

BAB II

TINJAUAN TENTANG MINUMAN BERALKOHOL, HUKUM ISLAM DAN PERATURAN DAERAH

A. Tinjauan Tentang Minuman Beralkohol

1. Pengertian

Kata alkohol berasal dari bahasa Arab "*al-ku-hul*" dan "*al-kuhl*" yang artinya mengacu pada bubuk *antimony* (bahan celak mata).¹⁰ Dalam kamus Ilmiah Populer alkohol adalah zat kimia cair yang dapat memabukkan.¹¹ Dalam ilmu kimia, alkohol (atau alkanol) adalah nama yang umum untuk senyawa organik yang memiliki gugus hidroksil (*-OH*) yang terikat pada atom karbon, yang ia sendiri terikat pada atom hidrogen dan/atau atom karbon lain. Alkohol yang biasa dijumpai dalam minuman keras adalah *ethyl alcohol* atau disebut juga etanol, dengan rumus kimia C_2H_5OH , namun biasanya lebih sering disebut sebagai alkohol saja.¹²

Jenis senyawa alkohol lainnya adalah metanol, propanol, butanol, dan lain-lain. Metanol atau *methyl alcohol* digunakan sebagai bahan bakar (*spiritus*). Propanol atau *propyl alcohol* biasa digunakan untuk membersihkan alat-alat elektronik. Butanol atau *butyl alcohol* juga digunakan sebagai bahan bakar.

¹⁰ Hartati Nurwijaya dan Zullies Ikawati, 2009, *Bahaya Alkohol dan Cara mencegah Kecanduannya*, Jakarta, PT Elex Media Komputindo, hlm. 6.

¹¹ Achmad Maulana, 2004, *Kamus Ilmiah Populer*, Yogyakarta, Absolut, hlm. 12.

¹² Hartati Nurwijaya dan Zullies Ikawati, *op. cit*, hlm. 5.

Minuman beralkohol (*khamar*) adalah cairan yang dihasilkan dari peragian biji-bijian atau buah-buahan dan mengubah saripatinya menjadi alkohol dengan menggunakan katalisator (enzim) yang mempunyai kemampuan untuk memisahkan unsur-unsur tertentu yang berubah melalui proses peragian.¹³

Pada pasal 1 ayat (6) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 Tahun 2007 dijelaskan bahwa, yang dimaksud dengan 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.

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 86/Men.Kes/Per/IV/1977 tentang Minuman Keras, yang dimaksud dengan minuman keras adalah semua jenis minuman beralkohol, tetapi bukan obat, yang meliputi: minuman keras golongan A, minuman keras golongan B, dan minuman keras golongan C.

2. Sejarah Minuman Beralkohol

Minuman beralkohol sudah berumur sangat tua seiring dengan berkembangnya peradaban manusia. Diyakini dari bukti-bukti sejarah dan hasil penelitian bahwa munculnya minuman beralkohol pertama kali di

¹³ Saiful Sabiq, 2006. *Fiqih Sunnah, Jilid 2*. Jakarta: Pustaka Al-Baqara, hlm. 276.



peradaban Mesir Kuno, hingga perkembangannya pada zaman Yunani Kuno dan Romawi Kuno.

Minuman beralkohol diketahui muncul sekitar 8000 SM setelah masyarakat mulai bercocok tanam dan menetap. Dari berbagai penelitian, temuan pertama adalah sebuah keramik minuman yang berisi residu kimia alkohol buatan 7000-6600 SM dari sebuah kuburan di Jiahu, sebelah Utara China.

Bukti pertama yang menunjukkan bahwa manusia bercocok tanam secara khusus untuk menghasilkan minuman beralkohol terletak di wilayah antara Mediterania dan teluk Persia. Analisis residu berwarna kuning yang ditemukan di dalam enam kendi berasal dari tahun 5400-5000 SM di daerah pemukiman Haji Firuz Tepe (Iran) membuktikan bahwa kendi tersebut adalah tempat menyimpan minuman anggur.

Bukti pembuatan minuman bir pertama ditemukan pada kendi keramik di daerah Godin Tape, pegunungan Zagros di Iran yang diperkirakan berasal dari tahun 3100-2900 SM. Bukti lain ditemukan di daerah Sumeria yang terletak di sepanjang Sungai Tigris dan Efrat (Irak). Uruk yang merupakan ibu kota Sumeria kemungkinan menjadi pabrik terbesar minuman beralkohol. Masyarakat Sumeria menyebut bir yang mereka minum sebagai *kash*. Di Sumeria, produksi dan distribusi bir berkaitan dengan pemukiman terdapat Dapur Niskasi yang merupakan pabrik bir pertama di dunia.

Pada zaman Mesir Kuno, dibuktikan dengan ditemukannya artefak yang bergambar secara detail penduduk yang mabuk dan penyebab mengapa mereka mabuk. Sejarah kebudayaan minuman beralkohol pada masyarakat Mesir dimulai di kota Hierakonpolis, sebuah kota yang telah hancur. Disebutkan juga bahwa tahun 3400 SM adalah tahun pertama berdirinya pabrik minuman beralkohol di dunia. Pabrik ini dapat menghasilkan bir ala Sumeria sebanyak 300 galon per hari.

Pada zaman Mesir Kuno tersebut, minuman beralkohol sangat erat kaitannya dengan perayaan persembahan kepada para Dewa. Selain itu, ada bukti lain tentang minuman anggur tampak dari penemuan *amphorae* atau *Zal'ah* di kuburan para raja Mesir (Paraoh). *Amphorae* adalah kendi bergagang dua yang biasanya dipakai sebagai wadah minuman anggur. Sistem pembuatan minuman anggur dari Mesir kemudian merambah cepat hingga ke daerah Eropa. Perkebunan gandum mencapai wilayah Jerman pada tahun 5000 SM dan Inggris Raya beberapa abad kemudian. Tanaman gandum secara khusus untuk pembuatan bir muncul di wilayah kepulauan Orkney di sebelah utara Scotlandia tahun 3800 SM. Hingga saat inipun minuman beralkohol masih akrab dengan bangsa Mesir. Meskipun penduduknya mayoritas muslim, namun masih memiliki kebiasaan minum bir, tapi kebanyakan mereka minum bir non-alkohol.

