

BAB V

PEMBAHASAN

A. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol Dalam Perspektif Hukum Islam

Di Kabupaten Tulungagung untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur dan merata baik materiil maupun spiritual dilakukan upaya kepastian hukum atas pengaturan mengenai pengedaran, penjualan, dan pengawasan minuman beralkohol maka membuat peraturan daerah nomor 4 tahun 2011 tentang pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol. Sehingga mengatur minuman yang haram dan najis ini dapat dilakukan dengan mempersempit ruang dalam peredarannya.

Kehadiran peraturan daerah ini lebih disebabkan karena maraknya penjualan minuman beralkohol yang tidak sesuai penggolongannya, tidak memiliki izin tempat penjualan dan larangan-larangan peredaran minuman beralkohol sehingga pemerintah daerah kabupaten tulungagung membuat regulasi oleh lembaga eksekutif dan legislatif yaitu Peraturan Daerah nomor 4 tahun 2011 tentang pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol. Maka menurut hukum islam bahwa pelaksanaan peraturan daerah tentang minuman beralkohol tidak sesuai untuk menghindari kemusharatannya. Dari sisi pelaksana Peraturan Daerah tidak

begitu menjalankan perannya dengan baik. Karena masih saja banyak peredaran minuman beralkohol yang bertentangan dengan hukum islam.

"Kami datang ke sini (MUI) untuk membuktikan bahwa peredaran minuman keras di Tulungagung masih sangat banyak, apalagi yang palsu," ujar Ketua FKDM Tulungagung Abdul Rosyid, seperti dikutip dari Antara, Selasa (3/6). Dia mengklaim, enam botol minuman keras yang mereka serahkan ke MUI merupakan hasil pembelian dari sejumlah warung dan kafe di seputar Kota Tulungagung, dengan cara terbuka. Menurut pengakuan dia, warung-warung ataupun cafe tersebut memang tidak secara langsung memajang minuman keras yang mereka jajakan, tetapi proses pembelian bisa dilakukan dengan mudah oleh siapapun yang membutuhkan. "Mereka biasanya menyembunyikan di gudang atau dalam rumah, tetapi jika ada pembeli yang membutuhkan biasanya pelayanannya sangat terbuka. Parahnya anak-anakpun bahkan ternyata bisa beli dengan mudah," ungkapnya.¹

MUI berharap minuman beralkohol tidak lagi memakan korban jiwa, karena *khamr* atau miras adalah induk keburukan. Dalam hadits ditegaskan, *khamr* itu *ummul khobaaits* (induk keburukan).²

¹<https://www.merdeka.com/peristiwa/mui-tulungagung-terima-bukti-minuman-keras-palsu.html> (diakses pada hari 25 Januari 2019 pukul 16.05 WIB)

²<https://www.nahimunkar.org/mui-tulungagung-ancam-gelari-bupati-bapak-minuman-keras/> (diakses pada hari 25 Januari 2019 pukul 20.30 WIB)

قَالَ رَسُولُ اللَّهِ ﷺ - « الْخَمْرُ أُمُّ الْخَبَائِثِ وَمَنْ شَرِبَهَا لَمْ يَقْبَلِ اللَّهُ مِنْهُ صَلَاةً أَرْبَعِينَ يَوْمًا فَإِنْ مَاتَ وَهِيَ فِي بَطْنِهِ مَاتَ مِيتَةً جَاهِلِيَّةً ». وَاللَّفْظُ لِأَبِي عُمَرَ الْقَاضِي.

*Rasulullah shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda: Khamr itu adalah induk keburukan (ummul khobaits) dan barangsiapa meminumnya maka Allah tidak menerima sholatnya 40 hari. Maka apabila ia mati sedang khamr itu ada di dalam perutnya maka ia mati dalam keadaan bangkai jahiliyah.*³

