

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian , Sejarah , Tugas dan Wewenang Satpol PP

Pamong Praja berasal dari kata Pamong dan Praja, Pamong artinya adalah mengasuh dan Praja artinya adalah Pegawai negeri, berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa Polisi Pamong Praja adalah Polisi yang mengawasi dan mengamankan keputusan pemerintah daerah yang ada diwilayah kerjanya,³ menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Satuan Polisi Pamong Praja yang disebut Satpol PP merupakan perangkat daerah yang dibentuk untuk membantu Pemerintah Daerah untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dan untuk mewujudkan ketertiban umum, ketentraman, dan perlindungan masyarakat. Anggota Satuan Polisi Pamong Praja merupakan aparat Pemerintah Daerah dan termasuk bagian dari pegawai negeri sipil dan memiliki tugas serta wewenang sesuai dengan peraturan perundang undangan untuk melaksanakan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum, ketentraman dan perlindungan masyarakat. Ketertiban umum, ketentraman, dan perlindungan masyarakat merupakan suatu keadaan yang dinamis yang mencerminkan keadaan pemerintah daerah dan warga masyarakat daerah tersebut.

Satuan Polisi Pamong Praja wajib menjunjung tinggi hak asasi manusia, menaati peraturan perundang undangan dan kode etik yang berlaku, menaati

³ Muh.Hasrul, "Eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Penegak Hukum Peraturan Daerah". *Amanna Gappa*, Vol.25 No.2 (September 2017), hlm. 62.

nilai agama dan menjunjung tinggi etika, tidak bertindak diskriminatif, serta berkewajiban memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.⁴

Dalam sejarahnya satuan polisi pamong praja bukan merupakan barang baru yang dibentuk semata mata untuk membantu proses dari otonomi daerah, bahkan didalam sejarah Satpol PP telah ada sejak zaman VOC dalam masa pemerintahan Gubernur Jendral Pieter Both di Batavia. Pada masa itu Batavia membutuhkan Polisi Pamong Praja untuk menjaga dan mencegah serangan *massive* dari tentara Inggris dan penduduk lokal untuk menjaga ketentraman dan ketertiban dibentuklah *Baillaw* yaitu sejenis polisi yang merangkap sebagai hakim dan jaksa untuk membantu menyelesaikan perselisihan antara VOC dengan warga lokal. Saat kepemimpinan Raffles dibentuklah *Besturrs Politie* atau Polisi Pamong Praja yang dibentuk untuk membantu Pemerintah ditingkat *Kawedanan* untuk menjaga ketertiban serta keamanan warga. Saat Indonesia merdeka tepatnya sesudah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia Polisi Pamong Praja tetap menjadi organisasi Kepolisian untuk mendukung keberadaan Polisi Pamong Praja diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1948.⁵

Polisi Pamong Praja telah mengalami pergantian nama dari masa ke masa namun tugas dan fungsinya tetap sama, berikut adalah sejarah pergantian nama dari Polisi Pamong Praja:

⁴ RI, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang “Satuan Polisi Pamong Praja”.

⁵ Apriaji Setiawan, “Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Mentertibkan Pedagang Kaki Lima Di Kawasan Tepian Mahakam Kota Samarinda”, *e-Jurnal Administrasi Negara*, Volume 5 Nomor 03 (2017)

1. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1948 pada tanggal 30 November 1948 didirikanlah Detasemen Polisi Pamong Praja Keamanan Kapanewon dan pada tanggal 10 November 1948 namanya diubah menjadi Detasemen Polisi Pamong Praja.
2. Pada tanggal 3 Maret 1950 Detasemen Polisi Pamong Praja diubah menjadi Kesatuan Polisi Pamong Praja berdasarkan Keputusan Mendagri No.UP.32/2/21.
3. Menurut Peraturan Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Nomor 10 Tahun 1962, nama Kesatuan Polisi Pamong Praja diubah menjadi Pagar Baya.
4. Nama Pagar Baya diubah menjadi Pagar Praja sesuai dengan Peraturan Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Nomor 1 Tahun 1963.
5. Kesatuan Pagar Praja diubah menjadi Polisi Pamong Praja sebagai Perangkat Daerah, setelah diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
6. Polisi Pamong Praja diubah namanya menjadi Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Perangkat Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.
7. Keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai pembantu Kepala Daerah dalam membantu menegakkan Peraturan Daerah dan Penyelenggara Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

8. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum, dan ketentraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.⁶

Kedudukan dan status Satuan Polisi Pamong Praja

Dalam organisasi dan tata kerja dari Satuan Polisi Pamong Praja menyebutkan bahwa Polisi Pamong Praja memiliki kedudukan sebagai perangkat dekonsentrasi dan sebagai unsur pelaksana wilayah dan anggota Polisi Pamong Praja memiliki status sebagai pegawai negeri sipil yang termasuk dalam aparatur sipil negara. Satuan Polisi Pamong Praja yang berada di wilayah Provinsi dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah provinsi. Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugasnya di wilayah kabupaten/kota bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota.⁷

Tugas, Fungsi, dan Wewenang Satuan Polisi Pamong Praja

Satuan Polisi Pamong Praja memiliki tugas diantaranya adalah

1. Menegakkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah;
2. Menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman;
3. Menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

⁶ Muh.Hasrul, "Eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja Sebagai Penegak Hukum Peraturan Daerah", *Amanna Gappa*, Vol.25 No,2, 2017, 62-63

⁷ Direktorat Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri, "Pembinaan Polisi Pamong Praja", (Jakarta : Departemen Dalam Negeri, 2009), hlm.25

Dalam melaksanakan tugas yang telah disebutkan diatas, Satuan Polisi Pamong Praja menurut memiliki fungsi diantaranya adalah:⁸

1. Penyusunan program Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman, serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
2. Pelaksanaan kebijakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
3. Pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat dengan instansi terkait;
4. Pengawasan terhadap masyarakat dan aparatur atau badan hukum atas pelaksanaan Perda dan Perkada;
5. Pelaksanaan fungsi lain berdasarkan tugas yang telah diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana yang telah disebutkan diatas Satuan Polisi Pamong Praja juga berwenang untuk:⁹

1. Melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda atau Perkada;
2. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum serta ketentraman masyarakat;

⁸ Ismail Nurdin, "Budaya Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung", *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora*, Volume 16 Nomor 3 (2014)

⁹ Gunawan, "Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum oleh Satpol PP dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Provinsi Aceh", *Jurnal Bina Praja*, Volume 4 Nomor 2 (2012)

3. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum, yang diduga telah melakukan pelanggaran atas Perda atau Perkada;
4. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum, yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap Perda atau Perkada.

Dalam melaksanakan penegakan Peraturan Daerah Satpol PP bertindak selaku koordinator PPNS di lingkungan Pemerintah Daerah, Satpol PP dapat berkoordinasi dengan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, serta pengadilan yang berada di daerah provinsi atau kabupaten atau kota dalam melaksanakan penegakan Peraturan Daerah , dan Peraturan Kepala Daerah.

Penyelenggaraan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dilaksanakan sesuai dengan standar operasional prosedur (SOP) dan kode etik. Berikut kegiatan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat diantaranya yaitu ;

1. deteksi cegah dini;
2. pembinaan dan penyuluhan;
3. patroli;
4. pengamanan;
5. pengawalan;
6. penertiban; dan

7. penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa.

Jika dalam melaksanakan tugas untuk melaksanakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat memiliki dampak sosial yang luas dan resiko yang tinggi maka Satpol PP dapat meminta bantuan personel dan peralatan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Republik Indonesia. Penyelenggaraan perlindungan masyarakat oleh Satuan Polisi Pamong Praja melibatkan masyarakat, dan untuk efektifitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat Satpol PP melakukan pembinaan terhadap masyarakat.