Pada zaman Yunani Kuno, minuman beralkohol juga sangat erat

Yunani juga mempunyai Dewa yang dipuja sebagai Dewa Anggur. Dewa ini dalam bahasa Inggris disebut *Bacchanal*. Sedangkan sehari-hari orang Yunani menyebutnya *Dyonisos*. Pertama kali dalam sejarah manusia menghitung tentang manfaat dan kerugian alkohol pada zaman Yunani Klasik. Alkohol memiliki peranan penting dalam budaya Yunani, hal tersebut terbukti pada zaman Yunani Kuno, tepatnya di Athena, meminum anggur menjadi tugas setiap warga Negara, yakni ketika dilangsungkan festival perayaan yang disebut "*oinoptai*". *Oinoptai* adalah tradisi melemparkan minuman anggur dan dibagikan secara merata ke seluruh warga Athena dengan jumlah yang sama. Hal ini juga menjadi symbol "*demokratia*" atau kekuasaan rakyat.

Kata *wine* dalam bahasa Inggris berasal dari bahasa Yunani yaitu "*oin*." *Oin* atau minuman anggur digunakan bangsa Yunani sebagai alat tukar untuk membeli barang dan benda berharga dari luar negeri. Selain itu *oin* juga digunakan dalam ritual penyembahan Dewa di kuil-kuil. *Oin* juga digunakan untuk obat, bahkan hingga hanya untuk melepas dahaga ketika haus.

Pada zaman Romawi Kuno juga meninggalkan gambar-gambar yang menunjukkan kebiasaan meminum anggur. Namun pada awal Romulus memimpin Roma sekitar tahun 275 SM, mereka menggunakan susu sebagai persembahan kepada Tuhannya.

Pada tahun 290 SM, saat diktator Papyrus mempersembahkan

untuk memenangkan perang melawan bangsa Samnites. Namun pada tahun 186 SM, anggota Senat Kerajaan Romawi mengeluarkan deklarasi yang melarang pemujaan terhadap Dewa Bacchus (Dewa Anggur) dan perintah untuk menghancurkan seluruh kuil Dewa Anggur di seluruh wilayah Italia. Para wanita, budak, dan remaja laki-laki dibawah usia 30 tahun dilarang meminum anggur oleh pemerintah Romawi saat itu. Namun larangan ini tidak bertahan lama, pada tahun 160 SM, Senat Romawi memerintahkan untuk menerjemahkan buku bangsa Chartagen yaitu "*Viticulture.*" Buku ini menerangkan berbagai aspek manajemen perkebunan anggur, jenis minuman anggur, proses penanaman dan memanen, hak dan kewajiban budak perkebunan anggur, hingga peraturan pakaian yang harus dikenakan oleh para budak.

Bangsa Romawi lantas menjadi produsen anggur. Hingga kini kebiasaan minum anggur bangsa Romawi (Italia) masih dilakukan.

3. Jenis-Jenis Minuman Beralkohol

Berdasarkan cara pembuatannya, jenis minuman beralkohol di dunia ini dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu: bir (*beer*), anggur (*wine*), dan spirit (*spirits*).

Bir (*beer*), merupakan minuman beralkohol tertua yang dibuat manusia, yaitu sekitar tahun 5000 SM yang tercatat dalam sejarah tertulis zaman Mesir Kuno dan Mesopotamia. Bir secara harfiah berarti segala minuman beralkohol yang diproduksi melalui proses fermentasi bahan

berpati dan tidak melalui proses penyulingan setelah fermentasi.¹⁴ Proses pembuatan bir disebut *brewing*.

Karakter bir tiap daerah cenderung berbeda, hal ini karena bahan bir yang digunakan berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Sehingga karakteristik bir dari segi rasa dan warna juga berbeda baik jenis maupun klasifikasinya. Bahan dasar yang sering digunakan untuk membuat bir adalah biji-bijian, seperti jagung, gandum, atau gandum hitam yang dikombinasikan dengan ragi.

Berdasarkan cara pembuatannya, bir dapat digolongkan menjadi tiga jenis, yaitu:

- a. Fermentasi atas (*top-fermenting*). Disebut fermentasi atas karena kecenderungan ragi berkumpul pada permukaan adonan bahan selama beberapa hari sebelum tenggelam ke dasar campuran. Jenis bir ini biasanya mengandung kadar alkohol lebih tinggi. Yang tergolong dalam jenis bir ini seperti *ales*, *altbeer*, *special* dan *wheatbeers*.
- b. Fermentasi dasar (*bottom-fermenting*). Jenis bir yang tergolong dalam fermentasi dasar adalah bir lager. Bir ini paling populer dan paling banyak dikonsumsi di dunia karena kadar alkoholnya cenderung lebih rendah.
- c. Fermentasi spontan (*spontaneous-fermenting*). Jenis bir ini adalah jenis lambics, geuze, faro, kriek. Ada sekitar 500 jenis dan berbagai merek bir yang tersebar di seluruh dunia saat ini.

¹⁴ Hartati Nurriana dan Zulfia Ikawati, op. cit. hlm. 27

Anggur (*wine*) adalah minuman beralkohol yang dibuat dari berbagai jenis buah-buahan, seperti buah anggur, *peaches*, *plums* atau *apricots*.¹⁵ Namun yang sering digunakan adalah buah anggur (*grapes*). Minuman anggur mulai peratama kali diproduksi di dunia kemungkinan sekitar tahun 4000 SM.

Wine dibuat melalui fermentasi gula yang ada di dalam buah anggur. Berikut adalah beberapa jenis minuman anggur, yaitu:

- a. Red wine, adalah wine yang dibuat dari anggur merah (*red grapes*). Beberapa anggur merah yang terkenal di Indonesia yaitu *merlot*, *cabernet sauvignon*, *syrah/shiraz*, dan *pinot noir*.
- b. White wine, adalah wine yang dibuat dari anggur putih (*white grape*). Jenis yang terkenal di Indonesia antara lain *chardonnay*, *sauvignon blanc*, *Semillon*, *Riesling*, dan *chenin blanc*.
- c. Rose wine, adalah wine yang berwarna merah muda atau merah jambu yang dibuat dari anggur merah, namun dengan ekstraksi warna yang lebih singkat dibandingkan dengan pembuatan red wine. Di daerah Champagne, ros wine merupakan campuran antara white wine dan red wine.
- d. Sparkling wine, adalah wine yang mengandung cukup banyak gelembung karbon dioksida di dalamnya. Sparkling wine yang paling terkenal adalah Champagne dari Perancis.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 23.

- e. Sweet wine, adalah wine yang masih banyak mengandung gula sisa hasil fermentasi (residual sugar) sehingga membuat rasanya menjadi sangat manis.
- f. Fortified wine, adalah wine yang mengandung alkohol lebih tinggi dibandingkan dengan wine biasa (antara 15% hingga 20,5%). Kadar alkohol yang tinggi ini adalah hasil dari penambahan *spirit* pada proses pembuatannya.

