus tersebut diatas, terlihat bahwa arus pembahasan raperda ini dalam rangka mengisi kekosongan hukum, karena belum ada aturan yang dapat secara implementatif dipergunakan untuk meminimalisir peredaran minuman beralkohol di masyarakat. Di sisi lain kesan hati-hati dalam pembahasan ini dilakukan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan diatasnya, sehingga peraturan daerah yang dihasilkan nantinya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut mantan Ketua Pansus DPRD bahwa keberadaan minuman beralkohol menurut fakta sosial banyaknya beredarnya minuman beralkohol baik legal maupun ilegal sudah cukup meresahkan. Fakta secara hukum peraturan yang ada tidak efektif dapat dipergunakan untuk meminimalisir peredaran minuman beralkohol, dan fakta secara politik bagaimana tindakan pemerintah daerah dan DPRD dalam rangka melindungi masyarakat dan membuat aturan yang jelas berkaitan keberadaan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Risalah Remi Rapat Paripurna tanggal 9 April 2007.

<sup>95</sup> Disampaikan pada saat wawancara pada tanggal 2 Desember 2008.

Selanjutnya dalam Rapat Paripurna dengan acara Penyampaian Pendapat Akhir Fraksi dan Pengambilan Keputusan terhadap raperda diperoleh beberapa pandangan Fraksi DPRD sebagai berikut<sup>96</sup> :

Tabel 5  
Kompilasi Pendapat Akhir Fraksi-Fraksi DPRD

| No. | Fraksi         | Pendapat                          | Catatan  |
|-----|----------------|-----------------------------------|--|
| 1.  | PDI Perjuangan | Menyetujui raperda dengan catatan | Usulan judul raperda menjadi Pengawasan, pengendalian peredaran dan pelarangan penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul.   |
| 2.  | F PAN          | Menyetujui raperda dengan catatan | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Usulan judul raperda menjadi Pengawasan pengendalian peredaran dan serta larangan penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul.</li> <li>▪ Pasal 16 ayat (1) (2) ada perubahan</li> </ul> |
| 3.  | F KB           | Menyetujui raperda dengan catatan | Usulan judul raperda menjadi Pengawasan & pengendalian pencedaran dan pelarangan penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul.   |
| 4.  | F.Kes.Baru     | Belum menyetujui.                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Belum menerima, pemerintah kurang berani mengambil langkah tegas untuk melarang.</li> <li>▪ Judul diganti larangan pencedaran dan penjualan minuman beralkohol</li> </ul>                     |
| 5.  | F.PG           | menyetujui raperda dengan catatan | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Usulan judul raperda menjadi Pengawasan &amp; pengendalian peredaran dan pelarangan penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul.</li> </ul>  |

<sup>96</sup> Risalah Resmi Rapat paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 12 April 2007

|    |       |                     |  |
|----|-------|---------------------|--|
|    |       |                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pasal 17 huruf b ada penjelasan tentang jarak tempat penjualan dengan tempat-tempat ibadah, sekolah, rumah sakit dan pemukiman radius <math>\pm</math> 300 m</li> </ul>   |
| 6. | F.PKS | (belum berpendapat) | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Judul peraturan daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul</li> <li>▪ Pasal 17 mengenai larangan lokasi penjualan tambahan klausul minimal berjarak 1 km dari lokasi – lokasi yang dilarang tersebut. Mengusulan adanya label minuman beralkohol.</li> <li>▪ Psl 16 dicantumkan kalimat setiap perusahaan minuman berakohol tanpa lebel.</li> </ul> |

Sumber : Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul tanggal 12 April 2007

Dari hasil pendapat akhir Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Bantul diatas terlihat bahwa semua Fraksi yang memberikan catatan tambahan terhadap hasil pembahasan Panitia Khusus. Dari 6 (enam) Fraksi DPRD, sebanyak 4 (empat) Fraksi menyetujui dengan catatan, 1 (satu) Fraksi yaitu Fraksi Kesatuan belum menyetujui dan 1 (satu) Fraksi yaitu Fraksi Partai Keadilan Sejahtera belum berpendapat. Dengan adanya perbedaan pendapat tersebut, maka ditempuh mekanisme sesuai Peraturan Tata Tertib DPRD pasal 99 ayat (1) bahwa pengambilan keputusan dalam rapat DPRD diupayakan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat, kemudian dalam ayat (3) apabila pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud

ayat (1) tidak terpenuhi, karena adanya perbedaan pendapat sebagian anggota DPRD yang tidak dapat dipertemukan lagi dengan anggota DPRD yang lain, keputusan diambil berdasarkan pemungutan suara. Berdasarkan hal tersebut maka Pimpinan Rapat Paripurna melakukan skorsing rapat paripurna dengan tujuan untuk dilakukannya rapat pendekatan Pimpinan Panitia Musyawarah, Pimpinan Fraksi DPRD dan Pemerintah Daerah .

Dalam rapat pendekatan Pimpinan Panitia Musyawarah, Pimpinan Fraksi DPRD dan Pemerintah Daerah, terjadi perdebatan berkaitan dengan judul Raperda, beberapa pendapat antara lain disampaikan oleh<sup>97</sup>:

1. Bupati Bantul

mengusulkan alternatif judul Peraturan Daerah tentang Pengawasan, Pengendalian, dan Pelarangan Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul. Sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, masalah sosial dan hukum tetap pelanggaran. Di Kabupaten Purworejo kemarin ketika judulnya hanya pelarangan saja dibatalkan oleh Mendagri karena bertentangan dengan undang-undang.

2. Eko Yulianto, SE.- Fraksi PDI Perjuangan

Peredaran minuman beralkohol sudah diatur, tidak bisa dilarang. Usulan kami pelarangan pada penjualan.

---

<sup>97</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kab. Bantul tanggal 12 April 2007

3. Affandi, SE.-Fraksi Partai Amanat Nasional

Judul Peraturan Daerah tentang pengawasan dan pengendalian, pelarangan penganjaraan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul.

4. KH. Ihsanudin Muslim, Lc.-Fraksi Kebangkitan Bangsa

Judul Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian, Penganjaraan dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul.

5. Drs. H. Edy Susila – Fraksi Kesatuan Baru

Mengusulkan judul peraturan daerah dengan kata pelarangan.

6. RH. Sumiharto, SE., MBA. – Fraksi Partai Golkar

Sepakat dengan pelarangan sesuai konsisten dengan isinya dengan pasal 6 dan 16 sesuai Panitia khusus.

7. Agus Effendi, SE. – Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

Yang ditekankan bagaimana bebas dari minuman beralkohol, jadi peraturan daerah tentang pelarangan.

Dalam forum pendekatan masing-masing mempunyai alasan untuk mempertahankan judul sesuai dengan usulan masing-masing, akhirnya disepakati ada 2 (dua) alternatif judul Peraturan Daerah, yang akan dibawa dalam rapat paripurna untuk dilakukan pemungutan suara/voting, yaitu:

Opsi I : sesuai hasil Panitia Khusus "Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul.

Opsi II : Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul.

Setelah dicapai kesepakatan untuk menyikapi perbedaan dalam pendapat akhir Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Bantul, maka Pimpinan Rapat Paripurna mencabut skorsing dan membuka kembali rapat guna melanjutkan jalannya rapat paripurna dalam rangka mengambil keputusan persetujuan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah.

Dalam rapat paripurna dilaksanakan pemungutan suara tentang 2 (dua) opsi yang telah dirumuskan dalam forum pendekatan, namun sebelum dilakukan pemungutan suara ada interupsi dari Agus Effendi, SE, menyatakan koreksi terhadap opsi II, yang benar adalah Pelarangan Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul. Sehingga Opsi judul yang ditawarkan kepada peserta rapat paripurna adalah :

Opsi I : Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul.

Opsi II : Pelarangan Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul.

Setelah diadakan mekanisme pemungutan suara, maka yang menyatakan setuju dengan opsi I sebanyak 29 (dua puluh sembilan) orang,



sedangkan yang menyatakan setuju dengan opsi II sebanyak 8 (delapan) orang. Dengan demikian sesuai hasil pemungutan suara judul raperda adalah "Pengawasan, Pengendalian, Peredaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul". Berkaitan dengan masuknya kata pelarangan dalam judul peraturan daerah menurut mantan Ketua Pansus DPRD, bahwa walaupun secara substansi materi tidak berubah, masuknya kata pelarangan dapat berdampak psikologis adanya perlindungan kepada masyarakat<sup>98</sup>

Setelah selesainya pengambilan keputusan terhadap raperda ini, dilakukan penandatanganan surat persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul dan Bupati Bantul. Untuk persetujuan bersama tersebut ditanda tangani oleh Bupati Bantul dan Ketua DPRD Kabupaten Bantul.

Selanjutnya dalam acara penyampaian sambutan Bupati Bantul Pemerintah Daerah mengucapkan terima kasih dengan telah disetujuinya Peraturan Daerah tentang Pengawasan, Pengendalian, Peredaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul, dan menghargai dinamika yang berkembang dalam pembahasan. Hal tersebut merupakan bentuk aspirasi yang sangat penting bagi kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul. Pemerintah Daerah

---

<sup>98</sup> Disampaikan saat wawancara pada tanggal 2 Desember 2008.

dapat memahami banyak terjadi perbedaan pendapat dalam rangka mencari titik temu. Sebagai mitra kerja yang merupakan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD dan Pemerintah Daerah harus senantiasa menjalin kerjasama yang harmonis dalam rangka mewujudkan cita-cita Bantul Projotamansari, Sejahtera, Demokratis dan Agamis.

Proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap rancangan peraturan daerah mencapai final pada saat dilakukan penandatanganan surat persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Jadi secara formal kedua belah pihak telah menyetujui materi yang tertuang dalam rancangan peraturan daerah, sehingga rumusan hukum yang ada dalam raperda tersebut sudah tidak dapat diganti secara sepihak.

### 3. Pengesahan dan Pengundangan Peraturan Daerah

Dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, disebutkan bahwa Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dan gubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.

Suatu peraturan perundang-undangan yang sudah disahkan atau ditetapkan baru dapat berlaku mengikat umum apabila peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan dalam suatu Lembaran Negara atau diumumkan dalam suatu Berita

Negara<sup>99</sup>. Pengundangan dalam Lembaran Daerah adalah tahapan selanjutnya setelah rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah, hal ini dimaksudkan agar raperda mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada publik. Dengan demikian secara teoritik, semua orang dianggap tahu adanya perda, mulai diberlakukan dan seluruh isi/muatan perda dapat diterapkan.