Anggota Satuan Polisi Pamong Praja diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan, Pegawai Negeri Sipil Satpol PP diantaranya adalah:

1. Pejabat pimpinan tinggi pratama

Pejabat pimpinan tinggi pratama diangkat dari pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang undangan dan memiliki kualifikasi sebagai PPNS.

2. Pejabat administrasi

Pejabat administrasi terdiri dari pejabat administrator, pejabat pengawas , dan pejabat pelaksana.

3. Pejabat fungsional Pol PP

Pejabat fungsional Pol PP diangkat dan diberhentikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pegawai Negeri Sipil Satpol PP yang telah disebutkan diatas memiliki kualifikasi pejabat PPNS. Pegawai Negeri Sipil Satuan Polisi Pamong Praja

wajib untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia, menaati peraturan perundang undangan dan kode etik serta nilai agama dan etika, bertindak objektif dan tidak diskriminatif, dan memelihara persatuan serta kesatuan bangsa. Selain memiliki fungsi dan kewajiban Satpol PP juga memiliki hak diantaranya adalah:

- 1). memiliki jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan bantuan hukum sesuai dengan peraturan perundang undangan;
- 2). memiliki kesempatan untuk pengembangan kompetensi, keahlian, dan karier;
- 3). dan hak lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Satpol PP memiliki sarana dan prasarana yaitu

- 1). gedung kantor;
- 2). kendaraan operasional;
- 3). perlengkapan operasional.

Pelengkapan operasional yaitu perlengkapan perorangan, perlengkapan beregu, perlengkapan patrol, dan perlengkapan untuk penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Pembinaan teknis operasional dilakukan oleh kepala daerah kepada Satpol PP dalam penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta perlindungan masyarakat. Pembinaan teknis operasional diantaranya adalah

- 1). pembinaan etika profesi
- 2). koordinasi Satpol PP

- 3). pengembangan pengetahuan dan ketrampilan
- 4). manajemen penegakan Perda dan Perkada
- 5). peningkatan pelayanan kualitas Satpol PP
- 6). peningkatan kapasitas kelembagaan¹⁰.

¹⁰ R.I.,Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang “Satuan Polisi Pamong Praja”.

B. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechstaat*, istilah *rechstaat* mulai populer di Negara Eropa sejak abad XIX walaupun pemikiran tentang hal tersebut sudah ada sejak lama. Konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang *absolutism* sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini terlihat dari isi atau kriteria *rechstaat* dan kriteria *rule of law*. Konsep *rechstaat* berdasarkan sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sementara itu konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law*.¹¹

Ciri-ciri *rechstaat* adalah:

1. Adanya Undang-Undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan atau aturan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
2. Adanya pembagian kekuasaan Negara.
3. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat.

Menurut Stahl unsur-unsur negara hukum (*rechstaat*) adalah:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut.
3. Pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Dicey mengemukakan unsur-unsur *the rule of law* adalah sebagai berikut:

¹¹ Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia, edisi revisi*, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2005, hlm 82.

1. Supremasi aturan-aturan hukum, yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum jika dia melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law*).
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan

Dalam perkembangan konsep Negara Hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan yaitu:¹²

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasar atas hukum atau Peraturan Perundang-Undangan.
2. Sistem pemerintahan berdasarkan pada Kedaulatan Rakyat.
3. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia.
4. Adanya pembagian kekuasaan di dalam Negara.
5. Adanya pengawasan dari badan peradilan yang bebas dan mandiri, hal itu berarti lembaga tersebut tidak memihak dan tidak terpengaruh dari pihak manapun.
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi kegiatan atau kebijakan dari pemerintah.
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga.

Wirjono Projodikoro mengemukakan bahwa suatu negara:

¹² Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum*, Volume 16 Nomor 3 (2009)

1. Di dalam wilayahnya semua alat-alat perlengkapan dari Negara, khususnya alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga Negara dan tidak boleh sewenang-wenang namun harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
2. Semua orang dalam hubungan masyarakat harus tunduk pada peraturan yang berlaku.