Spirit (*spirits*), adalah minuman beralkohol yang dibuat dengan cara mendistilasi cairan yang telah terfermentasi sehingga dicapai kadar alkohol yang lebih tinggi.¹⁶ Minuman ini terbuat dari *neutral grain* (biji gandum murni). Jenis minuman ini sangatlah banyak jumlahnya, namun yang terkenal adalah wiski, gin, rum, sampanye, tequila, cocktail, dan beberapa jenis liquor. Spirits dapat dibuat dari senyawa organik apapun yang dapat difermentasi menjadi alkohol. Namun sebagian besar minuman beralkohol dibuat dari fermentasi larutan buah atau biji-bijian.

Spirits diukur dari kadar alkoholnya, dan setiap Negara mempunyai skala pengukuran sendiri. Sebagian besar Negara menggunakan skala ABV (*Alcohol By Volume*) yaitu jumlah alkohol per volume, yang dikenal dengan sistem Gay Lussac yang menggambarkan persentase alkohol dalam sejumlah total volume minuman.

- a. Jenis yang terbuat dari biji-bijian, contoh: *scotch, whisky, shochu* (Jepang), *vodka* (Polandia dan Rusia), *bourbon whiskey, wheat whiskey, soju* (Korea).
- b. Jenis yang terbuat dari buah-buahan, contoh: *brandy, cognac, vermouth, Armagnac* (Prancis), *branntwein* (Germany), *pisco* (Chile dan Peru), *rakia* (Turki), *apple brandy, trester* (Jerman), *arak* (Syria, Lebanon, Yordania, dan Irak).
- c. Jenis yang terbuat dari molase atau gula tebu, contoh: *rum, tequilla, mezcal*, dan lain-lain.

4. Manfaat dan Bahaya Minuman Beralkohol

Perlu disadari bahwa alkohol memiliki manfaat bagi manusia. Namun memiliki dampak negatif yang lebih besar. Kegunaan ethanol selain sebagai pelarut, antiseptik, dan minuman, juga sebagai tambahan bahan makanan, bahan dalam industri farmasi dan sebagai bahan bakar. Para ahli juga menyebutkan tentang manfaat minuman beralkohol, seperti istilah "French paradox" yaitu bahwa konsumsi anggur merah yang banyak dijumpai di Prancis ternyata mengurangi risiko terjadinya penyakit jantung koroner. Belakangan diketahui bahwa anggur merah mengandung *resveratrol* dan senyawa polifenol lain yang dapat mengurangi penyerapan kolesterol sehingga mencegah penyakit kardiovaskuler. Namun perlu ditegaskan agar tidak terjebak dengan isu atau mengalihkan karena manfaat alkohol.

para ahli. Walaupun penyakit jantung koroner dapat dikurangi tetapi risiko terjadinya penyakit lain sangatlah banyak.

Dalam Islam pun tidak menafikkan akan fungsi alkohol, namun dalam pandangan Islam meyakini bahwa mudharat minuman beralkohol jauh lebih besar dari pada manfaatnya, sehingga Islam menyatakan dengan tegas keharaman minuman tersebut.

Berikut adalah bahaya minuman beralkohol ditinjau dari beberapa sisi, yaitu sebagai berikut:

a. Bahaya minuman beralkohol bagi kehidupan sosial

Permasalahan minuman beralkohol bagi kehidupan sosial berawal dari sebuah paradigma menyimpang yang menjadi budaya. Pada zaman klasik minuman beralkohol menjadi simbol kejantanan dan keberanian bagi kaum pria. Hingga saat ini budaya tersebut masih bertahan sesuai dengan perkembangan zaman. Para pecandu alkohol yang memiliki tingkatan sosial ekonomi kelas atas bisa membeli minuman beralkohol terkenal dan mahal sehingga masalah sosial mereka tidak terlalu terbuka di depan publik. Tetapi yang sering menjadi masalah sosial adalah para pecandu dan peminum mayoritas yang berasal dari kalangan kelas bawah.

Sering diberitakan tentang tewasnya sekelompok orang di berbagai daerah di Indonesia akibat pesta minuman beralkohol. Tingkatan ekonomi mereka yang rendah hanya mampu membeli minuman anjuran yang harganya mengandung alkohol yang tinggi dan

tanpa standar yang jelas, bahkan ada yang nekat mencampur dengan bahan lain seperti lotion anti nyamuk, spritus, dan lainnya.

Dampak minuman beralkohol terhadap para pecandu ini tidak hanya pada kesehatan mereka secara pribadi, melainkan juga pada keluarga dan lingkungannya. Mereka yang penghasilannya cukup rendah tetap mementingkan minuman beralkohol dari pada anak dan istrinya. Sering juga diberitakan anak dan istri seorang pemabuk yang terlantar tidak diberi nafkah. Bahkan sering terjadinya kekerasan dalam rumah tangga karena akibat emosi saat mabuk yang tidak terkendali tanpa peduli dan kasihan kepada anak dan istrinya. Dampak bagi perkembangan jiwa anak yang baru tumbuh cenderung mengikuti jejak orang tuanya yang suka mabuk. Bahkan dampaknya juga berpotensi terhadap kelahiran bayi yang cacat. Sudah sangat banyak retaknya hubungan rumah tangga dan perceraian akibat seorang suami pecandu minuman beralkohol.

b. Premanisme dan kriminalitas

Di beberapa daerah bermunculan kelompok-kelompok (genk) remaja yang notabene masih dalam bangku sekolah atau mahasiswa. Para remaja ini memiliki emosi yang belum bisa terkendali dengan baik dan cenderung ingin tahu segala sesuatu, sehingga sering kita dengar adanya istilah "coba-coba". Efek alkohol lebih besar pengaruhnya terhadap remaja dari pada orang dewasa. Hal ini

menjadikan para remaja berpotensi untuk menjadi preman setelah mulai terpengaruh dengan minuman beralkohol.

Jika para remaja sudah mulai terikat dan ketagihan dengan minuman beralkohol, akan muncul masalah lain yang sangat kompleks, seperti: tawuran pelajar, perkelahian antar genk, kebut-kebutan di jalan raya, penyimpangan seksual, pencurian dan lain sebagainya.

c. Bahaya minuman beralkohol bagi kesehatan

Etanol yang terkandung dalam minuman merupakan penekan susunan saraf pusat, di samping itu juga mempunyai efek yang sangat berbahaya pada pankreas, saluran pencernaan, otot, darah, jantung, kelenjar endokrin, sistem pernapasan, perilaku seksual, dan efek-efek terhadap bagian lainnya, sekaligus sebagai penyebab terjadinya sindrom alkohol fetus.