Berdasarkan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-Undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam;

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia
- b. Berita Negara Republik Indonesia;
- c. Lembaran Daerah;
- d. Berita Daerah.

Untuk pengundangan peraturan perundang-undangan ditingkat daerah diatur dalam pasal 49 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, sebagai berikut;

- a. Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam lembaran daerah adalah peraturan daerah.
- b. Peraturan Gubernur, peraturan bupati/walikota, atau peraturan lain di bawahnya dimuat dalam berita daerah.
- c. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dan berita daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

---

<sup>99</sup> Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang\_undangan 2, *op.cit.*, hlm. 151.

Sedangkan untuk Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul ditetapkan pada tanggal 1 Mei 2007, dan pada tanggal yang sama peraturan tersebut telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Seri B Nomor 1 Tahun 2007 .

B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul.

Dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah, partisipasi masyarakat diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam pasal 53 dan dalam Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 139. Dari kedua ketentuan perundang-undangan tersebut dapat ditarik rumusan, sebagai berikut;

1. Masyarakat berhak memberikan masukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah.
2. Dalam memberikan masukan masyarakat dapat dilakukan secara lisan ataupun tertulis.
3. Tata cara masyarakat untuk berpartisipasi dapat dilaksanakan sesuai Peraturan Tata Tertib DPRD.

Selanjutnya dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Bantul tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah diatur pada Pasal 112 disebutkan bahwa masyarakat berhak untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Namun demikian dalam Tata Tertib ini, tidak diatur secara detail tentang bagaimana tata cara partisipasi yang harus dilakukan oleh masyarakat. Menurut Bagir Manan partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan cara;<sup>100</sup>

1. mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan perda.
2. Melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan perda.
3. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan.
4. Melakukan loka karya (*workshop*) atas raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD.
5. Mempublikasikan Raperda agar mendapat tanggapan publik.

Partisipasi masyarakat dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan daerah. Menurut Saefudin bahwa partisipasi masyarakat dalam tahap-tahap proses pembentukan Undang-Undang adalah sebagai berikut<sup>101</sup> :

1. Partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative*
  - a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian
  - b. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar

---

<sup>100</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ..op.cit*, hlm. 85-86.

<sup>101</sup> Saefudin, *op.cit.*, hlm. 497-504

- c. Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif
  - d. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu RUU
2. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative*
- a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR
  - b. Partisipasi masyarakat dalam bentuk RUU alternatif
  - c. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak
  - d. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik
  - e. Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa
  - f. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar
3. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative*
- a. Unjuk rasa terhadap UU baru
  - b. Tuntutan pengujian terhadap UU
  - c. Sosialisasi UU

Berdasarkan beberapa hal tersebut diatas, maka partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Penedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul dalam setiap tahap proses pembentukan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

## 1. Tahap *ante legislative*

Dalam tahap ini, sehubungan rancangan peraturan daerah diajukan oleh Pemerintah Daerah, maka jaring aspirasi masyarakat dalam tahap ini dilakukan oleh pemerintah daerah. Adapun pelaksanaan penjangkaran aspirasi adalah sebagai berikut :

- a. Hari Rabu, 10 Januari 2007 bertempat di Ruang Rapat Asisten Komplek Parasamya Bantul. Unsur yang diundang DPRD Kabupaten Bantul, MUI, PD Muhammadiyah, PC Nahdlatul Ulama, Romo Paroki Ganjuran, Romo Paroki Klodran, Pendeta GKJ Bantul, PHDI, Walubi, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Bagian Sosial, Kantor Satuan Pol PP, Ketua Apdesi, dan Paguyuban Dukuh.
- b. Hari Senin, 15 Januari 2007 bertempat di Gedung Induk Lantai III Parasamya. unsur yang diundang dari Unsur dari Kantor Sat.Pol.PP, Polsek se-eks Pembantu Bupati Bagian Barat, tokoh masyarakat (Ketua Badan Permusyaratan Desa, Lurah Desa dan Ketua LPMD), tokoh agama se-eks Pembantu Bupati Bagian Barat, dan unsur Karangtaruna se-eks Pembantu Bupati Bantul Bagian Barat.
- c. Hari Senin, 29 Januari 2007 bertempat di Gedung Induk Lantai III Parasamya. Unsur yang diundang dari Kantor Sat.Pol.PP, Polsek se-eks pembantu Bupati Bagian Tengah, tokoh masyarakat (Ketua Badan Permusyaratan Desa, Lurah Desa dan Ketua LPMD), tokoh agama se-eks Pembantu Bupati Bagian Tengah, dan unsur Karangtaruna se-eks Pembantu Bupati Bantul Bagian Tengah.

- d. Hari Senin, 5 Februari 2007 bertempat di Gedung Induk Lantai III Parasamya. Unsur yang diundang dari dari Kantor Sat.Pol.PP, Polsek se-eks Pembantu Bupati Bagian Timur, tokoh masyarakat (Ketua Badan Permusyaratan Desa, Lurah Desa dan Ketua LPMD), tokoh agama se-eks Pembantu Bupati Bagian Timur, dan unsur Karangtaruna se-eks Pembantu Bupati Bantul Bagian Timur.

Dari berbagai kegiatan penjangingan aspirasi masyarakat yang telah dilakukan oleh Tim Pemerintah Daerah tersebut diperoleh masukan sebagai berikut :

- 1) Pada prinsipnya peserta rapat mendukung terbentuknya rancangan peraturan daerah ini.
- 2) tokoh agama dan tokoh masyarakat memandang keberadaan minuman keras disamping bertentangan dengan visi Kabupaten Bantul, juga merupakan pelanggaran norma agama dan norma masyarakat yang berkembang di Kabupaten Bantul, sehingga layak untuk diterbitkannya peraturan daerah.
- 3) mendukung penertiban terhadap tempat-tempat yang dipergunakan penjualan minuman beralkohol.
- 4) diperlukan tindakan yang tegas tidak pandang bulu, oleh karena itu aparat Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugas tidak ragu-ragu lagi karena masyarakat akan mendukung sepenuhnya.
- 5) Adanya dukungan jajaran kepolisian terhadap langkah Pemerintah Kabupaten Bantul dalam menertibkan perilaku sosial masyarakat yang menyimpang .



Dalam tahap ini telah dilakukan penjangkaran aspirasi masyarakat yang melibatkan berbagai elemen masyarakat. Namun untuk raperda ini kurang dilengkapi dengan adanya naskah akademik.

## 2. Tahap *legislative*

Proses penyerapan partisipasi masyarakat dalam proses ini, dilakukan dengan cara mandiri yang dilaksanakan oleh anggota Panitia Khusus DPRD dan dilakukan dengan mengundang berbagai elemen masyarakat untuk memberi masukan dan saran terhadap rancangan peraturan daerah. Dalam rapat dengar pendapat yang dilakukan oleh anggota Panitia Khusus DPRD pada tanggal 30 Maret 2007 bertempat di Ruang Rapat Panitia Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul dengan peserta dari Majelis Ulama Indonesia Bantul, Nahdlatul Ulama, PD. Muhammadiyah, PC. Nahdatul Ulama, Komite Nasional Pemuda Indonesia, Persatuan Hotel dan Restoran Indonesia, ASITA, KGI dan KWI. Adapun beberapa catatan dari penyerapan aspirasi masyarakat tersebut secara garis besar dapat disimpulkan sebagai berikut<sup>102</sup> :

- a. Penekanan pada produk hukum yang dihasilkan tidak remang-remang, jelas dan konkrit selain mengatur peredaran/produsennya, juga mengatur pamakai/peminumnya;
- b. Berharap hendaknya memasukkan nilai-nilai agama dan dalam konsideran menimbang perlu juga dimasukkan latar belakang serta dampak yang ditimbulkan minuman beralkohol ini;

---

<sup>102</sup> Notulen Rapat Panitia Kusus DPRD Kabupaten Bantul tanggal, 30 Maret 2007.

- c. Usulan untuk judul raperda ditambah kata pelarangan;
- d. Berkaitan dengan sanksi dan syarat perlu diperberat;
- e. Raperda dibuat seteliti mungkin agar tidak menimbulkan kerancuan di lapangan;
- f. Setelah ditetapkan nantinya, agar implementasinya dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya/penegakan hukum harus diperkuat;
- g. Semangat perda jangan hanya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah;
- h. Pembentukan perda harus merujuk kepada peraturan perundang-undangan di atasnya;
- i. Perlu dibuka *public hearing* seluas-luasnya.

Selain hal tersebut diatas, partisipasi masyarakat juga disampaikan oleh berbagai elemen masyarakat pada saat pengambilan keputusan raperda ini. Partisipasi dilakukan dengan cara mengikuti proses pengambilan keputusan dan melakukan orasi kegiatan diluar ruang sidang. Adapun kelompok masyarakat tersebut antara lain; kelompok Masyarakat Cantik Taqwa Militan dan Barisan Muda PAN, elemen-elemen masyarakat dari kawasan pantai selatan.<sup>103</sup> Kehadiran berbagai elemen ini tentu saja menjadi kelompok penekan untuk para wakil rakyat mengambil keputusan sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Sebetulnya dalam tahap ini dimungkinkan melakukan pengkajian dengan para ahli untuk lebih memperdalam maupun menyempurnakan rumusan raperda, namun pada saat pembahasan raperda ini tidak menghadirkan ahli untuk ikut bersama

---

<sup>103</sup> Risalah Resmi Rapat Paripurna tanggal 12 April 2007.

membahas. Untuk lebih membuka akses partisipasi masyarakat sebetulnya bisa dilakukan dengan pengumuman resmi di media cetak maupun elektronik, dengan harapan adanya keterbukaan seperti hal tersebut akan lebih membuka peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembahasan raperda. Pada saat pembahasan raperda ini pengumuman di media massa dilakukan dengan cara mengirim pers rilis untuk dimuat di surat kabar.