Negara hukum merupakan kekuasaan Negara yang dibatasi oleh hukum yang berarti segala sikap, tingkah laku, dan perbuatan baik dilakukan oleh penguasa atau Aparatur Negara maupun oleh warga negara harus berdasarkan asas hukum. Menurut Muh Yamin Negara Hukum merupakan dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya, kata Negara berasal dari bahasa sansekerta dan mulai terpakai sejak abad ke-5 dalam ketatanegaraan Indonesia, sedangkan kata Hukum berasal dari bahasa arab dan masuk ke Negara Indonesia sejak mulai tersiarnya agama Islam di Indonesia sejak abad ke 12. Istilah negara hukum digunakan secara resmi dalam konstitusi 1949 dan dalam konstitusi Indonesia 1959 Pasal 1 ayat 1.¹³

Untuk menentukan apakah negara itu merupakan Negara Hukum maka biasanya negara tersebut menggunakan asas dibawah ini:

1. Asas Legalitas

Asas tersebut merupakan unsur utama dari suatu Negara Hukum, semua tindakan negara harus berdasar atau bersumber pada Undang-Undang. Penguasa tidak boleh keluar dari rel-rel dan batas-batas yang telah

¹³ Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, cetakan pertama, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 8.

ditetapkan didalam Undang-Undang, namun tidak cukup hanya itu saja melainkan jika ada seseorang yang merasa hak pribadinya dilanggar maka akan diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk mencari keadilan dengan mengajukan perkaranya ke pengadilan. Cara-cara tersebut sudah diatur didalam Undang-Undang.

2. Asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan atas hak asasi manusia.

Asas tersebut ada dalam *Declaration of Independence*, bahwa orang yang hidup di dunia ini sebenarnya telah diciptakan merdeka oleh Tuhan, dengan dikaruniai beberapa hak yang tidak dapat dirampas atau dimusnahkan. Hak-hak tersebut sudah ada sejak dilahirkan, perlu mendapat perlindungan secara tegas dalam negara hukum modern.

C. Peraturan Daerah

Pemerintah dan pemerintahan memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintah yang berarti organ, badan atau lembaga, alat perlengkapan negarayang menjalankan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi terwujudnya tujuan negara. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah daerah oleh pemerintah daerah dan DPRD dengan berlandaskan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dapat digolongkan dalam dua bagian yang pertama adalah kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah berdasarkan daerah otonom, yang kedua adalah kewenangan daerah sebagai daerah administratif. Dalam menjalankan kewenangannya didasari dengan asas pelaksanaan pemerintahan daerah yaitu:

1. Kewenangan desentralisasi, yaitu asas penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangga daerah.

¹⁴ Moenta, Andi P dan Pradana, Syafa'at A, 2018, "Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah", Depok, PT Rajagrafindo Persada, hlm.26

2. Kewenangan dekonsentrasi yaitu asas pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah atau kepada wilayah atau kepada instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.
3. Kewenangan tugas pembantuan (*medebewind*) yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah atau desa dari pemerintah provinsi atau kabupaten atau kota dan desa serikat dari pemerintahan kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.¹⁵

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah daerah adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang menjamin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala daerah kabupaten dan wakil kepala daerah kabupaten adalah bupati dan wakil bupati.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari kata *autos* artinya sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Dua kata tersebut berasal dari bahasa Yunani. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelwetgeving*), dalam perkembangannya otonomi daerah selain bermakna *zelfwetgeving* (membuat perda-perda) juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).¹⁶ Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 bahwa otonomi daerah sebagai hak untuk mengatur

¹⁵ Suharizal – Muslim Chaniago, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, Thafa Media, hlm. 114-115

¹⁶ Sirosul Munir, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Konsep, Azas, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm. 83

rumah tangganya sendiri berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷ Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁸ Otonomi merupakan tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik dari penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.¹⁹

Pasal 18 UUD 1945, menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing provinsi, kabupaten, dan kota tersebut memiliki pemerintahan daerah yang telah diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, maupun daerah Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan.²⁰ Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi

¹⁷ Lukman Santoso Az, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 74

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Ni'matul Huda, 2012, "*Hukum Pemerintahan Daerah*", Bandung, Nusa Media, hlm. 211

²⁰ Lukman Irwan, "Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Mendukung Pelaksanaan Good Governance di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 1 Nomor 1 (Juli 2008)

seluas luasnya namun ada perkecualian untuk urusan pemerintahan yang diatur Undang-Undang sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.²¹

Peraturan Daerah merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Peraturan daerah adalah peraturan bersifat lokal yang berlaku di daerah tempat produk hukum tersebut dibentuk yakni daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dilaksanakan dengan dasar asas- asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik agar norma hukum yang digunakan sebagai materi muatan perundang-undangan dapat menjadi peraturan yang efektif dalam aspek implementasinya. Saat proses pembentukan peraturan perundang undangan yang termasuk pembentukan peraturan daerah (Perda) harus memperhatikan dan mengakomodasi asas yang meliputi :²²

1. Kejelasan tujuan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memiliki satu tujuan yang jelas yang akan dicapai
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maka setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang

²¹ Sulaiman, King F, 2014, "*Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*", Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 38

²² Ika Dina, "Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, Volume 3 Nomor 1 (2013)

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya
4. Dapat dilaksanakan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan tersebut baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, dimana setiap peraturan perundang undangan dibuat karena memang benar benar diperlukan dan dibutuhkan serta bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
6. Kejelasan rumusan, setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan , sistematika, pilihan kata dan terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan dapat dimengerti
7. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, sehingga seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan yang seluas luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan²³

Peraturan Daerah sebagai produk legislatif, produk legislatif adalah suatu peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat baik sebagai legislator maupun sebagai co-legislator,

²³ Ibid, hal.60-61

sedangkan produk regulative adalah produk pengaturan atau regulasi oleh lembaga eksekutif yang menjalankan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislative dengan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi muatan produk legislative yang dimaksud itu kedalam peraturan pelaksanaan yang lebih rendah tingkatannya.²⁴

Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, peraturan daerah dimaksud menjadi salah satu bagian dalam bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri dari:²⁵

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

Dalam hal ini peraturan daerah secara tata urutan atau hirarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, berada pada urutan bawah namun pengawasannya juga dilakukan sama seperti pengawasan terhadap

²⁴ Ibid, hal.70

²⁵ Ibid.,hlm.72

peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi oleh lembaga pemerintah pusat yang memiliki kapasitas untuk melakukan tugas pengawasan hukum. Pengawasan teknis bersifat evaluasi dilakukan sebelum suatu Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah yaitu pengawasan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi. Oleh karena itu peraturan daerah tidak dapat dipandang sebagai produk hukum yang hanya bersifat lokal sehingga tidak perlu pengawasan atau dengan kata lain pemerintah daerah tidak boleh mengabaikan kewajiban untuk melakukan laporan kepada kelembagaan negara di tingkat pusat maupun pada daerah provinsi yang mempunyai kapasitas melakukan tugas tersebut.

Peraturan Daerah merupakan produk hukum daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dalam pelaksanaannya berlaku secara lokal, sehingga kekuatan mengikatnya hanya pada daerah dibentuk. Peraturan Daerah tetap mengacu pada peraturan hukum lebih tinggi di atasnya, sehingga tidak serta merta akan mengesampingkan aturan-aturan yang lebih tinggi. Prinsip peraturan daerah adalah untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi di atasnya maka tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tersebut. Oleh karena itu daya ikat dari Peraturan Daerah adalah hanya mengikat bagi setiap aspek-aspek kepentingan daerah, namun tidak berarti dengan berlaku mengikat secara lokal tersebut, sehingga pemerintah daerah menganggap bahwa pengawasan pemerintah terhadap peraturan daerah tidak ada. Justru kewenangan pembentukan peraturan daerah diberikan kepada daerah untuk melakukannya

dengan tetap mendapat pengawasan dan pembinaan hukum oleh pemerintah melalui institusi pemerintah yang berkompeten, yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Kewenangan pembentukan peraturan daerah (perda) tersebut, merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya peraturan daerah merupakan salah satu sarana penyelenggaraan otonomi daerah.²⁶

Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi/kabupaten/kota. Peraturan daerah pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana dijelaskan di atas, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah yang dibuat oleh suatu daerah, baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah, namun dalam asas hukum pemberlakuannya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau menyangkut kepentingan umum.²⁷

²⁶ Ibid., hlm. 95

²⁷ Ibid., hlm 60

D. Alkohol

Alkohol (ROH) sering digunakan didalam kehidupan sehari-hari, alkohol seringkali digunakan dalam pembuatan minuman keras, dalam laboratorium dan industri alkohol sering digunakan sebagai pelarut dan regnesia. Dalam ilmu kimia alkohol dianggap sebagai molekul organic yang analog dengan air. Kedua ikatan C-O dan H-O bersifat polar karena elektronegatifitas pada oksigen. Sifat ikatan O-H yang sangat polar menghasilkan ikatan hydrogen dengan alkohol lain atau dengan sistem ikatan hydrogen yang lain, misal alkohol dengan air dan dengan amina maka alkohol memiliki titik didih yang cukup tinggi disebabkan adanya ikatan hydrogen antar molekul. Alkohol lebih polar dibandingkan hidrokarbon dan alkohol merupakan pelarut yang baik untuk molekul polar.²⁸

1. Penggunaan dan Bahaya alkohol

Jenis alkohol yang sering digunakan sebagai pelarut adalah jenis etanol, methanol, dan isopropanol. Etanol sering digunakan sebagai bahan pelarut, antiseptic, campuran obat batuk, anggur obat, bahan minuman keras, dan minuman lain yang mengandung alkohol.

Banyak yang beranggapan alkohol sangat berbahaya dan dapat merusak tubuh. Namun dalam dosis yang rendah (tidak memabukkan), alkohol justru bermanfaat bagi tubuh . Beberapa hasil studi memaparkan bahwa konsumsi alkohol mampu menurunkan serangan jantung, stroke, dan mencegah kemungkinan munculnya serangan Alzheimer. Meskipun banyak manfaat yang

²⁸ Satyajit D Sanker dan Lutfun Nahar, *Chemistry For Pharmacy Students : General, Organik, and Natural Product Chemistry*, terj. Abdul Rohman Kimia Untuk Farmasi Bahan Kimia Organik, Alami, dan Umum, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 104

bisa didapatkan dari alkohol dalam dosis yang rendah, namun alkohol juga bersifat racun. Ada dua jenis alkohol yang bersifat racun yaitu etil alkohol atau etanol dan metil alkohol atau methanol. Etanol sering dicampurkan didalam minuman beralkohol atau obat yang diolah (larutan alkohol) , keracunan ini ditandai dengan mabuk, perubahan emosi yang mendadak, mual, muntah, tidak sadarkan diri, bahkan meninggal akibat lumpuhnya alat pernafasan.²⁹

Konsumsi alkohol pada umumnya akan merusak semua organ tubuh secara berangsur-angsur akibat penggunaanya, dapat menyebabkan peradangan hati, pendarahan dalam perut, penyakit jantung, dan sistem kekebalan tubuh, dan dapat mempengaruhi otak (intoksiasi delirium) atau kronis (ataxia, pelupa, koordinasi motorik). Saat keadaan normal, didalam otak terdapat kontrol inhibitorik, yang akan mencegah manusia agar tidak melakukan kegiatan yang memalukan atau hal yang tidak benar. Alkohol akan menghambat jalan syaraf otak dan menghilangkan hambatan tersebut. Kemampuan untuk membuat penilaian, melindungi tubuh atau kehormatan.³⁰

Berdasarkan data dari WHO di Indonesia, usia yang dilegalkan membeli minuman beralkohol adalah individu yang telah berumur 21 tahun. Pada kenyataannya banyak remaja berusia dibawah 21 tahun yang mengkonsumsi minuman beralkohol. Di Indonesia, individu mulai mengkonsumsi minuman beralkohol pada usia 15 tahun yang merupakan kategori masa remaja yang belum bisa memperoleh kartu identitas yang