Alkohol atau etanol bersifat larut dalam air, sehingga apabila dikonsumsi akan diserap masuk melalui saluran pernafasan dan akan mencapai setiap sel. Penyerapan terjadi setelah alkohol masuk ke dalam lambung dan diserap oleh usus kecil. Hanya 5-15% yang diekskresikan secara langsung melalui paru-paru, keringat dan urine.

Dampak ketagihan akibat meminum minuman bralkohol tergantung pada jumlah yang diminum dan tidak bergantung pada jenis

1) Jangka pendek

Orang yang mengkonsumsi minuman beralkohol akan berdampak kurangnya daya koordinasi seperti tidak bisa berjalan dengan baik (sempoyongan). Dalam waktu yang singkat hal ini menyebabkan *hangover*, yaitu disebabkan oleh keracunan alkohol, bahan lain dalam alkohol, dan akibat ketagihan alkohol. Tanda-tanda *hangover* alkohol yaitu sakit kepala, muntah, diare, gangguan pergerakan usus, dan menggeletar selama 8-12 jam kemudian.

2) Jangka panjang

Dampak jangka panjang dirasakan setelah beberapa bulan atau beberapa tahun setelah meminumnya. Dampaknya seperti sakit jantung, hati, atau penyakit dalam perut. Efeknya akan mengurangi selera makan, kekurangan vitamin, mudah terjangkit penyakit dan impoten. Dampak yang lebih besar adalah bisa mengakibatkan kematian awal karena serangan sakit jantung atau hati, radang paru-paru, kanker, keracunan alkohol, akibat kecelakaan, pembunuhan, dan bahkan bisa bunuh diri.

Alkohol memiliki dampak yang cukup banyak terhadap organ tubuh manusia. Pengaruh alkohol terhadap berbagai sistem organ

- 1) Berpengaruh pada otak dan sistem saraf.
- 2) Berpengaruh pada sistem kardiovaskuler (jantung pembuluh darah).
- 3) Berpengaruh pada sistem pencernaan dan hati.
- 4) Berpengaruh pada sistem reproduksi dan seksualitas.
- 5) Berpengaruh pada janin dalam kandungan.
- 6) Berpengaruh pada kanker.
- 7) Berpengaruh pada sistem kekebalan tubuh (imunitas).

B. Tinjauan Tentang Hukum Islam

Hukum Islam merupakan terjemahan dari kata *al-fiqh al-Islam*. Ilmu fiqh merupakan suatu ilmu yang mempelajari norma-norma hukum dasar yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Sunnah untuk diterapkan dalam kehidupan.

Antara syariat dan fiqh saling berhubungan antara satu sama lain. Dasar-dasar hukum yang terdapat dalam Al-Quran dan Hadis merupakan *Syariat*, dirumuskan pemahamannya oleh para *fugaha* yang kemudian disebut sebagai hukum fiqh. Jadi, syariat adalah landasan fiqh, sedangkan fiqh adalah pemahaman tentang syariat.

Hubungan hukum Islam dengan agama Islam yaitu hukum Islam bersumber dari agama Islam itu sendiri. Hukum Islam juga merupakan bagian yang tak terpisahkan dari agama Islam yang terdiri atas aqidah, syariat, dan

sisi syariat. Secara materi hukum Islam mengatur mengenai ketentuan tentang pribadi, sosial, ekonomi, politik, budi pekerti (akhlak), dan lain-lain.

Sumber pokok hukum Islam adalah Al-Qur'an, sedangkan posisi Al-Hadis adalah sebagai pelengkap atau penjelasan terhadap Al-Qur'an itu sendiri. Sebagaimana dijelaskan dalam Al-Qur'an dan Hadits berikut:

"Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah rasul-Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan rasul (sunahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya." (QS. An-Nisa': 59).

"Rasulullah bertanya kepada Mu'adz "Bagaimana kamu akan memutuskan terhadap suatu perkara yang datang kepadamu?" Mu'adz menjawab, "Saya akan memutuskan dengan Kitabullah." Nabi bertanya, "Kalau engkau tidak mendapatinya di dalam Kitabullah?" Mu'adz menjawab, "Saya akan memutuskan berdasarkan Sunnah Rasul." Nabi bertanya, "Kalau di situ juga tidak ada?" Mu'adz menjawab, "Saya akan berijtihad berdasar pendapatku dan saya tidak akan lengah." Nabi pun menepuk dada Mu'adz dan berkata "Alhamdulillah yang telah memberi taufik utusan Rasulullah sesuai dengan apa yang diidloi oleh Allah dan Rasul-Nya" (HR Imam

Hukum Islam memiliki sumber atau rujukan untuk menentukan suatu hukum. Sumber hukum Islam dapat dikelompokkan menjadi sumber hukum Islam yang disepakati para ulama dan yang tidak disepakati.¹⁷

Berikut adalah beberapa sumber hukum Islam yang disepakati oleh para ulama, antara lain adalah sebagai berikut:

1. Al-Qur'an

Menurut pendapat yang paling kuat, seperti yang dikemukakan oleh Subhi Shalih bahwa Al-Qur'an berarti bacaan. Kata Al-Qur'an selanjutnya dipergunakan untuk menunjukkan kalam Allah Swt yang diwahyukan kepada Nabi Muhammad Saw. Kalam Allah Swt yang diwahyukan kepada nabi-nabi selain nabi Muhammad Saw tidak dinamai Al-Qur'an, seperti Taurat yang diturunkan kepada nabi Musa as, Zabur kepada nabi Dawud as, dan Injil kepada nabi Isa as.

Sebagian nama-nama Al-Qur'an, baik secara langsung maupun tidak langsung memperlihatkan fungsi-fungsi Al-Qur'an. Dari sudut isi atau substansinya fungsi Al-Qur'an sebagian tersurat dalam namanya adalah sebagai berikut:

- a. *Al-huda* (petunjuk). Ada tiga kategori bahwa Al-Qur'an sebagai petunjuk, yaitu bagi manusia secara umum, orang-orang yang bertaqwa, dan orang-orang yang beriman.
- b. *Al-furqan* (pemisah). Bahwa Al-Qur'an berfungsi untuk membedakan dan bahkan memisahkan antara yang haq dan yang batil.

¹⁷ A. Syafiqi Kasim, 1997, *Filosofi Al-Qur'an*, Pustaka Sastra, 55.