### 3. Tahap *Post Legislative*

Dalam tahap ini, setelah peraturan daerah ditetapkan, sampai saat ini belum ada reaksi masyarakat yang menolak keberadaan peraturan daerah dengan melakukan unjuk rasa, maupun tuntutan pengujian materiil raperda terhadap undang-undang. Dukungan dengan ditetapkan peraturan daerah ini disamping dari berbagai unsur masyarakat juga dari instansi penegak hukum, dalam hal ini Kepolisian dan Kejaksaan Negeri. Bahkan Kasi Pidana Umum Kejari Bantul mengatakan bahwa telah lama menunggu perda ini (Perda tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol). mengingat kedua perda tersebut setidaknya akan mengurangi tingkat kerawanan di Bantul<sup>104</sup>. Dan menurut mantan Ketua Pansus pembahas raperda ini menyatakan bahwa setelah penetapan raperda ini banyak dukungan yang disampaikan oleh masyarakat, dan harapan dari masyarakat agar peraturan daerah ini dapat efektif dilaksanakan dalam rangka perlindungan kepada masyarakat.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Gatra .com., 27 Agustus 2008

<sup>105</sup> Disampaikan saat wawancara pada tanggal 2 Desember 2008.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Dari uraian diatas, dengan mengacu kepada rumusan masalah dapat penulis simpulkan sebagai berikut;

1. Proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul, secara normatif telah dilaksanakan sesuai dengan mekanisme dan tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam proses penyiapan rancangan peraturan daerah diprakarsai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka untuk mengantisipasi maraknya peredaran dan penggunaan secara illegal minuman beralkohol serta memberi perlindungan bagi masyarakat. Raperda ini juga dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum, karena belum adanya aturan yang dapat secara implementatif dipergunakan untuk meminimalisir peredaran minuman beralkohol di daerah. Pada proses mendapatkan persetujuan raperda ini dibahas di Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Bantul melalui pembahasan tingkat pertama, pembahasan tingkat kedua, pembahasan tingkat ketiga dan pembahasan tingkat keempat yaitu pengambilan keputusan. Dalam pembahasan Raperda ini terjadi perdebatan, karena ditengah-tengah arus utama pendapat masyarakat menghendaki adanya pelarangan minuman

beralkohol, disisi lain dalam pembahasan raperda harus mendasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, akhirnya diambil keputusan dimunculkannya kata "pelarangan" dalam judul Peraturan Daerah. Selanjutnya dalam proses pengesahan dan pengundangan peraturan daerah raperda ini telah ditetapkan dan diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Bantul.

2. Partisipasi masyarakat telah dilibatkan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah ini, baik itu pada saat penyiapan rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah, saat penjaringan aspirasi yang dilakukan oleh Panitia Khusus DPRD pada saat pembahasan, serta pada waktu pengambilan keputusan dan ternyata aspirasi yang disampaikan masyarakat banyak yang diakomodir dalam pembahasan perda ini .Namun demikian belum ada partisipasi masyarakat secara aktif dalam penyusunan maupun pembahasan. Adanya partisipasi masyarakat didahului dengan undangan kepada eleman masyarakat untuk terlibat dalam penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah. Di samping hal tersebut, ada ruang terbuka untuk adanya partisipasi masyarakat yang sangat memungkinkan dan belum dimanfaatkan oleh para pembentuk peraturan daerah ini, antara lain; belum adanya naskah akademis dan belum diumumkannya materi raperda secara resmi dalam media massa baik itu cetak maupun elektronik, sehingga paling tidak apabila hal tersebut dilakukan akan lebih membuka ruang berpartisipasi

masyarakat dalam penyusunan maupun pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut.

## B. SARAN

1. Walaupun dalam ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dalam proses pembuatan peraturan daerah sudah ditentukan melalui 4 (empat) tahapan, namun harus diperhatikan juga bahwa ada proses lain yang menjadi syarat peraturan daerah itu menjadi peraturan daerah yang baik, dapat diterima dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Hal yang perlu dilakukan adalah membuka selebar mungkin ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah.
2. Sehubungan dari sisi peraturan perundang-undangan tidak diatur secara tegas tentang harus dilibatkannya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, maka diperlukan komitmen dari para pembentuk hukum di daerah, dalam hal ini Pemerintah Daerah dan DPRD untuk melibatkan masyarakat dalam setiap pembentukan peraturan daerah. Peran serta masyarakat akan lebih meningkatkan kualitas keputusan yang dihasilkan dan mendorong para pembentuk hukum untuk membuat peraturan daerah yang implementatif sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat serta dapat diminimalisir dari gejolak ataupun tuntutan akibat ketidakpuasan masyarakat.

3. Perlu diatur dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan tentang bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.
4. Diperlukannya naskah akademis dalam setiap pembentukan peraturan daerah, karena dengan adanya naskah akademis ini, akan dapat menjelaskan permasalahan dari aspek filosofis, aspek sosiologis, aspek yuridis, aspek politis, aspek ekologi aspek ekonomi dan aspek-aspek lainnya yang berkaitan dengan peraturan daerah yang akan dibuat. Disamping itu adanya naskah akademis akan memberikan arah dalam pembahasan raperda, sehingga peraturan daerah yang dihasilkan nantinya, tidak melesat jauh ataupun bertentangan dengan tujuan raperda tersebut dibuat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Abdi Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan masa depan MPR RI*, Fokus Media, Bandung, 2004.
- Abdurrahman, *Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.
- Acry Deodatus, "DPRD dan Demokrasi Pemerintah Daerah", dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Syamsuddin Haris(editor), LIPI Pers, Jakarta, 2004
- Afan Gafar, *Politik Indonesia Traansisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,2004.
- Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, , Averroes Press, Malang, 2005.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992
- \_\_\_\_\_, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, tahun 1994.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta,2001.
- \_\_\_\_\_, *Sistem & Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM Unisba, 1995.
- Baharuddin Lopa, *Pertumbuhan Demokrasi Penegakan Hukum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, PT Yarsif Watampone, Jakarta, 1999.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Univ.Atmajaya, Yogyakarta, 2008..
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Penerbit Liberty Yogyakarta 1999.
- \_\_\_\_\_, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1999.
- Eddi Wibowo, S.IP, M.SI.dkk, *Hukum dan Kebijakan Publik*, YPAPI, Yogyakarta, 2004, hlm. 56..
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia, Jakarta, 1987.
- Indra J. Piliang Dendi R. Dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003.
- Inu Kencana Syafiee dan Andi Azikin, *Perbandingan Pemerintahan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Kacung Marijan, *Demokratisasi di Daerah*, Pustaka Eureka dan PusDeHAM , Surabaya, 2006.
- Khairuddin Tahmid, *Demokrasi dan Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Seksi Penerbitan Fak.Syariah IAIN Raden Intan, Bandar Lampung, 2004.



- Mahendra Putra Kurnia, dkk., *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1), Jenis, Fungsi & Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Perundang-undangan (2), Proses dan Teknik Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Miriam Budiarto dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Penerbit PT Raja grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- Muh. Busyro Muqoddas, dkk.(Penyunting), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Nurul Aini, Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Proses Pembuatan Keputusan (Studi banding Tentang DPRD Tingkat II Di Banjarmasin dan Banjar) dalam Miriam Budiarto dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Penerbit PT Raja grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Penerbit CV Mandar Maju Bandung, 2001.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Hukum Perundang-Undangan*, BPF, Yogyakarta, 2007.
- S. Pamudji dalam Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Pusaka Nusatama, Yogyakarta, 2005.
- Teguh Prasetyo, "Kualifikasi Perbuatan yang Dilarang dalam Peraturan Daerah Sesuai dengan Perkembangan Otonomi Daerah", disampaikan pada saat pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Slamet Riyadi tanggal 15 Maret 2008.

## B. DISERTASI

- Saifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*, Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 2006,

## C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul

#### D. JURNAL

Ni Made Ari Y.G. dan Anak Agung Sri Untari, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Makalah dalam jurnal Kertha Patrika Vol. 33, No. 1, Januari 2008

#### E. DOKUMEN RESMI

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 13 Mei 2003.

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 20 Mei 2003.

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 11 Juni 2003.

Notulen Rapat Panitia Khusus DPRD Kabupaten Bantul tanggal 30 Maret 2007.

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 15 Maret 2007.

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 20 Maret 2007.

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 21 Maret 2007.

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 24 Maret 2007.

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 9 April 2007.

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul tanggal 12 April 2007.

#### E. SURAT KABAR/DATA ELEKTRONIK

Gatra.com, 27 Agustus 2008

Tempo interaktif, 20 Maret 2008.

# LAMPIRAN



RANCANGAN

PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL

NOMOR        TAHUN 2007

TENTANG

PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN PENJUALAN MINUMAN  
BERALKOHOL DI KABUPATEN BANTUL

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI BANTUL,

- Menimbang :
- a. bahwa minuman beralkohol merupakan produk yang sangat terkait dengan efek kesehatan dan moral bangsa, sehingga perlu dilakukan pengawasan dan pengendalian terhadap peredaran dan penjualannya di Kabupaten Bantul;
  - b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Pengawasan dan Pengendalian, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul;
- Me-ingat :
1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana jo. Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1660);
  2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara tanggal 8 Agustus 1950);
  3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209);
  4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495);
  5. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 99, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3656);
  6. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048) Jo. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048);

7. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389);
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) Jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran negara Nomor 4548);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai berlakunya Undang-Undang 1950 Nomor 12, 13, 14 dan 15 (Berita Negara Tanggal 14 Agustus 1950);
10. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-Barang Dalam Pengawasan (Lembaran Negara Tahun 1962 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2469);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-barang Dalam Pengawasan (Lembaran Negara Tahun 1962 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2473) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2004 (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4402);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4139);
13. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol;
14. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 86/Men.Kes/Per/IV/1977 tentang Minuman Keras;
15. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 59/Men.Kes/Per/II/1982 tentang Larangan Peredaran, Produksi dan Mengimpor Minuman Keras ang tidak Terdaftar pada Departemen Kesehatan;
16. Peraturan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 15/M.DAG/PER/3/2006 tentang Pengawasan dan Pengendalian Impor, Penedaran dan Penjualan, Perizinan Minuman Beralkohol;
17. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul Nomor 5 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul Bantul (Lembaran Daerah Tahun 1987 Seri D Nomor 7);
18. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 15 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Gangguan (Lembaran Daerah Seri B Nomor 21 Tahun 2001);
19. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 11 Tahun 2002 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan di Kabupaten Batul (Lembaran Daerah Kabupaten Bantul Seri B Nomor 08 Tahun 2002);

20. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 07 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul (Lembaran Daerah Tahun 2005 Seri C Nomor 1);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BANTUL  
dan