Allah Ta'ala telah melarang keras khamr dengan firman-Nya:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِنَّمَا الْخَمْرُ وَالْمَيْسِرُ وَالْأَنْصَابُ وَالْأَزْلَامُ رَجْسٌ مِّنْ عَمَلِ الشَّيْطَانِ فَاجْتَنِبُوهُ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ ﴿٩٠﴾ إِنَّمَا يُرِيدُ الشَّيْطَانُ أَنْ يُوقَعَ بَيْنَكُمْ الْعَدَاوَةَ وَالْبَغْضَاءَ فِي الْخَمْرِ وَالْمَيْسِرِ وَيَصُدَّكُمْ عَنْ ذِكْرِ اللَّهِ وَعَنِ الصَّلَاةِ فَهَلْ أَنْتُمْ مُنْتَهُونَ ﴿٩١﴾

090. Hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya (meminum) khamar, berjudi, (berkorban untuk) berhala, mengundi nasib dengan panah, adalah perbuatan keji termasuk perbuatan syaitan. Maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan.091. Sesungguhnya syaitan itu bermaksud hendak menimbulkan permusuhan

³HR At-Thabrani, Ad-Daraquthni dan lainnya, dihasankan oleh Al-Albani dalam Shahihul

dan kebencian di antara kamu lantaran (meminum) khamar dan berjudi itu, dan menghalangi kamu dari mengingat Allah dan sembahyang; maka berhentilah kamu (dari mengerjakan pekerjaan itu). (QS Al-Maaidah: 90, 91).

Secara terinci, Nabi Muhammad shallallahu ‘alaihi wa sallam menyebutkan dilaknatnya orang-orang yang berkaitan dengan khamr:

عَنِ ابْنِ عُمَرَ ، قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ -ﷺ- : «لَعَنَ اللَّهُ الْخَمْرَ وَشَارِبَهَا وَسَاقِيَهَا وَبَائِعَهَا وَمُبْتَاعَهَا وَعَاصِرَهَا وَمُعْتَصِرَهَا وَحَامِلَهَا وَالْمَحْمُولَ إِلَيْهِ» . زَادَ جَعْفَرٌ فِي رَوَايَتِهِ : «وَأَكَلَ ثَمَنَهَا» . حَدِيثُ ابْنِ عُمَرَ : أَخْرَجَهُ أَبُو دَاوُدَ (326/3 ، رَقْمَ 3674) ، وَالْحَاكِمُ (160/4 ، رَقْمَ 7228) وَقَالَ : صَحِيحُ الْإِسْنَادِ . وَابْنُ أَبِي هَاشِمٍ (12/6 ، رَقْمَ 10828) .

Dari Ibnu Umar, ia berkata: “Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda: Allah melaknat khamr (minuman keras) , peminumnya, penuangnya (pengedarnya), penjualnya, pembelinya, pemerasnya (pemroses membuatnya), orang yang minta diperaskannya (minta dibuatkannya), pembawanya, dan orang yang dibawakan kepadanya.”
Ja’far dalam riwayatnya menambahkan: “dan pemakan harganya.”⁴

Dengan demikian minuman apa saja yang dapat memabukkan disebut *khamar* apapun merek dan namanya serta dari bahan apa dibuat.

⁴Hadits Ibnu Umar dikeluarkan oleh Abu Dawud no. 3674 –dishahihkan oleh Al-Albani–, Al-Hakim no. 7228, ia berkata sanadnya shahih, dan Al-Baihaqi no. 10828, lafal ini bagi Al-Baihaqi

Khamar adalah istilah yang digunakan oleh bahasa Arab Al-Quran dan al sunnah yang dalam bahasa Indonesia diartikan dengan minuman keras atau arak. Meminum minuman beralkohol jelas dalam penerapan hukum islam seharusnya dihindari. Karena dalam kaidahnya *sadd adzariah* adalah tindakan pencegahan yang menyebabkan ketergantungan dan bisa memabukkan. Maka dari ini perbuatan tersebut lebih banyak mudharatnya daripada manfaatnya. Setiap yang memabukkan termasuk kedalam kategori *khamar* itu dibuat yang diperhatikan adalah pengaruh atau akibat yang ditimbulkannya yaitu mabuk.

Umat islam masih terus meminum *khamr* hingga Nabi Muhammad hijrah dari Mekkah ke Madinah. Umat Islam bertanya-tanya tentang minum *khamar* dan tentang berjudi untuk melihat kejahatan-kejahatan dan kerusakan-kerusakan yang diakibatkan oleh kedua perbuatan itu. Oleh karena itulah, Allah menurunkan Surat Al Baqarah ayat 219.

يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْخَمْرِ وَالْمَيْسِرِ قُلْ فِيهِمَا إِثْمٌ كَبِيرٌ وَمَنْفَعٌ لِلنَّاسِ وَإِثْمُهُمَا

أَكْبَرُ مِنْ نَفْعِهِمَا وَيَسْأَلُونَكَ مَاذَا يُنْفِقُونَ قُلِ الْعَفْوَ كَذَلِكَ يُبَيِّنُ اللَّهُ لَكُمْ

الْآيَاتِ لَعَلَّكُمْ تَتَفَكَّرُونَ

Artinya: Mereka bertanya kepadamu tentang khamar dan judi. Katakanlah: "Pada keduanya terdapat dosa yang besar dan beberapa manfaat bagi manusia, tetapi dosa keduanya lebih besar dari manfaatnya". Dan mereka

bertanya kepadamu apa yang mereka nafkahkan. Katakanlah: "Yang lebih dari keperluan". Demikianlah Allah menerangkan ayat-ayat-Nya kepadamu supaya kamu berfikir.

Dijelaskan dalam surat al baqarah ayat 219 tentang minuman keras yang dirangkaikan dengan perjudian, karena masyarakat jahiliah sering minum sambil berjudi. Selain itu, salah satu barang rampasan dari kafilah yang dihadap oleh pasukan ‘Abdullah Ibn Jahsy adalah minuman keras. Hal-hal itu menghubungkan ayat yang dimulai dengan pertanyaan, *“mereka bertanya kepadamu tentang khamr dan judi”*.⁵

Kedua hal itu memang mempunyai manfaat yang bersifat materiil, yaitu keuntungan bagi penjual *khamar* dan kemungkinan memperoleh harta benda tanpa susah payah bagi si penjudi, akan tetapi dosanya jauh lebih banyak daripada manfaatnya. Lebih besar dosanya daripada manfaatnya itulah yang menyebabkan keduanya diharamkan. Hal ini jugalah yang membuat keduanya lebih cenderung untuk diharamkan walaupun belum diharamkan secara mutlak. Allah SWT mengabarkan bahwa dosa dan mudharat keduanya serta apa yang diakibatkan oleh keduanya seperti hilangnya ingatan, harta dan menghalangi dari berdzikir kepada Allah dari shalat minumbulkan permusuhan dan saling benci, adalah lebih besar didapatkan harta dengan berjual beli *khamar* atau memperolehnya dengan cara judi atau kebahagiaan hati saat melakukannya.

⁵ M. Quraish Shihab. Tafsir Al-Mishbah. (Jakarta:Lentera Hati, 2007) hal 407

Yang disebut *khamr* ada segala sesuatu yang memabukkan, apapun bahan mentahnya. Minuman yang berpotensi memabukkan bila diminum dengan kadar normal oleh seorang yang normal, maka minuman itu adalah *khamr* sehingga haram hukum meminumnya, baik diminum banyak maupun sedikit serta baik ketika ia diminum memabukkan secara faktual atau tidak. Jika demikian, keharaman minuman keras bukan karena adanya bahan alkoholik pada minuman itu, tetapi karena adanya potensi memabukkan bila dimakan atau diminum oleh orang yang normal bukan orang yang telah terbiasa meminumnya maka ia adalah *khamr*. Ada pendapat yang tidak didukung banyak ulama, dikemukakan oleh kelompok ulama mazhab hanafi mereka menilai bahwa *khamr* hanya minuman yang terbuat dari anggur. Adapaun minuman lain seperti yang dibuat dari kurma atau gandum dan lain-lain yang berpotensi memabukkan, maka ia tidak dinamai *khamr*, tetapi dinamai *nabidz*. Selanjutnya kelompok ulama ini berpendapat, bahwa yang haram sedikit atau banyak adalah yang terbuat dari anggur, yaitu *khamer*. Sedang *nabidz* tidak haram kalau sedikit. Ia baru haram kalau banyak.