- c. *Al-syifa* (obat). Bahwa Al-Qur'an berfungsi sebagai obat bagi penyakit-penyakit yang ada dalam dada manusia.
- d. *Al-mau'izhah* (nasehat). Bahwa Al-Qur'an merupakan nasihat bagi orang-orang yang bertaqwa.

Kesamaan dari nama-nama Al-Qur'an yang disepakati para ulama sebagai hakikat Al-Qur'an, yaitu bahwa Al-Qur'an merupakan wahyu atau kalam Allah yang disampaikan kepada nabi Muhammad Saw. Isinya penuh dengan ilmu yang bebas dari keraguan, kecurangan, pertentangan, dan kejahilan serta merupakan kebenaran, keseimbangan pemikiran, dan karunia.

Kedudukan Al-Qur'an sebagai firman Allah berdasarkan substansinya bahwa Al-Qur'an bukanlah ciptaan manusia atau Nabi Muhammad Saw dan tidak ada intervensi dari para sahabat yang menyusun Al-Qur'an karena Al-Qur'an dipelihara kebenarannya oleh Allah Swt. Sebagaimana firman Allah Swt, yaitu: "*Sesungguhnya Kami-lah yang menurunkan Al-Qur'an, dan sesungguhnya Kami benar-benar memeliharanya*" (QS. Al-Hijr: 9).

2. Hadis (Sunnah)

Ada beberapa istilah lain yang menunjukkan penyebutan *al-hadits* seperti *al-sunnah*, *al-khabar*, dan *al-atsar*. Ketiga istilah tersebut menurut

Menurut ahli bahasa, *al-hadis* adalah *al-jadid* (baru), *al-khabar* (berita), dan *al-qarib* (dekat). Namun secara terminologi menurut ulama hadis, arti hadis adalah sesuatu yang disandarkan kepada Nabi Saw, baik berupa perkataan, perbuatan, sifat, dan taqir (perbuatan yang dilakukan oleh sahabat di hadapan Nabi Saw dan beliau mengetahuinya, namun Nabi Saw tidak ikut melakukan perbuatan tersebut dan juga tidak melarangnya). Menurut ulama ahli *ushul fiqh*, hadis adalah segala perkataan, perbuatan, dan *taqir* Nabi Saw yang berkaitan dengan penetapan hukum.

Al-Sunnah dalam pengertian etimologi adalah jalan dan cara yang merupakan kebiasaan yang baik atau yang jelek. Sedangkan pengertian al-Sunnah secara terminologi menurut Muhammad Ajaj Al-Khatib adalah segala yang bersumber dari Rasulullah Saw, baik berupa perkataan, perbuatan, *taqir*, sifat *khalaqah* atau *khuluqiyah* maupun perjalanan hidupnya sebelum atau sesudah ia diangkat menjadi Rasul.

Al-khabar secara bahasa berarti *al-naba* (berita), sedangkan *al-atsar* berarti pengaruh atau sisa sesuatu (*baqiyat al-syai'*). Arti terminologi *Al-khabar* dan *al-atsar* menurut jumhur ulama, memiliki arti yang sama, yaitu sesuatu yang disandarkan kepada Nabi Muhammad Saw, sahabat, dan tabi'in. Sedangkan menurut ulama Khurasan, *al-atsar* hanya untuk yang *mauquf* (disandarkan pada sahabat), dan *al-khabar* untuk yang *marfu'* (disandarkan kepada Nabi Saw). Dari keempat istilah tersebut tergantung juga pada aspek penyandarannya seperti yang *maqthu'* (disandarkan pada tabi'in).

Posisi dan fungsi hadis merupakan sumber ajaran Islam kedua setelah Al-Qur'an. Fungsi hadis terhadap Al-Qur'an adalah sebagai penjelas (*al-Bayan*). Fathurrahman menyimpulkan kategori *al-Bayan* ke dalam tiga hal, yaitu:

- a. Hadis berfungsi menetapkan dan memperkuat hukum-hukum yang telah ditentukan oleh Al-Qur'an.
- b. Hadis berfungsi merinci dan menginterpretasi ayat-ayat Al-Qur'an yang *mujmal* (global) serta memberikan persyaratan (*taqyid*) terhadap ayat-ayat yang *muthlaq*, di samping itu ia juga mengkhususkan (*tahkshish*) terhadap ayat-ayat yang bersifat umum (*'am*).
- c. Hadis berfungsi menetapkan aturan atau hukum yang tidak didapat di dalam Al-Qur'an.

3. Ijmak

Perkataan "Ijmak" berasal dari kata "jama'a" yang berarti himpunan atau kumpulan. Menurut istilah fiqh, ijmak ialah persetujuan pendapat dari para *mujtahid* atau kesepakatan dari para *mujtahid* pada suatu masa atas suatu hukum syara' setelah wafatnya Rasulullah Saw.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ijmak terdiri dari empat unsur, yaitu:

- a. Adanya seluruh mujtahid yang sepakat tentang suatu hukum. Jadi, jika yang sepakat hanya beberapa mujtahid dalam suatu masa, maka pendapat mereka bukanlah dikatakan ijmak. Begitu juga jika terdapat

seluruh mujtahid, namun tidak memiliki suatu kesepakatan hukum, maka tidak dikatakan ijmak.

- b. Kesepakatan itu terjadi atas suatu ketentuan hukum syara' tanpa melihat daerah tempat tinggal *mujtahid*, bangsa, dan golongannya. Maka jika kesepakatan tentang hukum hanya oleh para ulama negara tertentu atau golongan tertentu bukanlah dikatakan ijmak.
- c. Kesepakatan para mujtahid dapat diketahui, baik seluruhnya telah mengatakan pendapatnya dengan terus terang maupun secara diam-diam, baik melalui lisan, maupun melalui perbuatan atau tindakan.
- d. Kesepakatan tersebut benar-benar telah jelas, sehingga tidak ada satupun yang merasa tidak sepakat.

Pada saat ini sangat sukar mendapatkan ijmak para ulama karena luasnya bagian dunia yang ditempati umat Islam. Ijmak yang hakiki hanya mungkin terjadi pada khalifah pertama dan kedua saja.

4. Qiyas

Qiyas menurut bahasa adalah ukuran atau perbandingan. Sedangkan menurut para *fuqaha*, qiyas adalah menghubungkan suatu peristiwa yang ada nash hukumnya dengan disamakan hukumnya dengan cara yang tercantum dalam nash itu karena adanya persamaan dalam kedua peristiwa pada 'illat hukumnya.