BUPATI BANTUL,

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN PENJUALAN MINUMAN BERALKOHOL DI KABUPATEN BANTUL

BAB I

Pasal 1

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Bantul.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Bantul.
3. Bupati adalah Kepala Daerah Kabupaten Bantul.
4. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi adalah Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Bantul.
5. Kepala Dinas adalah Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Bantul.
6. Minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung ethanol yang diproses dari hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi, baik dengan cara memberikan perlakuan terlebih dahulu atau tidak, menambahkan bahan lain atau tidak, maupun yang diproses dengan cara mencampur konsentrat dengan ethanol atau dengan cara pengenceran minuman mengandung ethanol;
7. Perdagangan minuman beralkohol adalah kegiatan mengedarkan dan/atau menjual minuman beralkohol;
8. Pengedaran minuman beralkohol adalah penyaluran minuman beralkohol untuk diperdagangkan;
9. Penjualan minuman beralkohol adalah kegiatan usaha menjual minuman beralkohol untuk dikonsumsi;
10. Perusahaan adalah perusahaan yang melakukan kegiatan di bidang usaha perdagangan minuman beralkohol yang dapat berbentuk perorangan, atau badan usaha baik berbentuk persekutuan atau badan hukum yang dimiliki oleh Warga Negara Indonesia berkedudukan di wilayah Republik Indonesia;
11. Penjual langsung minuman beralkohol adalah perusahaan yang melakukan penjualan minuman beralkohol kepada konsumen akhir untuk diminum langsung, di tempat yang telah ditentukan;
12. Pengecer minuman beralkohol adalah perusahaan yang melakukan penjualan minuman beralkohol kepada konsumen akhir dalam bentuk kemasan, di tempat yang telah ditentukan;
13. Toko Bebas Bea yang selanjutnya disebut (TBB) adalah bangunan dengan batas-batas tertentu yang dipergunakan untuk melakukan kegiatan usaha menjual barang asal impor dan/atau barang asal daerah pabean kepada warga negara asing tertentu yang bertugas di Indonesia, orang berangkat ke luar negeri atau orang yang datang dari luar negeri dengan mendapatkan pembebasan bea masuk, cukai dan pajak, atau tidak mendapatkan pembebasan;
14. Penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan adalah perusahaan yang melakukan penjualan minuman beralkohol yang mengandung rempah-rempah, jamu dan sejenisnya dengan kadar alkohol setinggi-tingginya 15% (lima belas perseratus) kepada konsumen akhir untuk diminum langsung di tempat dan/atau dalam bentuk kemasan di tempat yang telah ditentukan;
15. Hotel, restoran dan bar termasuk pub dan klub malam adalah hotel, restoran dan bar sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di bidang pariwisata;

16. Surat Izin Usaha Perdagangan yang selanjutnya disingkat SIUP adalah surat izin usaha untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan;
17. Surat izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol yang selanjutnya disingkat SIUP MB adalah surat izin untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan khusus minuman beralkohol golongan B dan/atau C;
18. Retribusi Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemberian SIUP MB kepada perusahaan untuk menjual minuman yang mengandung alkohol di Daerah;
19. Wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi.

BAB II  
KLASIFIKASI, JENIS DAN STANDAR MUTU  
Pasal 2

- (1) Minuman beralkohol dikelompokan dalam golongan-golongan sebagai berikut :
  - a. minuman beralkohol golongan A adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol ( $C_2H_5OH$ ) 1% (satu perseratus) sampai dengan 5% (lima perseratus);
  - b. minuman beralkohol golongan B adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol ( $C_2H_5OH$ ) 5% (lima persan) sampai dengan 20% (dua puluh perseratus);
  - c. minuman beralkohol golongan C adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol ( $C_2H_5OH$ ) 20% (dua puluh perseratus) sampai dengan 55% (lima puluh lima perseratus);
- (2) Minuman beralkohol golongan B dan C adalah kelompok minuman keras yang produksi, importasi, peredaran dan penjualannya ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan.

BAB III  
PENGEDARAN DAN PENJUALAN MINUMAN BERALKOHOL  
Bagian Kesatu  
Penedaran  
Pasal 3

Penedaran minuman beralkohol golongan B dan/atau C di Daerah hanya dapat dilakukan oleh perusahaan yang ditunjuk sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagian Kedua  
Penjualan  
Pasal 4

- (1) Penjual langsung minuman beralkohol golongan A, B dan C hanya dapat diizinkan menjual minuman beralkohol untuk diminum langsung di tempat.
- (2) Penjualan langsung minuman beralkohol golongan B dan C secara eceran untuk diminum di tempat, hanya diizinkan pada :
  - a. hotel berbintang 3, 4 dan 5;
  - b. restoran dengan tanda talam kaca dan talam selaka;
  - c. bar termasuk pub dan klab malam.
- (3) Penjualan minuman beralkohol golongan B dan C sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a diizinkan untuk diminum di kamar hotel dengan kemasan yang berisi tidak lebih besar dari 187 ml (seratus delapan puluh tujuh milliliter) per kemasan.

Pasal 5

- Penjual langsung minuman beralkohol golongan A, B dan C hanya diizinkan melakukan penjualan :
- a. pada siang hari jam 12.00 s/d 15.00 WIB dan pada malam hari jam 19.00 s/d 22.00 waktu setempat;
  - b. pada hari libur di luar hari raya keagamaan waktu penjualan malam hari dapat diperpanjang dengan maksimum 2 (dua) jam;

#### Pasal 6

- (1) Pengecer minuman beralkohol golongan A, B dan C hanya diizinkan menjual minuman beralkohol secara eceran dalam kemasan.
- (2) Penjualan secara eceran minuman beralkohol golongan B dan C hanya dapat dilakukan pada TBB.
- (3) TBB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diizinkan menjual minuman beralkohol secara eceran kepada :
  - a. anggota korps diplomatik
  - b. tenaga ahli bangsa asing yang bekerja pada lembaga-lembaga internasional;
  - c. orang yang akan bepergian ke luar negeri;
  - d. orang yang baru tiba dari luar negeri;
  - e. orang asing yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (4) Penjualan sebagaimana dimaksud ayat (3) diatur sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### Pasal 7

Bupati dapat menetapkan tempat untuk penjualan langsung untuk diminum dan pengecer dalam kemasan minuman beralkohol golongan B yang mengandung rempah-rempah, jamu dan sejenisnya untuk tujuan kesehatan yang kadar alkoholnya setinggi-tingginya 15% (lima belas perseratus).

### BAB IV PERIZINAN Bagian Kesatu Kelembagaan Usaha Pasal 8

Penjual langsung minuman beralkohol, pengecer minuman beralkohol dan penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. berbentuk usaha perorangan atau badan usaha yang dimiliki Warga Negara Indonesia;
- b. memiliki SIUP, dan SIUP MB sebagai penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol golongan B dan C;
- c. telah berpengalaman sebagai penjual minuman, berkelakuan baik, mempunyai tanggung jawab dan berdedikasi tinggi dalam melaksanakan ketentuan peredaran minuman beralkohol.

### Bagian Kedua SIUP MB Pasal 9

- (1) Perusahaan yang melakukan kegiatan usaha perdagangan minuman beralkohol golongan A wajib mempunyai SIUP.
- (2) Dalam SIUP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dicantumkan dengan jelas bahwa pemegang SIUP berhak melakukan perdagangan minuman beralkohol golongan A.
- (3) Tata cara pemberian SIUP diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### Pasal 10

Setiap perusahaan yang melakukan kegiatan usaha perdagangan minuman beralkohol golongan B dan/atau C wajib memiliki SIUP MB dari Bupati/Cq. Kepala Dinas.



## Pasal 11

SIUP MB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 terdiri atas :

- a. SIUP MB bagi penjual langsung minuman beralkohol golongan B dan C untuk hotel berbintang 3, 4, dan 5, restoran dengan tanda talam kaca dan talam selaka, bar termasuk pub dan klab malam.
- b. SIUP MB bagi penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan.

## Pasal 12

SIUP MB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 berlaku selama 3 (tiga) tahun, dan dapat diperpanjang selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum masa berlakunya.

## Bagian Ketiga Tata Cara Permohonan SIUP MB Pasal 13

- (1) Perusahaan yang akan menjadi penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol golongan B dan C wajib mendapatkan SIUP MB dari Bupati Cq. Kepala Dinas.
- (2) Permohonan SIUP MB ditujukan kepada Bupati Cq. Kepala Dinas dengan mengisi formulir yang telah disediakan dan melampirkan persyaratan :
  - a. persyaratan SIUP MB bagi penjual langsung minuman beralkohol golongan B dan C untuk hotel berbintang 3, 4, dan 5, restoran dengan tanda talam kaca dan talam selaka, bar termasuk pub dan klab malam, terdiri atas :
    1. foto copy KTP pimpinan perusahaan;
    2. foto copy SIUP dan/atau Surat Izin Usaha hotel berbintang 3, 4, 5, atau restoran dengan talam kaca dan talam selaka, bar, pub atau klab malam dari instansi yang berwenang;
    3. foto copy izin gangguan yang mencantumkan untuk kegiatan usaha perdagangan minuman beralkohol;
    4. foto tanda daftar perusahaan (TDP);
    5. foto copy nomor pokok wajib pajak (NPWP);
    6. foto copy akte pendirian perusahaan bagi Perseroan Terbatas (PT) berikut surat pengesahan pendirian/perubahan perusahaan dari pejabat yang berwenang khusus untuk PT;
    7. realisasi penjualan selama masa berlaku SIUP dan rencana penjualan 1 (satu) tahun ke depan untuk rencana penjualan minuman beralkohol yang akan disalurkan.
  - b. persyaratan SIUP MB bagi penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan, terdiri atas :
    1. surat rekomendasi dari Camat tempat lokasi keberadaan tempat penjualan minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan;
    2. foto copy KTP pimpinan perusahaan;
    3. foto copy SIUP;
    4. foto copy izin gangguan yang mencantumkan untuk kegiatan usaha perdagangan minuman beralkohol;
    5. foto tanda daftar perusahaan (TDP);
    6. foto copy nomor pokok wajib pajak (NPWP);
    7. foto copy akte pendirian perusahaan bagi Perseroan Terbatas (PT) berikut surat pengesahan pendirian/perubahan perusahaan dari pejabat yang berwenang khusus untuk PT;
    8. realisasi penjualan selama masa berlaku SIUP dan rencana penjualan 1 (satu) tahun ke depan untuk rencana penjualan minuman beralkohol yang akan disalurkan.
- (3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai dokumen aslinya, dan akan dikembalikan kepada yang bersangkutan bersamaan dengan penyerahan SIUP MB.