Setelah ayat diatas, turun juga ayat yang mengharamkan *khamar* dalam kaitannya dengan shalat (sambil meminumnya) terutama bagi mereka yang telah kecanduan *khamar* dan menjadikan *khamr* sebagai bagian dari hidupnya. Dalam surat An-nisa ayat 43,

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَقْرَبُوا الصَّلَاةَ وَأَنتُمْ سُكَرَىٰ حَتَّىٰ تَعْلَمُوا مَا تَقُولُونَ

وَلَا جُنُبًا إِلَّا عَابِرِي سَبِيلٍ حَتَّىٰ تَغْتَسِلُوا وَإِن كُنتُمْ مَّرْضَىٰ أَوْ عَلَىٰ سَفَرٍ أَوْ

جَاءَ أَحَدُكُمْ مِنَ الْغَايِطِ أَوْ لَمَسْتُمُ النِّسَاءَ فَلَمْ تَجِدُوا مَاءً فَتَيَمَّمُوا

صَعِيدًا طَيِّبًا فَامْسَحُوا بِوُجُوهِكُمْ وَأَيْدِيكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَفُوًّا غَفُورًا

43. Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu shalat, sedang kamu dalam keadaan mabuk, sehingga kamu mengerti apa yang kamu ucapkan, (jangan pula hampiri mesjid) sedang kamu dalam keadaan junub, terkecuali sekedar berlalu saja, hingga kamu mandi. Dan jika kamu sakit atau sedang dalam musafir atau datang dari tempat buang air atau kamu telah menyentuh perempuan, kemudian kamu tidak mendapat air, maka bertayamumlah kamu dengan tanah yang baik (suci); sapulah mukamu dan tanganmu. Sesungguhnya Allah Maha Pemaaf lagi Maha Pengampun.

Sebab turunnya ayat ini ialah kasus seorang muslim yang mengerjakan shalat padahal dia sedang dalam keadaan mabuk, sehingga ia mengucapkan “*qul yaa ayyulhal kaafiruun, a'budu maa ta'buduun*” tanpa menyebut huruf *Laa*. Kasus ini merupakan pengantar bagi diharamkannya minum khamar itu secara final dan setelah ini jugalah Allah mengharamkannya secara tuntas melalui surat al-maidah ayat 90-91.

Dalam surat al maidah ayat 90 “hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya meminum khamr dan segala yang memabukkan walau sedikit, dan berjudi, berkorban untuk berhala-berhala, panah-panah yang digunakan mengundi nasib, adalah kekejian dari aneka kekejian yang termasuk perbuatan setan. Maka karena itu jauilah ia, yakni perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan dengan memperoleh semua yang kamu harapkan”.

Imam bukhari ketika menjelaskan perurutan larangan-larangan itu mengemukakan bahwa karena minuman keras merupakan salah satu cara yang paling banyak menghilangkan harta, maka disusulnya larangan meminum khamr dengan perjudian. Dan karena perjudian merupakan salah satu cara yang membinasakan harta, maka pembinasakan harta disusul dengan larangan pengagungan terhadap berhala yang merupakan pembinasakan agama. Begitu pula halnya dengan pengagungan berhala, karena ia merupakan syirik yang nyata (memepersekutukan Allah) jika berhala itu disembah, dan merupakan syirik tersembunyi bila dilakukan penyembelihan atas namanya, meskipun tidak disembah. Maka dirangkailah larangan pengagungan berhala itu dengan salah satu bentuk syirik tersembunyi yaitu mengundi dengan anak panah. Dan, setelah semua dikemukakan, kesemuanya dihimpun beserta alasannya yaitu bahwa semua itu adalah *rijs* (perbuatan keji). Demikian yang dikutip oleh al-baq’a’i.⁶

⁶ M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah*, (Jakarta: Lentera Hati, 2007) hal. 192