- a. Pokok (*ashal*) qiyas, yaitu sesuatu peristiwa yang sudah ada hukumnya, baik ditetapkan melalui Al-Qur'an maupun Sunnah.
- b. Cabang (*far'u*) qiyas, yaitu sesuatu yang belum ada hukumnya. Disyaratkan pada cabang bahwa kuantitas sebab yang ada pada cabang dan pokok sekurang-kurangnya sama atau berat dari yang ada pada pokok dan hukum cabang belum ditetapkan melalui Al-Qur'an maupun Sunnah.
- c. Sebab (*'illat*) qiyas, yaitu suatu alasan hukum yang menyebabkan hukum.
- d. Hukum qiyas, yaitu ketentuan yang pada pokok qiyas yang sudah ditetapkan melalui Al-Qur'an maupun Sunnah.

Sebagai contoh qiyas, hukum haram meminum khamar dalam Al-Qur'an diqiyaskan kepada setiap minuman yang memabukkan, sehingga hukumnya juga haram.

Adapun sumber-sumber hukum Islam yang tidak disepakati para ulama ada tujuh macam, yaitu sebagai berikut:

1. Istihsan

Istihsan artinya mencari kebaikan, atau menganggap sesuatu lebih baik. Menurut istilah, istihsan diartikan berpaling pada sesuatu masalah dari suatu hukum yang sama menuju hukum lain karena ada alasan yang lebih kuat. Istihsan merupakan metode yang unik dalam mempergunakan akal pikiran dengan mengesampingkan analogi yang ketat dan bersifat labiriah demi kepentingan masyarakat dan keadilan. Sebagai contoh

penguasa mencabut hak milik seseorang atas tanah dengan paksa ketika pemiliknya tidak mengizinkan untuk pelebaran jalan.

2. Istishab

Istishab artinya membawa atau menemani. Sedangkan menurut istilah, istishab yaitu berlangsungnya hukum yang telah ada semenjak masa yang lalu berdasarkan apa yang telah ada itu. Jadi, menetapkan hukum suatu hal menurut keadaan yang terjadi sebelumnya, sampai ada dalil yang mengubahnya.

Contoh seorang suami meninggalkan istrinya dalam waktu yang lama tanpa ada proses perceraian. Maka status istri tetap sebagai wanita yang bersuami sehingga tidak boleh dilamar pria lain sampai ada bukti bahwa mereka telah bercerai.

3. Masalah Mursalah

Maslahah mursalah adalah tiap-tiap masalah yang tidak dikaitkan dengan nash pada hukum syara' yang menjadikan kita menghormati atau menolaknya. Sedangkan jika dihargai bakal mendatangkan manfaat atau menolak kemudhoratan.

Jadi, masalah mursalah adalah cara menemukan hukum sesuatu hal yang tidak terdapat dalam Al-Qur'an dan Sunnah berdasarkan pertimbangan kemaslahatan atau kepentingan umum. Contoh, pemungutan pajak merupakan kewajiban untuk kemaslahatan atau pemerataan pendapatan

4. Urf

Urf (adat) menurut bahasa adalah kebiasaan yang berlaku dalam perkataan, perbuatan, atau meninggalkannya karena telah menjadi kebiasaan umum. Sedangkan menurut istilah, urf berarti sesuatu yang telah menjadi kebiasaan dan diterima oleh tabiat yang baik serta telah dilakukan oleh penduduk Islam dengan ketentuan tidak bertentangan dengan nash dan syara'.

Adat istiadat ini tentu berkenaan dengan soal muamalah. Sebagai contoh yaitu kebiasaan jual beli buah-buahan yang dipetik langsung oleh pembeli di pohonnya.

5. Saddudzara'i.

Secara bahasa "sadd" artinya menutup, sedangkan "dzara'i" artinya jalan yang menyampaikan kepada sesuatu. Jadi maksud Sadd Dzarai' adalah menutup semua jalan atau alat yang menyebabkan kepada kerusakan. Pada dasarnya para fuqaha memakai dasar ini, jika merupakan satu-satunya wasilah kepada *ghayah* (alternatif terahir).

6. Mazhab Sahabat

Yang dimaksud dengan sahabat Nabi Saw, yaitu orang yang menyaksikan Nabi Saw dan beriman kepadanya, menemaninya meskipun sebentar, lalu meninggal dalam keadaan masih beragama Islam.

Menurut ulama ushul fiqih, mazhab sahabat adalah pendapat para sahabat yang telah beriman kepada Nabi Saw sebelum Hudaibiyah, turut berperang bersama Nabi Saw atau terkenal karena fatuannya. Mazhab

sahabat tidak menjadi hujjah bagi sahabat yang lain. Namun mazhab sahabat menjadi hujjah atau tidak untuk tabi'in atau umat setelahnya ada tiga pendapat, yaitu:

- a. Mazhab sahabat tidak dapat dijadikan hujjah, karena sahabat dianggap sebagai mujtahid yang perkataannya tidak bisa berdiri sendiri.
- b. Mazhab sahabat merupakan hujjah dan didahulukan dari qiyas menurut pendapat Imam syafi'i, Hambali, Hanafi, dan Maliki.
- c. Mazhab sahabat merupakan hujjah jika dikuatkan oleh qiyas atau tidak bertentangan dengan qiyas.

7. Syar'u Man Qablana

Syariat sebelum kita adalah syariat-syariat yang diberikan kepada para Nabi terdahulu sebelum datangnya Rasulullah Saw. Syariat tersebut dibagi menjadi tiga, yaitu:

- a. Yang telah dihapuskan oleh syariat kita, yaitu apabila Al-Qur'an atau Sunnah menerangkan bahwa syariat terdahulu telah dihapus, maka tidak boleh dijalankan.
- b. Tetap menjalankan syariat terdahulu yang tidak dihapuskan oleh nash.
- c. Jika tidak dihapus dan tidak pula dijelaskan oleh nash, maka dikembalikan pada kekuatan kitab-kitab terdahulu.

C. Tinjauan Tentang Peraturan Daerah

1. Otonomi Daerah

Dengan adanya otonomi daerah, maka pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Begitu juga tentang peraturan daerah yang diatur dalam pasal 22 huruf (n) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu “dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban: membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.”

System pemerintahan daerah di Indonesia menurut UUD 1945 dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi kemudian dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil. Hal ini tercantum dalam perubahan kedua UUD 1945 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam pasal 18 dinyatakan sebagai berikut:

a. 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.

b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur

- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Dalam menjalankan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, maka kebijakan politik hukum yang diambil oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. kemudian diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Selain itu juga perlu mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan,

keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas otonomi daerah yang dimaksud artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan.¹⁸ Sedangkan pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.

2. Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh penguasa tertentu, yakni Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.¹⁹

Menurut pasal 1 ayat (7) UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Menurut pasal 1 (10) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

¹⁸ Siswanto Sunaryo, 2008, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.6.

¹⁹ Jenson Soeito, 1999, *Teknik Membuat Peraturan Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, hlm.10.

Dari beberapa pengertian tentang peraturan daerah di atas ada unsur yang harus dipertegas untuk pembahasan lebih lanjut, yaitu bahwa Perda merupakan peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Dalam artian segala kaidah tentang peraturan daerah diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan salah satu dasar bagi pembangunan sistem hukum nasional. Suatu peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat, sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004.

Masalah kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah. Hak untuk menetapkan peraturan daerah disebut hak legislatif (*legislative, bevoegdheid, legislative power*). Hasil kerja dari legislatif dari daerah ini disebut dengan Peraturan Daerah.

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, berwenang membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Substansi atau muatan materi Perda adalah perintah dan larangan

peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sistem pemerintahan daerah yang berlaku, menempatkan kepala daerah sekaligus sebagai pimpinan daerah otonomi dan perwakilan pemerintah pusat di dalam lingkungan pemerintahan daerah dan disebut kepala wilayah.²⁰

Maka pada tingkat daerah ini dikenal ada dua macam peraturan perundang-undangan yang mempunyai sifat mengatur, yaitu Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) dan Keputusan Kepala Daerah. Perda dan keputusan kepala daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah satuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan-urusan rumah tangga daerah yang bersumber pada otonomi dan tugas pembantuan.²¹

Suatu peraturan yang baik apabila isi peraturan itu dapat dituangkan dalam suatu bentuk dan dengan suatu adat bahasa yang sopan, segar, baik, dan mudah dipahami oleh siapapun, disusun secara sistematis, dengan meninggalkan hal-hal yang kurang perlu, tidak menunjukkan

²⁰ Abdul Latief, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijakan pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, UII Press. Cet. 1. hal. 62.

²¹ UUD 1945 Pasal 18, ayat 2: "Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

kekurangan-kekurangan, tidak membuat istilah-istilah yang dapat memberikan interpretasi yang ambigu, serta memberikan kepastian tetapi tetap elastis sehingga dapat mengikuti perkembangan zaman.

3. Landasan Pembuatan Perda

Perda merupakan implementasi sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara Perda dan masyarakat. Pembuatan Perda memiliki perbedaan sifat substansi materi sebab muatan Perda dibuat kadang dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan maupun substansi Perda sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu Perda merupakan suatu perundang-undangan yang menjadi sarana komunikasi dan demokrasi antara Perda itu sendiri dengan masyarakat.

Dalam kajian ilmu hukum, ada tiga parameter sebuah peraturan perundang-undangan termasuk Perda dapat berlaku secara baik, yaitu apabila memenuhi unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis. Beberapa landasan yang perlu diperhatikan secara seksama dalam membentuk atau membuat suatu peraturan perundang-undangan, yaitu sebagai berikut :²²

a. Landasan filosofis

Landasan filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sebuah peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis itu adalah Pancasila, sehingga pada

²² Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoretis dan Praktis disertai Manual) : Konsep Teoretis Menuju Artikulasi Empiris*, Jakarta, Kencana, hlm. 89.

prinsipnya tidak sah suatu peraturan perundang-undangan jika bertentangan dengan Pancasila sebagai dasar negara.

Pandangan hidup suatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral dan etika yang pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi dari suatu daerah tertentu. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Perda dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau normanya mendapat pembenaran, dikaji secara filosofis. Jadi, ia mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila sejalan dengan nilai-nilai yang baik.

b. Landasan yuridis

Landasan yuridis yaitu ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum atau dasar hukum untuk pembuatan atau perancangan suatu peraturan perundang-undangan. Dasar atau landasan yuridis ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

- 1) Landasan yuridis formal, yaitu landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi atau pejabat tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
- 2) Landasan yuridis materiil, yaitu landasan yang memberikan dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

Landasan yuridis sangat penting dalam pembuatan Perda

kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, mengikuti tata cara tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Kalau tidak, maka peraturan perundang-undangan itu akan batal demi hukum atau tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

c. Landasan sosiologis

Landasan sosiologis, yaitu landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perundang-undangan, yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat yang membutuhkan perlunya pengaturan.

Suatu Perda dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini berarti bahwa Perda yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Pada prinsipnya hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat, dan jika tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya. Tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak ditaati dan dipatuhi.

4. Sumber Hukum, Dasar Hukum dan Asas Peraturan Daerah

Sumber hukum peraturan daerah adalah Pancasila sebagaimana dalam pasal 2 UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan dijelaskan bahwa “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara.” Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Adapun dasar hukum pembentukan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945 Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B.
- b. UU No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Keputusan Presiden No. 44 tahun 1999 Tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden.
- d. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 21, 22, 23, dan 24 tahun 2003.
- e. Tata tertib DPRD Propinsi atau Kabupaten/Kota.
- f. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- g. UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Asas hukum merupakan kaidah fundamental dalam suatu sistem hukum. Asas hukum merupakan pikiran-pikiran dasar yang menjadi jantungnya peraturan hukum.

Dalam membentuk Peraturan Daerah harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu meliputi asas-asas sebagai berikut:

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

Dalam pasal 6 UU Nomor 10 Tahun 2004, dinyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-Undangan mengandung asas:

- a. Pengayoman.
- b. Kemanusiaan.
- c. Kebangsaan.
- d. Kekeluargaan.
- e. Kenusantaraan.
- f. Bhinneka tunggal ika.
- g. Keadilan.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

- i. Ketertiban dan kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

5. Tahapan-tahapan Pembuatan Peraturan Daerah

UU Nomor 10 Tahun 2004 merupakan ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Ketentuan tersebut secara garis besar terbagi menjadi beberapa tahapan, yaitu: perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

a. Tahapan perencanaan

Pada tahap ini dimulai dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang bertujuan mendesain Perda secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Daftar Raperda yang ada di dalam Prolegda setiap tahun mencerminkan skala prioritas yang disusun oleh DPRD dan pemerintah daerah sampai dengan tahapan terakhir yaitu pengundangan, dan penyebarluasan.

b. Tahapan persiapan

Tahapan persiapan diawali dengan menampung masukan secara lisan atau tertulis dari masyarakat dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota.