## Pasal 14

- (1) Selambat-lambatnya 12 (dua belas) hari kerja sejak diterimanya permohonan SIUP MB secara lengkap dan benar, Kepala Dinas wajib menerbitkan SIUP MB yang bersangkutan.

- (2) Apabila setelah dilakukan penelitian permohonan SIUP MB sebagaimana dimaksud ayat (1) ternyata terdapat pengisian atau persyaratan yang belum memenuhi persyaratan, maka Kepala Dinas wajib melakukan penundaan penerbitan SIUP MB dan memberitahukan secara tertulis kepada pemohon SIUP MB disertai keterangan seperlunya, dan pemohon SIUP MB wajib melengkapi selambat-lambatnya 4 (empat) hari kerja sejak diterimanya surat pemberitahuan dimaksud.
- (3) Apabila setelah lewat waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pemohon SIUP MB tidak melengkapi kekurangan yang tercantum dalam surat pemberitahuan, maka pemohon SIUP MB dinyatakan ditolak dan pemohon dapat mengajukan permohonan baru.

**BAB V**  
**PENYIMPANAN MINUMAN BERALKOHOL**  
**Pasal 15**

- (1) Penjual langsung minuman beralkohol, dan penjual dan/atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan wajib menyimpan minuman beralkohol golongan A, B, dan C digudang yang terpisah dengan barang-barang lainnya.
- (2) Pemasukan dan pengeluaran minuman beralkohol golongan A, B dan C digudang penyimpanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dibuatkan Kartu Data Penyimpanan.
- (3) Kartu Data Penyimpanan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sekurang-kurangnya memuat golongan, jumlah, merek, tanggal pemasukan barang ke gudang, tanggal pengeluaran dari gudang, dan asal barang.
- (i) Kartu Data Penyimpanan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) wajib diperlihatkan kepada petugas pegawai yang melakukan pemeriksaan.

**BAB VI**  
**LARANGAN**  
**Pasal 16**

- (1) Dilarang mengedarkan dan atau menjual minuman beralkohol sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) di tempat umum, kecuali di hotel, bar, restoran dan di tempat tertentu lainnya.
- (2) Dilarang mengedarkan dan atau menjual minuman beralkohol golongan A, B dan C yang isi kemasannya kurang dari 180 ml (seratus delapan puluh) milliliter.

**Pasal 17**

Perusahaan dilarang mencantumkan label "Halal" pada minuman beralkohol golongan A, B dan C produk dalam negeri maupun produk impor.

**Pasal 18**

- Setiap orang dilarang menjual secara eceran minuman beralkohol golongan A dalam kemasan dan/atau menjual langsung untuk diminum di tempat, pada lokasi :
- a. gelanggang remaja, kaki lima, terminal, stasiun, kios-kios kecil, penginapan, dan bumi perkemahan;
  - b. tempat yang berdekatan dengan tempat ibadah, sekolah, rumah sakit dan permukiman;
  - c. tempat-tempat lain yang ditetapkan oleh Bupati.

**Pasal 19**

Penjual langsung minuman beralkohol dan pengecer minuman beralkohol dilarang menjual minuman beralkohol golongan A, B dan C kecuali kepada Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing yang berusia sekurang-kurangnya 21 (dua puluh satu) tahun yang dibuktikan dengan alat bukti yang sah.

Pasal 20

Perusahaan dilarang mengiklankan minuman beralkohol.

BAB VII  
PENGAWASAN  
Bagian Kesatu  
Pengendalian  
Pasal 21

Pengendalian dalam rangka pengawasan dilakukan oleh Bupati terhadap :

- a. pengusaha Toko Bebas Bea, penjual langsung, pengecer minuman beralkohol golongan A, B, dan C, serta penjual langsung dan atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan;
- b. perizinan, standar mutu, impor, pelaksanaan pengedaran dan penjualan minuman beralkohol golongan A, B dan C;
- c. tempat/lokasi pengedaran dan penjualan minuman beralkohol.

Bagian Kedua  
Pelaporan  
Pasal 22

- (1) Penjual Langsung dan pengecer minuman beralkohol golongan A, B dan C wajib melaporkan realisasi pengadaan dan penjualan minuman beralkohol golongan A, B dan C kepada Bupati Cq. Kepala Dinas.
- (2) Penjual Langsung dan pengecer minuman beralkohol golongan A, B dan C untuk tujuan kesehatan wajib melaporkan realisasi pengadaan dan penjualan minuman beralkohol golongan A, B dan C kepada Bupati Cq. Kepala Dinas, dengan tembusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (3) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan setiap 3 (tiga) bulan sekali (triwulan).

Pasal 23

Selain kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 perusahaan wajib memberikan informasi mengenai kegiatan usahanya apabila sewaktu-waktu diperlukan oleh Bupati atau pejabat lain yang terkait di lingkungan Pemerintah Daerah.

BAB VIII  
PERAN SERTA MASYARAKAT  
Pasal 24

- (1) Masyarakat berperan serta dalam membantu upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap minuman beralkohol.
- (2) Masyarakat wajib melaporkan kepada pejabat yang berwenang apabila mengetahui adanya penyalahgunaan dan peredaran gelap minuman beralkohol.
- (3) Pemerintah wajib memberikan jaminan keamanan dan perlindungan kepada pelapor sebagaimana dimaksud ayat (2)

Pasal 25

- (1) Pemerintah memberi penghargaan kepada anggota masyarakat atau Badan yang telah berjasa dalam membantu upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap minuman beralkohol.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta masyarakat, jaminan keamanan dan perlindungan, syarat dan tata cara pemberian penghargaan akan diatur lebih lanjut oleh Bupati.

Pasal 26

- (1) Dalam rangka melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan penyalahgunaan dan peredaran gelap minuman beralkohol, Kepala Dinas melakukan koordinasi secara berkala dengan Instansi terkait dan tokoh masyarakat.
- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat juga dilaksanakan sewaktu-waktu apabila diperlukan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai koordinasi pengawasan dan pengendalian diatur oleh Bupati.

BAB IX  
RETRIBUSI  
Bagian kesatu

Nama, Obyek, Subyek dan Wajib Retribusi  
Pasal 27

Setiap pelayanan SIUP MB dikenakan retribusi.

Pasal 28

Nama retribusi adalah Retribusi Pelayanan SIUP MB. *Gol A & C*

Pasal 29

Obyek retribusi adalah penerbitan SIUP MB *Gol A & C*

Pasal 30

Subyek dan wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang mendapatkan pelayanan penerbitan SIUP MB.

Bagian Kedua  
Golongan retribusi  
Pasal 31

Retribusi SIUP MB termasuk golongan retribusi perizinan tertentu.

Bagian Ketiga  
Cara Mengukur Tingkat Penggunaan Jasa  
Pasal 32

Tingkat penggunaan jasa diukur berdasarkan SIUP MB yang diterbitkan atau yang disahkan.

Bagian Keempat  
~~Prinsip dan sasaran Dalam Penetapan Struktur dan Besarnya tarif Retribusi~~  
Pasal 33

- (1) ~~Prinsip dan sasaran dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian biaya pelayanan SIUP MB serta biaya pengawasan dan pengendalian.~~
- (2) Biaya sebagaimana dimaksud ayat (1) terdiri atas :
  - a. biaya operasional penerbitan SIUP MB, terdiri atas :
    1. biaya peninjauan lapangan;
    2. biaya penyediaan bahan.
  - b. biaya pengawasan dan pengendalian.

*X*  
*Dihapus*  
*semua*

Bagian Kelima  
Besarnya Tarif Retribusi  
Pasal 34

Besarnya tarif retribusi untuk penerbitan SIUP MB sebesar Rp.5.000.000,00 (lima juta rupiah)

*B - 25 juta C - 10 juta*  
Pasal 35

- (1) Seluruh penerimaan retribusi sebagaimana dimaksud Pasal 34 disetor ke Kas Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Dalam rangka operasional pelayanan penerbitan SIUP MB dan penegakan hukum berdasarkan Peraturan Daerah ini dialokasikan anggaran operasional dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah.

Bagian Keenam  
Cara Perhitungan Besarnya Retribusi yang Terhitung  
Pasal 36

Retribusi yang terhutang dihitung berdasarkan jenis SIUP MB yang diberikan.

Bagian Ketujuh  
Wilayah Pemungutan  
Pasal 37

Retribusi yang terhutang dipungut di tempat pelayanan permohonan SIUP MB.

Bagian Kedelapan  
Saat Retribusi Terhutang  
Pasal 38

Saat retribusi terhutang adalah pada saat ditetapkannya SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan.

Bagian Kesembilan  
Tata Cara Pemungutan  
Pasal 39

- (1) Pemungutan retribusi tidak dapat diborongkan.
- (2) Retribusi dipungut dengan menggunakan SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan.

Bagian Kesepuluh  
Tata Cara Pembayaran  
Pasal 40

- (1) Pembayaran retribusi ang terutang harus dilunasi sekaligus di muka.
- (2) Tata cara pembayaran, penyetoran dan tempat pembayaran retribusi diatur oleh Bupati.

BAB IX  
KETENTUAN PIDANA  
Pasal 41

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 13 ayat (1) dan/atau Pasal 15, dan/atau Pasal 16, dan/atau Pasal 17, dan/atau Pasal 18, dan/atau Pasal 19, dan/atau Pasal 20, dan/atau Pasal 22, dan/atau Pasal 23 diancam dengan pidana penjara setinggi-tingginya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pelanggaran.

#### Pasal 42

Pemegang SIUP dan SIUP MB yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Bupati/Ca. Kepala Dinas berwenang mencabut SIUP dan/atau SIUP MB yang dimiliki.

#### Pasal 43

Selain tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, apabila pemegang SIUP MB melakukan tindak pidana selain yang diatur dalam Peraturan Daerah ini dapat dikenakan pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

### BAB X KETENTUAN PENYIDIKAN Pasal 44

- (1) Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu dilingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan atas pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Daerah ini sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang hukum acara pidana yang berlaku.
- (2) Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :
  - a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
  - b. melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan;
  - c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
  - d. melakukan penyitaan benda atau surat;
  - e. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
  - f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
  - g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
  - h. mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk dari Penyidik Polisi Republik Indonesia, bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui Penyidik Polisi Republik Indonesia memberitahukan hal tersebut kepada Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya;
  - i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (3) Penyidik sebagaimana dimaksud ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada penuntut umum melalui penyidik pejabat Polisi Negara sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang hukum acara pidana yang berlaku.