Ketika menafsirkan Q.S. al-Baqarah 2: 219 menurut para ulama berbeda pendapat terkait dengan bahan mentahnya. Abu hanifah membatasinya pada air anggur yang diolah dengan memasaknya sampai mendidih dan mengelurkan busa, kemudian dibiarkan hingga menjernih. Yang ini, hukumnya haram 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 khamr dan tidak haram untuk diminum, kecuali jika secara factual memabukan. Pendapat ini ditolak oleh ulama-ulama mazhab lainnya. Bagi mayoritas ulama, apapun yang apabila diminum atau digunakan dalam kadar normal oleh seseorang yang normal lalu memabukkannya maka ia adalah khamr dan ketika itu hukumnya haram, baik sedikit apalagi banyak. Ini berdasarkan sabda rasul SAW :”Setiap yang memabukkan adalah khamr, dan setiap khamr adalah haram (HR. Muslim dari Ibn ‘Umar). Juga berdasarkan sabda nabi SAW: “Segala yang memabukkan bila diminum dalam kadar yang banyak, maka kadarnya yang sedikit pun haram”. (HR. Ibn Majah melalui Jabir Ibn ‘Abdillah.)

Mayoritas ulama memahami dari pengharaman khamr dan penamaannya sebagai rijs/ keji serta perintah menghindarinya, sebagai bukti bahwa khamr adalah sesuatu yang najis. Memang kata ini digunakan juga oleh bahasa arab dalam arti sesuatu yang kotor atau najis.

Firman-Nya: *fajtanibuhul* / maka hindarilah ia, mengandung kewajiban menjauhinya dari segala aspek pemanfaatan. Bukan saja tidak

boleh diminum, tetapi juga tidak boleh dijual dan tidak boleh dijadikan obat. Demikian pendapat al-Qurthubi.

Menurut Ibn ‘Asyur, ulama berbeda pendapat seputar masalah khamr yang mengenai pakaian. Ada yang memahami kata rijs dalam arti najis lahir dan batin, sehingga sesuatu yang dikotori oleh khamr harus dibersihkan sebagaimana halnya najis. Inilah pendapat ulama-ulama bermadzab malik. Tetapi mereka tidak berpendapat demikian menyangkut hal-hal lain yang termasuk terlarang diatas. Mereka tidak mengharuskan membersihkan sesuatu yang menyentuh atau disentuh berhala atau anak-anak panah yang digunakan menentukan pilihan, tidak juga pada alat yang digunakan berjudi. Karena ini sewajarnya khamr tidak dibedakan dari ketiga hal diatas. Boleh jadi, mereka membedakan atas dasar bahwa khamr adalah cairan. Tetapi ini tanpa satu dasar agama. Karena itulah agaknya, sehingga sebagian ulama tidak menilai khamr sebagai sesuatu yang najis. Disisi lain, perlu dipertanyakan apakah hanya khamr yang berbentuk cair yang najis dan yang berbentuk padat seperti candu, ekstasi dan narkoba dinilai tidak najis? Kelihatannya para ulama tidak menilainya najis. Thahir ibn asyur pada akhirnya berkesimpulan bahwa khamr bukanlah sesuatu yang najis.

Diharamkannya khamar adalah sesuai dengan ajaran-ajaran Islam yang menginginkan terbentuknya pribadi-pribadi yang memiliki kekuatan fisik, jiwa, dan akal pikirannya. Tidak diragukan lagi khamr melemahkan kepribadian dan menghilangkan potensi-potensi terutama sekali akal.

Seorang penyair mengatakan *telah kuminum khamr dan sesatlah akalku. Begitulah pengaruh khamar terhadap akal.*⁷ Luruskan apabila akal seseorang telah hilang, maka dia berubah menjadi binatang yang jahat dan timbul juga darinya kejahatan serta kerusakan yang tak terperikan. Pembunuhan, permusuhan, membuka rahasia, dan pengkhianatan terhadap tanah air adalah beberapa bentuk pengaruh negatif khamar.

Hal ini sesuai dengan kaidah fiqiyah *تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ*

“Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan.” Tindakan dan kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemimpin atau penguasa harus sejalan dengan kepentingan umum bukan untuk golongan atau untuk diri sendiri. Penguasa adalah pengayom dan pengemban kesengsaraan rakyat.

Hal ini juga ditegaskan oleh nabi dalam salah satu hadist yang intinya bahwa tiap-tiap manusia itu memimpin dirinya sendiri dan dimintai pertanggungjawabannya.

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

“Masing-masing kalian adalah pemimpin, dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggung jawaban atas kepemimpinannya.”