c. Tahapan perumusan

Pada tahap ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) **Draf Naskah Akademik yang akan diusulkan.**
 - b) **Hasil Naskah Akademik sebagai bahan pembahasan dan Rapat Konsultasi.**
 - c) **Pemantapan konsepsi (perspektif yang holistik).**
- 2) **Pembentukan Tim Asistensi:**
- a) **Menitikberatkan pembahasan pada materi.**
 - b) **Melaporkan perkembangan penyusunan Raperda dan permasalahannya kepada Kepala Daerah.**
- 3) **Konsultasi Raperda dengan pihak-pihak yang terkait.**
- 4) **Persetujuan Raperda oleh Kepala Daerah.**
- d. **Tahap pembahasan**

Pada tahap pembahasan, Raperda dibahas oleh DPRD dengan gubernur, bupati/wali kota untuk mendapatkan persetujuan bersama. Raperda dapat berasal dari DPRD atau atas inisiatif kepala daerah. Pembahasan sebuah Raperda di DPRD dilakukan di dalam Rapat Paripurna I, II, III dan IV, masing-masing memiliki agenda tersendiri, yaitu sebagai berikut:

- 1) **Rapat Paripurna I, apabila Raperda bersal dari DPRD, maka agendanya adalah menyampaikan keterangan atau penjelasan DPRD atas Raperda. Namun apabila atas inisiatif kepala daerah, maka agendanya adalah penyampaian keterangan atau penjelasan kepala daerah atas Raperda yang diusulkan.**

- 2) Rapat Paripurna II, yaitu agendanya adalah tanggapan kepala daerah atas Raperda yang berasal dari DPRD dan jawaban DPRD atas tanggapan kepala daerah. Atau pandangan umum masing-masing fraksi di DPRD atas Raperda usul inisiatif kepala daerah dan jawaban kepala daerah atas pandangan umum fraksi-fraksi di DPRD.
 - 3) Rapat Paripurna III, yaitu membahas agenda-agenda sebagai berikut:
 - a) pembahasan Raperda dalam komisi, atau gabungan komisi, atau oleh panitia khusus bersama dengan kepala daerah.
 - b) Pembahasan Raperda secara intern di dalam komisi, atau gabungan komisi, atau panitia khusus (tanpa mengurangi pembahasan bersama kepala daerah).
 - 4) Rapat Paripurna IV, agendanya mencakup:
 - a) Laporan hasil pembahasan Raperda pada Rapat Paripurna III.
 - b) Pendapat akhir fraksi-fraksi di DPRD.
 - c) Pengambilan keputusan oleh DPRD.
 - d) Sambutan gubernur, bupati/wali kota sebagai kepala daerah.
- e. Tahapan pengesahan

Tahapan pengesahan diawali dengan menyampaikan Perda tersebut kepada pejabat yang berwenang untuk dimintakan pengesahannya, dalam hal ini khusus bagi peraturan daerah yang memerlukan pengesahan dari pejabat yang berwenang. Tetapi bagi

peraturan daerah yang tidak memerlukan pengesahan dari pejabat yang berwenang dapat segera diundangkan di dalam Lembaran Daerah yang bersangkutan selanjutnya sudah dapat dilaksanakan. Setelah permohonan tentang pengesahan Peraturan Daerah diterima oleh pejabat yang berwenang, maka oleh pejabat yang berwenang menyampaikan pemberitahuan atau kabar kepada Pemerintah Daerah yang mengajukan permohonan pengesahan Peraturan Daerah tersebut.

f. Tahapan pengundangan

Dalam konsep hukum, Perda tersebut telah mempunyai kekuatan hukum materil terhadap pihak yang menyetujuinya sejak ditandatangani. Oleh sebab itu rumusan hukum yang ada dalam Raperda tersebut sudah tidak dapat diganti secara sepihak. Pengundangan dalam Lembaran Daerah adalah tahapan yang harus dilalui agar Raperda mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada publik. Dalam konsep hukum, maka draf Raperda sudah menjadi Perda yang berkekuatan hukum formal dan sudah dapat diterapkan.

g. Tahapan penyebarluasan.

Pada tahap ini Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita

6. Sistematika Peraturan Daerah

Sistematika peraturan daerah sebagaimana sistematika peraturan perundang-undangan pada umumnya, yaitu: judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan (jika diperlukan), lampiran (jika diperlukan).

- a. Judul, yaitu memuat keterangan mengenai jenis, nomor, dan tahun peraturan perundang-undangan atau penetapan, dan nama peraturan perundang-undangan.
- b. Pembukaan, yaitu pada pembukaan peraturan perundang-undangan dicantumkan empat hal, yaitu:
 - 1) Frase “DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA”
 - 2) Jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan.
 - 3) Konsiderans, yaitu memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang pembuatan peraturan perundang-undangan. Pokok pikiran tersebut memuat unsur filosofis, yuridis dan sosiologis. Konsideran diawali dengan kata “menimbang”.
 - 4) Dasar hukum, yaitu memuat dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan. Memuat peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Dasar hukum diawali dengan

- 5) Diktum, yaitu terdiri atas:
 - a) Kata Memutuskan;
 - b) kata Menetapkan;
 - c) Nama Peraturan Perundang-undangan.
- c. Batang tubuh. Pada batang tubuh memuat semua substansi peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam bentuk pasal-pasal. Pengelompokan materi peraturan perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian dan paragraf yang dilakukan atas dasar kesamaan materi. Berikut uraian dari batang tubuh:
 - 1) Ketentuan Umum.
 - 2) Materi Pokok yang Diatur.
 - 3) Ketentuan Pidana (Jika diperlukan).
 - 4) Ketentuan Peralihan (Jika diperlukan).
 - 5) Ketentuan Penutup.
- d. Penutup, yaitu pada penutup memuat beberapa hal:
 - 1) Rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan perundang-undangan dalam lembaran Negara REPUBLIK INDONESIA atau Berita Negara Republik Indonesia.
 - 2) Penandatanganan pengesahan dan penetapan peraturan perundang-undangan.
 - 3) Akhir bagian penutup.
- e. Penjelasan, yaitu berfungsi sebagai tafsiran resmi atas materi tertentu.

peraturan lebih lanjut. Penjelasan memuat penjelasan umum dan pasal demi pasal.

- f. Lampiran, yaitu dalam peraturan perundang-undangan memerlukan lampiran, hal tersebut harus dinyatakan dalam batang tubuh dan pernyataan bahwa lampiran tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pada akhir lampiran harus dicantumkan nama dan tanda tangan pejabat yang mengesahkan/menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.