### BAB XI PELAKSANAAN Pasal 45

- (1) Pelaksanaan pemberian SIUP MB dilakukan oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi.
- (2) Pelaksanaan penegakan hukum Peraturan Daerah ini dikoordinasikan oleh Satuan Polisi Pamong Praja.

### BAB X KETENTUAN PENUTUP Pasal 46

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai pelaksanaannya diatur lebih lanjut oleh Bupati.

Pasal 47

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

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

Ditetapkan di Bantul  
pada tanggal

BUPATI BANTUL,

M. IDHAM SAMAWI

Diundangkan di Bantul  
pada tanggal

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN BANTUL,

**Drs. GENDUT SUDARTO KD, BSc, M.MA**  
( Pembina Utama Muda, IV/c )  
NIP : 490017858

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BANTUL  
SERI            NOMOR            TAHUN 2007

**PENJELASAN**  
**ATAS**  
**PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL**  
**NOMOR            TAHUN 2007**  
**T E N T A N G**  
**PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN PENJUALAN MINUMAN**  
**BERALKOHOL DI KABUPATEN BANTUL**

**I.    PENJELASAN UMUM**

Peredaran dan penjualan minuman beralkohol merupakan permasalahan social yang perlu mendapatkan perhatian serius semua pihak, baik aparat pemerintah, tokoh masyarakat maupun masyarakat pada umumnya, karena bertentangan dengan nilai-nilai social, keagamaan, ketertiban dan seluruh aspek perikehidupan masyarakat.

Sampai saat ini Pemerintah Kabupaten Bantul, belum memiliki perangkat hukum untuk melakukan penegakan hukum terhadap peredaran dan penjualan minuman beralkohol, sehingga mengalami kendala dalam setiap penegakan hukum pemberantasan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur peredaran dan penjualan minuman beralkohol, memungkinkan Pemerintah Daerah untuk mengambil langkah sesuai kondisi daerah masing-masing, dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain :

1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol;
2. Peraturan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 15/M.DAG/PER/3/2006 tentang Pengawasan dan Pengendalian Impor, Pengedaran dan Penjualan, Perizinan Minuman Beralkohol.

Kedua peraturan perundang-undangan dimaksud merupakan dasar pokok dalam penyusunan Peraturan Daerah ini.

Peraturan Daerah ini mengatur pengawasan dan pengendalian pengedaran dan penjualan minuman beralkohol. Namun demikian bukan berarti Pemerintah Daerah akan meleakakan pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di Daerah, karena berdasarkan Peraturan Daerah ini minuman beralkohol hanya dapat dijual tempat-tempat yang semestinya, yaitu pada hotel bintang 3, 4, dan 5, serta rumah makan talam selaka dan talam kaca. Hal ini karena sangat berkaitan dengan ketentuan yang mengatur mengenai kegiatan kepariwisataan. Namun dalam pelaksanaannya diatur mekanisme yang sangat ketat sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah ini.

Dengan Peraturan Daerah ini akan sangat memungkinkan bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah untuk melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol.

Atas dasar pertimbangan tersebut di atas, maka Peraturan Daerah Kabupaten Bantul yang mengatur pengawasan dan pengendalian pengedaran dan penjualan minuman beralkohol sangat diperlukan di Kabupaten Bantul.



## II. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

- Pasal 1  
Cukup jelas
- Pasal 2  
Cukup jelas
- Pasal 3  
Cukup jelas
- Pasal 4  
Cukup jelas
- Pasal 5  
Cukup jelas
- Pasal 6  
Cukup jelas
- Pasal 7  
Cukup jelas
- Pasal 8  
Cukup jelas
- Pasal 9  
Cukup jelas
- Pasal 10  
Cukup jelas
- Pasal 11  
Cukup jelas
- Pasal 12  
Cukup jelas
- Pasal 13  
Cukup jelas
- Pasal 14  
Cukup jelas
- Pasal 15  
Cukup jelas
- Pasal 16  
Cukup jelas
- Pasal 17  
Cukup jelas
- Pasal 18  
Cukup jelas
- Pasal 19  
Cukup jelas
- Pasal 20  
Cukup jelas
- Pasal 21  
Cukup jelas
- Pasal 22  
Cukup jelas
- Pasal 23  
Cukup jelas
- Pasal 24  
Cukup jelas
- Pasal 25  
Cukup jelas
- Pasal 26  
Cukup jelas
- Pasal 27  
Cukup jelas
- Pasal 28  
Cukup jelas

Pasal 29  
Cukup jelas  
Pasal 30  
Cukup jelas  
Pasal 31  
Cukup jelas  
Pasal 32  
Cukup jelas  
Pasal 33  
Cukup jelas  
Pasal 34  
Cukup jelas  
Pasal 35  
Cukup jelas  
Pasal 36  
Cukup jelas  
Pasal 37  
Cukup jelas  
Pasal 38  
Cukup jelas  
Pasal 39  
Cukup jelas  
Pasal 40  
Cukup jelas  
Pasal 41  
Cukup jelas  
Pasal 42  
Cukup jelas  
Pasal 43  
Cukup jelas  
Pasal 44  
Cukup jelas  
Pasal 45  
Cukup jelas  
Pasal 46  
Cukup jelas  
Pasal 47  
Cukup jelas



## PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL

NOMOR 6 TAHUN 2007

TENTANG

PENGAWASAN, PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN PELARANGAN PENJUALAN  
MINUMAN BERALKOHOL DI KABUPATEN BANTUL

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI BANTUL,

- Menimbang :
- a. bahwa minuman beralkohol merupakan produk yang sangat terkait dengan efek kesehatan dan moral bangsa serta bertentangan dengan visi Kabupaten Bantul Progotamansari, Sejahtera Demokratis dan Agamis, sehingga perlu dilakukan pengawasan dan pengendalian terhadap peredaran, dan pelarangan penjualannya di Kabupaten Bantul;
  - b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol di Kabupaten Bantul;
- Mengingat :
1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana jo. Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1660);
  2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara tanggal 8 Agustus 1950);
  3. Undang-Undang Nomor 8 Prp Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-Barang Dalam Pengawasan (Lembaran Negara Tahun 1962 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2469);
  4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209);
  5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495);
  6. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 99, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3656);

*W*

7. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048);
8. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389);
9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran negara Nomor 4548);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai berlakunya Undang-Undang 1950 Nomor 12, 13, 14 dan 15 (Berita Negara Tanggal 14 Agustus 1950);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-Barang Dalam Pengawasan (Lembaran Negara Tahun 1962 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2473) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2004 (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4402);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139);
13. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan
14. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol;
15. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 86/Men.Kes/Per/IV/1977 tentang Minuman Keras;
16. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 59/Men.Kes/Per/II/1982 tentang Larangan Peredaran, Produksi dan Mengimpor Minuman Keras yang tidak Terdaftar pada Departemen Kesehatan;
17. Peraturan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 15/M.DAG/PER/3/2006 tentang Pengawasan dan Pengendalian Impor, Penedaran dan Penjualan, Perizinan Minuman Beralkohol;
18. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul Nomor 5 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul (Lembaran Daerah Tahun 1987 Seri D Nomor 7);
19. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 15 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Gangguan (Lembaran Daerah Seri B Nomor 21 Tahun 2001);

20. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 11 Tahun 2002 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan di Kabupaten Bantul (Lembaran Daerah Seri B Nomor 08 Tahun 2002);

21. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul (Lembaran Daerah Tahun 2005 Seri C Nomor 1);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BANTUL  
dan  
BUPATI BANTUL,

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENGAWASAN, PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN PELARANGAN PENJUALAN MINUMAN BERALKOHOL DI KABUPATEN BANTUL

BAB I  
Pasal 1  
KETENTUAN UMUM  
Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Bantul.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Bantul.
3. Bupati adalah Kepala Daerah Kabupaten Bantul.
4. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi adalah Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Bantul.
5. Kepala Dinas adalah Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Bantul.
6. Minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung ethanol yang diproses dari hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi, baik dengan cara memberikan perlakuan terlebih dahulu atau tidak, menambahkan bahan lain atau tidak, maupun yang diproses dengan cara mencampur konsentrasi dengan ethanol atau dengan cara pengenceran minuman mengandung ethanol;
7. Perdagangan minuman beralkohol adalah kegiatan mengedarkan dan/atau menjual minuman beralkohol;
8. Pengedaran minuman beralkohol adalah penyaluran minuman beralkohol untuk diperdagangkan;
9. Penjualan minuman beralkohol adalah kegiatan usaha menjual minuman beralkohol untuk dikonsumsi;
10. Perusahaan adalah perusahaan yang melakukan kegiatan di bidang usaha perdagangan minuman beralkohol yang dapat berbentuk perorangan, atau badan usaha baik berbentuk persekutuan atau badan hukum yang dimiliki oleh Warga Negara Indonesia berkedudukan di wilayah Republik Indonesia;
11. Penjual langsung minuman beralkohol adalah perusahaan yang melakukan penjualan minuman beralkohol kepada konsumen akhir untuk diminum langsung, di tempat yang telah ditentukan;
12. Pengecer minuman beralkohol adalah perusahaan yang melakukan penjualan minuman beralkohol kepada konsumen akhir dalam bentuk kemasan, di tempat yang telah ditentukan;
13. Toko Bebas Bea yang selanjutnya disebut (TBB) adalah bangunan dengan batas-batas tertentu yang dipergunakan untuk melakukan kegiatan usaha menjual barang asal impor dan/atau barang asal daerah pabean kepada warga negara asing tertentu yang bertugas di Indonesia, orang berangkat ke luar negeri atau orang yang datang dari luar negeri dengan mendapatkan pembebasan bea masuk, cukai dan pajak, atau tidak mendapatkan pembebasan;

14. Penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan adalah perusahaan yang melakukan penjualan minuman beralkohol yang mengandung rempah-rempah, jamu dan sejenisnya dengan kadar alkohol setinggi-tingginya 15% (lima belas perseratus) kepada konsumen akhir untuk diminum langsung di tempat dan/atau dalam bentuk kemasan di tempat yang telah ditentukan;
15. Hotel, restoran dan bar termasuk pub dan klub malam adalah hotel, restoran dan bar sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di bidang pariwisata;
16. Surat Izin Usaha Perdagangan yang selanjutnya disingkat SIUP adalah surat izin usaha untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan;
17. Surat izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol yang selanjutnya disingkat SIUP MB adalah surat izin untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan khusus minuman beralkohol golongan B dan/atau C;
18. Retribusi Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemberian SIUP MB kepada perusahaan untuk menjual minuman yang mengandung alkohol di Daerah;
19. Wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi;
20. Surat Keputusan Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut SKRD adalah surat keputusan yang menetapkan besarnya jumlah retribusi terutang.