Oleh karena itu seorang pemimpin rakyat memiliki hak penuh terhadap rakyatnya, maka seorang pemimpin memiliki kewajiban membawa rakyatnya kepada kedamaian dan dalam memerintah harus menimbulkan

⁷ Sayyid Sabiq. *Fiqh Sunnah*. (Jakarta: Darul Fath, 2004) hal. 271

kemaslahatan. Diantara contoh-contoh tindakan seorang pemimpin yang memberikan kebaikan kepada rakyatnya adalah sebagai berikut: Sebagaimana diungkapkan oleh Imam al-Mawardi bahwa seseorang tidak diperkenankan mengangkat imam sholat dari orang fasik sekalipun sholat berjamaah kita bersamanya sah, karena hal tersebut bersifat makruh. Karena itu, seorang pemimpin harus menjaga kemashlahatan. Sedangkan membawa rakyat kepada hal-hal yang makruh itu tidak bersifat kemaslahatan. Padahal seorang pemimpin harus membawa atau memberikan kemashlahatan bagi rakyatnya. Maka secara tidak langsung seorang pemimpin harus memutuskan bahwa seorang imam shalat bukanlah orang yang fasik

لوقي لمسو هيلع لالا لص لالا لوسر تعمس :لاق يردخا دي عس يبأ نع:
من رأى منكم مذكرا، فليغيره بيده، فإن لم يدره فليسا، فإن لم يدره فليطع
فليقل به، وذلك أضعف الإي مان

Dari Abu Sa'id Al Khudri Radhiyallahu 'anhu : saya mendengar Rasulullah Shalallahu alaihi wasallam bersabda: “Barangsiapa melihat kemungkaran, maka ubahlah dengan tangannya, jika tidak mampu maka ubahlah dengan lisannya, jika tidak mampu maka (tolaklah) dengan hatinya, dan hal tersebut adalah selemah-lemahnya iman” (HR. Muslim)

Inilah salah satu ketentuannya, yaitu apabila situasi tidak memungkinkan untuk memulai dengan tangan, maka mulailah dari tahapan setelahnya dan selanjutnya. Yang kedua juga apabila usaha mengubah kemungkaran tersebut dengan suatu cara malah akan menyebabkan

kemungkaran yang lebih besar, maka hendaklah dimulai dengan yang lebih ringan terdahulu, seperti bilamana pencegahan dilakukan dengan tangan malah akan menyebabkan perkelahian dan semisalnya maka bijaknya yang ditempuh adalah cara lisan, yaitu dengan menegur baik-baik. Sebagian orang ada yang memulai dari tahapan lisan kemudian baru ke tahapan tangan, padahal mereka memiliki kemampuan untuk langsung mengubah dengan tangan tanpa dikhawatirkan lagi jatuh pada kemudharatan dan kemungkaran yang lebih besar, padahal al hadits sendiri menuntun ke yang sebaliknya, dan itulah jalan yang dipilih oleh penegak kebenaran, bahwasanya mengubah kemungkaran dimulai terlebih dahulu dengan tangan selama hal itu tidak berpotensi menimbulkan efek mafsadat yang lebih buruk dari keadaan yang ada.

Perlu difahami, bahwa mengubah dengan tangan bukan artinya menggunakan pedang atau senjata, malahan maksudnya adalah memberantas kemungkaran tanpa ada pertumpahan darah, dan tanpa adanya potensi timbulnya kemungkaran yang lebih besar daripada kemungkaran yang hendak ditumpas tersebut. maka daripada itu seyogyanya bagi penegak amanat Nahi Munkar hendaklah tidak berpindah dari metode tangan ke metode lisan jika metode tangan memungkinkan, dan apabila hal ini dilanggar maka pelakunya adalah seorang yang lalai dan tak memenuhi amanat, dan begitu juga dari tahapan lisan ke tahapan hati. seperti para bapak dalam rumah tangganya, seorang kepala sekolah, seorang Ulil Amri pada wilayahnya, karena hal itu jika tidak dilaksanakan dengan baik, maka

kemungkaran akan terus merajalela dan tak tampak pula efek dari penanggulangannya.