²⁹ Zumaroh, Risna Endah Budianti, "Perilaku Konsumsi Minuman Keras pada Remaja di Desa Kunir Kecamatan Keling Kabupaten Jepara", *Jurnal Keperawatan dan Kesehatan Masyarakat*, Volume 1 Nomor 4 (Oktober 2015)

³⁰ Sulis Winurini, "Remaja dan Perilaku Beresiko Terhadap Minuman Keras Oplosan", *Jurnal Bidang Kesehatan Sosial*, Volume X Nomor 08 (April 2018)

disahkan oleh pemerintah yaitu dengan mendapatkan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Hal tersebut bisa disebabkan salah satunya adalah kurangnya kontrol terhadap peredaran minuman beralkohol.³¹

2. Hukum Kandungan Alkohol pada Makanan dan Minuman

Kasus-kasus makanan haram yang dapat meragukan memiliki dampak negatif bagi masyarakat muslim. Salah satu yang diharamkan dalam Islam adalah khamer. Menurut Yusuf Qardhawi, khamer ialah bahan yang mengandung alkohol dan memabukkan. Mayoritas ulama berpendapat bahwa khamer menurut mereka adalah semua minuman yang mengandung unsur memabukkan, sekali pun tidak terbuat dari perasan anggur. Islam tidak memperkenankan seorang muslim untuk meminumnya walaupun hanya sedikit, dan tidak memperkenankannya untuk memperjualbelikan atau membuatnya, tidak boleh memasukkannya ke dalam toko atau rumahnya, tidak boleh mendatangkannya di acara-acara kegembiraan atau yang menggembarakan, tidak boleh menghidangkan kepada tamu non-muslim sekalipun, dan tidak boleh mencampurkannya ke dalam makanan atau minumannya. Larangan mengonsumsi khamer memiliki tujuan tertentu. Tujuan dari hukum Islam adalah untuk melindungi keimanan (kepercayaan kepada Allah), kehidupan (aborsi, bunuh diri, pembunuhan), properti (kepemilikan),

³¹ Fatma Rizkia Wardah, "Pengaruh Ekspektansi pada Minuman Beralkohol terhadap Konsumsi Minuman Beralkohol", *Jurnal Psikologi Klinis dan Kesehatan Mental*, Volume 02 Nomor 02 (Agustus 2013)

dan pikiran (penyalahgunaan obat terlarang).³²

Allah berfirman dalam QS almaidah ayat 90:90 Yang artinya :

”Hai orang-orang yang beriman, Sesungguhnya (meminum) khamar, berjudi, (berkorban untuk) berhala, mengundi nasib dengan panah adalah termasuk perbuatan syaitan. Maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan.

Imam Bukhori ketika menjelaskan perurutan larangan-larangan itu mengemukakan bahwa karena minuman keras merupakan salah satu cara yang paling banyak menghilangkan harta, maka disusulnya larangan meminum khamar dengan perjudian karena perjudian merupakan salah satu cara yang membinasakan harta, maka pembinasakan harta disusul dengan larangan pengagungan berhala yang merupakan pembinasakan terhadap agama. Abu Hanifah membatasinya pada anggur yang diolah dengan memasaknya sampai mendidih dan mengeluarkan busa, kemudian dibiarkan hingga menjernih. Yang ini haram hukumnya untuk diteguk sedikit atau banyak, memabukkan atau tidak. Adapun selainnya, seperti perasan aneka buah-buahan yang berpotensi memabukkan, maka ia dalam pandangan abu hanifah, tidak dinamai khamar dan tidak haram untuk diminum, kecuali secara faktual memabukkan.

³² Huzaimah Tahido Yanggo, 2005, “*Masail Fiqhiyah Kajian Hukum Islam Konteporer*, Bandung, Percetakan Angkasa, hlm.72