## BAB II KLASIFIKASI Pasal 2

- (1) Minuman beralkohol dikelompokkan dalam golongan-golongan sebagai berikut :
  - a. minuman beralkohol golongan A adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol ( $C_2H_5OH$ ) 1% (satu perseratus) sampai dengan 5% (lima perseratus);
  - b. minuman beralkohol golongan B adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol ( $C_2H_5OH$ ) lebih dari 5% (lima perseratus) sampai dengan 20% (dua puluh perseratus);
  - c. minuman beralkohol golongan C adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol ( $C_2H_5OH$ ) lebih dari 20% (dua puluh perseratus) sampai dengan 55% (lima puluh lima perseratus);
- (2) Minuman beralkohol golongan B dan C adalah kelompok minuman keras yang produksi, importasi, peredaran dan penjualannya ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan.

## BAB III PENGEDARAN DAN PENJUALAN MINUMAN BERALKOHOL Bagian Kesatu Penedaran Pasal 3

Penedaran minuman beralkohol golongan B dan/atau C di Daerah hanya dapat dilakukan oleh perusahaan yang ditunjuk sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## Bagian Kedua Penjualan Pasal 4

- (1) Penjual langsung minuman beralkohol golongan A, B dan C hanya dapat diizinkan menjual minuman beralkohol untuk diminum langsung di tempat.
- (2) Penjualan langsung minuman beralkohol golongan B dan C secara eceran untuk diminum di tempat, hanya diizinkan pada :
  - a. hotel berbintang 3, 4 dan 5;
  - b. restoran dengan tanda talam kaca dan talam selaka;
  - c. bar termasuk pub dan klub malam.

- (3) Penjualan minuman beralkohol golongan B dan C sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a diizinkan untuk diminum di kamar hotel dengan kemasan yang berisi tidak lebih besar dari 187 ml (seratus delapan puluh tujuh mililiter) per kemasan.

#### Pasal 5

Penjual langsung minuman beralkohol golongan A, B dan C hanya diizinkan melakukan penjualan :

- a. pada siang hari jam 12.00 s/d 15.00 WIB dan pada malam hari jam 19.00 s/d 22.00 waktu setempat;
- b. pada hari libur di luar hari raya keagamaan waktu penjualan malam hari dapat diperpanjang dengan maksimum 2 (dua) jam.

#### Pasal 6

- (1) Pengecer minuman beralkohol golongan A, B dan C hanya diizinkan menjual minuman beralkohol secara eceran dalam kemasan.
- (2) Penjualan secara eceran minuman beralkohol golongan B dan C hanya dapat dilakukan pada TBB.
- (3) TBB sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya diizinkan menjual minuman beralkohol secara eceran kepada :
  - a. anggota korps diplomatik
  - b. tenaga ahli bangsa asing yang bekerja pada lembaga-lembaga internasional;
  - c. orang yang akan bepergian ke luar negeri;
  - d. orang yang baru tiba dari luar negeri;
  - e. orang asing yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (4) Penjualan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### Pasal 7

Bupati dapat menetapkan tempat untuk penjualan langsung untuk diminum dan pengecer dalam kemasan minuman beralkohol golongan B yang mengandung rempah-rempah, jamu dan sejenisnya untuk tujuan kesehatan yang kadar alkoholnya setinggi-tingginya 15% (lima belas perseratus) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### BAB IV PERIZINAN Bagian Kesatu Kelembagaan Usaha Pasal 8

Penjual langsung minuman beralkohol, pengecer minuman beralkohol dan penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. berbentuk usaha perorangan atau badan usaha yang dimiliki Warga Negara Indonesia;
- b. memiliki SIUP, dan SIUP MB sebagai penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol golongan B dan C;
- c. telah berpengalaman sebagai penjual minuman, berkelakuan baik, mempunyai tanggung jawab dan berdedikasi tinggi dalam melaksanakan ketentuan peredaran minuman beralkohol.

### Bagian Kedua SIUP dan SIUP MB Pasal 9

Setiap Perusahaan yang melakukan kegiatan usaha perdagangan minuman beralkohol golongan A cukup memiliki SIUP dan tidak diwajibkan memiliki SIUP MB dari Bupati Cq. Kepala Dinas.

## Pasal 10

Setiap perusahaan yang melakukan kegiatan usaha perdagangan minuman beralkohol golongan B dan/atau C wajib memiliki SIUP MB dari Bupati Cq. Kepala Dinas.

## Pasal 11

SIUP MB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 terdiri atas :

- a. SIUP MB bagi penjual langsung minuman beralkohol golongan B dan C untuk hotel berbintang 3, 4, dan 5, restoran dengan tanda talam kencana dan talam selaka, bar termasuk pub dan klub malam.
- b. SIUP MB bagi penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan.

## Pasal 12

SIUP MB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 berlaku selama 3 (tiga) tahun, dan dapat diperpanjang selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum habis masa berlakunya.

## Bagian Ketiga Tata Cara Permohonan SIUP MB Pasal 13

- (1) Perusahaan yang akan menjadi penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol golongan B dan C wajib memiliki SIUP MB dari Bupati Cq. Kepala Dinas.
- (2) Permohonan SIUP MB ditujukan kepada Bupati Cq. Kepala Dinas dengan mengisi formulir yang telah disediakan dan melampirkan persyaratan :
  - a. persyaratan SIUP MB bagi penjual langsung minuman beralkohol golongan B dan C untuk hotel berbintang 3, 4, dan 5, restoran dengan tanda talam kencana dan talam selaka, bar termasuk pub dan klub malam, terdiri atas :
    1. foto copy KTP pimpinan perusahaan;
    2. foto copy SIUP dan/atau Surat Izin Usaha hotel berbintang 3, 4, 5, atau restoran dengan talam kencana dan talam selaka, bar, pub atau klub malam dari instansi yang berwenang;
    3. foto copy izin gangguan yang mencantumkan untuk kegiatan usaha perdagangan minuman beralkohol;
    4. foto tanda daftar perusahaan (TDP);
    5. foto copy nomor pokok wajib pajak (NPWP);
    6. foto copy akte pendirian perusahaan bagi Perseroan Terbatas (PT) berikut surat pengesahan pendirian/perubahan perusahaan dari pejabat yang berwenang khusus untuk PT;
    7. realisasi penjualan selama masa berlaku SIUP dan rencana penjualan 1 (satu) tahun ke depan untuk rencana penjualan minuman beralkohol yang akan disalurkan.
  - b. persyaratan SIUP MB bagi penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan, terdiri atas :
    1. surat rekomendasi dari Camat tempat lokasi keberadaan tempat penjualan minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan;
    2. foto copy KTP pimpinan perusahaan;
    3. foto copy SIUP;
    4. foto copy izin gangguan yang mencantumkan untuk kegiatan usaha perdagangan minuman beralkohol;
    5. foto tanda daftar perusahaan (TDP);
    6. foto copy nomor pokok wajib pajak (NPWP);
    7. foto copy akte pendirian perusahaan bagi Perseroan Terbatas (PT) berikut surat pengesahan pendirian/perubahan perusahaan dari pejabat yang berwenang khusus untuk PT;
    8. realisasi penjualan selama masa berlaku SIUP dan rencana penjualan 1 (satu) tahun ke depan untuk rencana penjualan minuman beralkohol yang akan disalurkan.



#### Pasal 14

- (1) Selambat-lambatnya 12 (dua belas) hari kerja sejak diterimanya permohonan SIUP MB secara lengkap dan benar, Kepala Dinas wajib menerbitkan SIUP MB yang bersangkutan.
- (2) Apabila setelah dilakukan penelitian permohonan SIUP MB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ternyata terdapat pengisian atau persyaratan yang belum memenuhi persyaratan, maka Kepala Dinas wajib melakukan penundaan penerbitan SIUP MB dan memberitahukan secara tertulis kepada pemohon SIUP MB disertai keterangan seperlunya, dan pemohon SIUP MB wajib melengkapi selambat-lambatnya 4 (empat) hari kerja sejak diterimanya surat pemberitahuan dimaksud.
- (3) Apabila setelah lewat waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pemohon SIUP MB tidak melengkapi kekurangan yang tercantum dalam surat pemberitahuan, maka pemohon SIUP MB dinyatakan ditolak dan pemohon dapat mengajukan permohonan baru.

#### BAB V PENYIMPANAN MINUMAN BERALKOHOL Pasal 15

- (1) Penjual langsung minuman beralkohol, dan penjual dan/atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan wajib menyimpan minuman beralkohol golongan A, B, dan C digudang yang terpisah dengan barang-barang lainnya.
- (2) Pemasukan dan pengeluaran minuman beralkohol golongan A, B dan C di gudang penyimpanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dibuatkan Kartu Data Penyimpanan.
- (3) Kartu Data Penyimpanan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sekurang-kurangnya memuat golongan, jumlah, merek, tanggal pemasukan barang ke gudang, tanggal pengeluaran dari gudang, dan asal barang.
- (4) Kartu Data Penyimpanan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) wajib diperlihatkan kepada petugas pengawas yang melakukan pemeriksaan.

#### BAB VI LARANGAN Pasal 16

- (1) Dilarang mengedarkan dan atau menjual minuman beralkohol sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) di tempat umum, kecuali di hotel berbintang 3, 4 dan 5, restoran dengan tanda talam kencana dan talam selaka, dan bar termasuk pub dan klub malam.
- (2) Dilarang mengedarkan dan atau menjual minuman beralkohol golongan A, B dan C yang isi kemasannya kurang dari 180 ml (seratus delapan puluh) milliliter.

#### Pasal 17

Setiap orang dilarang menjual secara eceran minuman beralkohol golongan A dalam kemasan dan/atau menjual langsung untuk diminum di tempat, pada lokasi :

- a. gelanggang remaja, kaki lima, terminal, stasiun, kios-kios kecil, penginapan, dan bumi perkemahan;
- b. tempat yang berdekatan dengan tempat ibadah, sekolah, rumah sakit dan permukiman;
- c. tempat-tempat lain yang ditetapkan oleh Bupati.

#### Pasal 18

Perusahaan dilarang mencantumkan label "Halal" pada minuman beralkohol golongan A, B dan C produk dalam negeri maupun produk impor.

#### Pasal 19

Penjual langsung minuman beralkohol dan pengecer minuman beralkohol dilarang menjual minuman beralkohol golongan A, B dan C kecuali kepada Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing yang berusia sekurang-kurangnya 21 (dua puluh satu) tahun yang dibuktikan dengan alat bukti yang sah.

#### Pasal 20

Perusahaan dilarang mengiklankan minuman beralkohol golongan A, B dan C.

### BAB VII PENGAWASAN Bagian Kesatu Pengendalian Pasal 21

Pengendalian dalam rangka pengawasan dilakukan oleh Bupati terhadap :

- a. pengusaha Toko Bebas Bea, penjual langsung, pengecer minuman beralkohol golongan A, B, dan C, serta penjual langsung dan atau pengecer minuman beralkohol untuk tujuan kesehatan;
- b. perizinan, pelaksanaan pengedaran dan penjualan minuman beralkohol golongan A, B dan C;
- c. tempat/lokasi pengedaran dan penjualan minuman beralkohol.

### Bagian Kedua Pelaporan Pasal 22

- (1) Penjual Langsung dan pengecer minuman beralkohol golongan A, B dan C wajib melaporkan realisasi pengadaan dan penjualan minuman beralkohol golongan A, B dan C kepada Bupati Cq. Kepala Dinas, dengan tembusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (2) Penjual Langsung dan pengecer minuman beralkohol golongan A, B dan C untuk tujuan kesehatan wajib melaporkan realisasi pengadaan dan penjualan minuman beralkohol golongan A, B dan C kepada Bupati Cq. Kepala Dinas, dengan tembusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (3) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan setiap 3 (tiga) bulan sekali (triwulan).

#### Pasal 23

Selain kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 perusahaan wajib memberikan informasi mengenai kegiatan usahanya apabila sewaktu-waktu diperlukan oleh Bupati atau pejabat lain yang terkait di lingkungan Pemerintah Daerah.

### BAB VIII PERAN SERTA MASYARAKAT Pasal 24

- (1) Masyarakat berperan serta dalam membantu upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap minuman beralkohol.
- (2) Masyarakat wajib melaporkan kepada pejabat ang berwenang apabila mengetahui adanya penyalahgunaan dan peredaran gelap minuman beralkohol.
- (3) Pemerintah wajib memberikan jaminan keamanan dan perlindungan kepada pelapor sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Pasal 25

- (1) Dalam rangka melaksanakan pengawasan dan pengendalian, peredaran dan penjualan minuman beralkohol terhadap kegiatan penyalahgunaan dan peredaran gelap minuman beralkohol, Kepala Dinas melakukan koordinasi secara berkala dengan Instansi terkait dan tokoh masyarakat.
- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat juga dilaksanakan sewaktu-waktu apabila diperlukan.
- (3) Ketentuan mengenai koordinasi pengawasan dan pengendalian akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

**BAB IX**  
**RETRIBUSI**  
Bagian Kesatu  
Nama, Obyek, Subyek dan Wajib Retribusi  
Pasal 26

Setiap pelayanan SIUP MB dikenakan retribusi.

Pasal 27

Nama retribusi adalah Retribusi Pelayanan SIUP MB.

Pasal 28

Obyek retribusi adalah penerbitan SIUP MB golongan B dan C.

Pasal 29

Subyek dan wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang mendapatkan pelayanan penerbitan SIUP MB.

Bagian Kedua  
Golongan retribusi  
Pasal 30

Retribusi SIUP MB termasuk golongan retribusi perizinan tertentu.

Bagian Ketiga  
Cara Mengukur Tingkat Penggunaan Jasa  
Pasal 31

Tingkat penggunaan jasa diukur berdasarkan SIUP MB yang diterbitkan atau yang disahkan.

Bagian Keempat  
Besarnya Tarif Retribusi  
Pasal 32

Besarnya tarif retribusi untuk SIUP MB meliputi :

- a. SIUP MB golongan B sebesar Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah)
- b. SIUP MB golongan C sebesar Rp. 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah)

### Pasal 33

- (1) Seluruh penerimaan retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 disetor ke Kas Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Dalam rangka operasional pelayanan penerbitan SIUP MB dan penegakan hukum berdasarkan Peraturan Daerah ini dialokasikan anggaran operasional dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah.

### Bagian Kelima Cara Perhitungan Besarnya Retribusi yang Terhitung Pasal 34

Retribusi yang terhutang dihitung berdasarkan SIUP MB yang diberikan.

### Bagian Keenam Wilayah Pemungutan Pasal 35

Retribusi yang terhutang dipungut di tempat pelayanan permohonan SIUP MB.

### Bagian Ketujuh Saat Retribusi Terhutang Pasal 36

Saat retribusi terhutang adalah pada saat ditetapkannya SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan.

### Bagian Kedelapan Tata Cara Pemungutan Pasal 37

- (1) Pemungutan retribusi tidak dapat diborongkan.
- (2) Retribusi dipungut dengan menggunakan SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan.

### Bagian Kesembilan Tata Cara Pembayaran Pasal 38

- (1) Pembayaran retribusi yang terutang harus dilunasi sekaligus di muka.
- (2) Tata cara pembayaran, penyetoran dan tempat pembayaran retribusi diatur oleh Bupati.

### BAB X SANKSI ADMINISTRASI Pasal 39

Setiap orang atau perusahaan yang diketahui menjual minuman beralkohol sebagai penjual langsung dan/atau pengecer minuman beralkohol golongan A, B dan C serta penjual langsung dan pengecer untuk tujuan kesehatan, tanpa memiliki ijin berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka perijinan yang berkaitan dengan usahanya dapat dicabut dengan segala akibat hukumnya.

BAB XI  
KETENTUAN PIDANA  
Pasal 40

- (1) Setiap orang atau perusahaan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan setinggi-tingginya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

Pasal 41

Pemegang SIUP dan SIUP MB yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, Bupati Cq. Kepala Dinas berwenang mencabut SIUP dan/atau SIUP MB yang dimiliki.

Pasal 42

Selain tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, apabila pemegang SIUP MB melakukan tindak pidana selain yang diatur dalam Peraturan Daerah ini dapat dikenakan pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

BAB XII  
KETENTUAN PENYIDIKAN  
Pasal 43

- (1) Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan atas pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Daerah ini sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang hukum acara pidana yang berlaku.
- (2) Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :
  - a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
  - b. melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan;
  - c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
  - d. melakukan penyitaan benda atau surat;
  - e. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
  - f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
  - g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
  - h. mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk dari Penyidik Polisi Republik Indonesia, bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui Penyidik Polisi Republik Indonesia memberitahukan hal tersebut kepada Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya;
  - i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (3) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada penuntut umum melalui penyidik pejabat Polisi Negara sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang hukum acara pidana yang berlaku.

BAB XIII  
PELAKSANAAN  
Pasal 43

- (1) Pelaksanaan pemberian SIUP MB dilakukan oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi.
- (2) Pelaksanaan penegakan hukum Peraturan Daerah ini dikoordinasikan oleh Satuan Polisi Pamong Praja.

BAB XIV  
KETENTUAN PENUTUP  
Pasal 44

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini, sepanjang mengenai pelaksanaannya diatur lebih lanjut oleh Bupati.

Pasal 45

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

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

Ditetapkan di Bantul  
pada tanggal 1 Mei 2007  
BUPATI BANTUL,  
  
M. ADHAM SAMAWIYA

Diundangkan di Bantul  
pada tanggal 1 Mei 2007

KABUPATEN BANTUL  
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BANTUL,  
  
Drs. GUS SUTARTO KD, BSc, M.MA  
( Wakil Ketua Badan Pembina Utama Muda, IV/c )  
NIP : 490017858

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BANTUL  
SERI B NOMOR 1 TAHUN 2007

**PENJELASAN**  
**ATAS**  
**PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL**  
**NOMOR 6 TAHUN 2007**  
**TENTANG**  
**PENGAWASAN, PENGENDALIAN, PENGEDARAN DAN PELARANGAN PENJUALAN**  
**MINUMAN BERALKOHOL DI KABUPATEN BANTUL**

**I. PENJELASAN UMUM**

Peredaran 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.

Sampai saat ini Pemerintah Kabupaten Bantul, belum memiliki perangkat hukum untuk melakukan penegakan hukum terhadap peredaran dan penjualan minuman beralkohol, sehingga mengalami kendala dalam setiap penegakan hukum pengawasan, pengendalian, pengedaran dan pelarangan penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur peredaran dan penjualan minuman beralkohol, memungkinkan Pemerintah Daerah untuk mengambil langkah sesuai kondisi daerah masing-masing, dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain :

1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol;
2. Peraturan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 15/M.DAG/PER/3/2006 tentang Pengawasan dan Pengendalian Impor, Pengedaran dan Penjualan, Perizinan Minuman Beralkohol.

Kedua peraturan perundang-undangan dimaksud merupakan dasar pokok dalam penyusunan Peraturan Daerah ini.

Peraturan Daerah ini mengatur pengawasan, pengendalian pengedaran dan pelarangan penjualan minuman beralkohol. Namun demikian bukan berarti Pemerintah Daerah akan melegalkan pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di Daerah, karena berdasarkan Peraturan Daerah ini minuman beralkohol hanya dapat dijual tempat-tempat yang semestinya, yaitu pada hotel bintang 3, 4, dan 5, serta rumah makan talem selaka dan talem kencana, karena hal tersebut sangat berkaitan dengan ketentuan yang mengatur mengenai kegiatan kepariwisataan. Namun dalam pelaksanaannya diatur mekanisme yang sangat ketat sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah ini.

Dengan Peraturan Daerah ini sangat memungkinkan bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah untuk melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan, pengendalian, pengedaran dan pelarangan penjualan minuman beralkohol.

Atas dasar pertimbangan tersebut di atas, maka Peraturan Daerah Kabupaten Bantul yang mengatur pengawasan, pengendalian pengedaran dan pelarangan penjualan minuman beralkohol sangat diperlukan di Kabupaten Bantul.