Dari sudut pandang pluralisme, politik merupakan proses interaksi warga negara untuk mempengaruhi arah kebijakan. Pandangan ini melahirkan dua masalah pokok yang menjadi perhatian kaum pluralis. Pertama, masalah non-partisipan yaitu warga negara yang tidak aktif yang disisihkan atau menyisihkan diri dari proses yang ada. Kedua, peran serta warga yang berlimpah. Tingkat peran serta yang sangat tinggi dari berbagai kelompok bisa menyebabkan pengambil kebijakan tidak mampu bergerak jika dan bilamana keputusan mereka tentang isu yang penting banyak melanggar berbagai kepentingan yang ada.⁸

Dari faktor sosial dan tekanan psikologis masyarakat dalam perkembangan perekonomian bagi orang yang tidak mampu menjalaninya, masalah ekonomi atau kemiskinan menjadi alasan utama kenapa terjadinya peningkatan kejahatan seperti peredaran minuman keras illegal karena kesejahteraan yang belum tercapai, sehingga kejahatan seperti ini dilakukan mereka untuk bisa bertahan hidup menjalani kehidupan mereka. Semakin lama peredaran minuman beralkohol setiap saat bisa meningkat jika dibiarkan menyebabkan kekacauan yang berkepanjangan didalam masyarakat

⁸ David E. Apter, Pengantar Analisa Politik (Introduction to Political Analysis), terj. Tim Penerjemah Yasogama Yogyakarta, (Jakarta: PT. Rajawali, 1985), hal 450.

B. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kabupaten Tulungagung

Minuman beralkohol menjadi topik pembicaraan yang tidak ada habisnya karena dampak yang timbulkannya dari kesehatan, sosial budaya, ekonomi dan tindakan kriminalitas. Negara mempunyai kewajiban untuk perlindungan hukum terhadap dampak minuman beralkohol memberikan jaminan perlindungan kesehatan masyarakat. Dengan menjadikan *good government* dalam ketatanegaraan maka kebijakan pemerintah untuk membuat regulasi dalam perundang-undangan.

Akhir-akhir ini penggunaan dan peredaran gelap minuman beralkohol semakin marak terjadi. Tingginya permintaan terhadap minuman beralkohol memincu para pedagang untuk menjual minuman beralkohol memandang menjual minuman beralkohol dapat memberikan keuntungan yang lumayan besar, sehingga bisa memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari. Karena menjual minuman beralkohol adalah salah satu pilihan pekerjaan yang paling menggiurkan bagi masyarakat miskin yang tidak mempunyai keterampilan dan terbatas pendidikan.

Keberadaan minuman beralkohol banyak menimbulkan masalah yang dapat mengganggu keamanan, ketentraman, dan ketertiban masyarakat, karena banyak kasus kriminal yang berawal dari minuman beralkohol. Bahwa pada dasarnya Peraturan Daerah Izin tempat penjualan minuman beralkohol merupakan refleksi dari tanggungjawab Pemerintah

untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari bahaya miras yang peredarannya disinyalir semakin marak dan telah memakan banyak korban jiwa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk mengatur otonomi daerahnya sendiri. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menertibkan minuman beralkohol dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2011 pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol, sebagaimana pertimbangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Banyaknya tempat hiburan yang menyediakan minuman beralkohol dan banyaknya korban akibat minuman beralkohol oplosan membuat Gerakan Nasional Anti Narkotika (Granat) Kabupaten Tulungagung geram. Berdasarkan berita yang didapat, Ketua Granat Nyadin menuding Perda yang dimiliki pemerintah Kabupaten Tulungagung mandul. Dia merasa sedih dan prihatin atas kejadian itu dan lebih prihatin lagi karena perda miras (Minol) yang sudah disahkan sejak 7 tahun lalu tepatnya tahun 2011 ternyata tidak bertaji alias mandul.⁹

Kenyataanya di Kabupaten Tulungagung peredaran minuman beralkohol begitu sangat mudah dan longgar dan minim segi pengawasannya, sehingga dapat memudahkan siapa pun untuk

⁹<http://m.jatimtimes.com/baca/158435/20170912/180918/perda-miras-mandul-granat-tulungagung-desak-pemkab-bentuk-tim-pengawasan/> diakses pada 20 Januari 2019 pukul 08.20

memperolehnya. Masyarakat Tulungagung khususnya yang telah berumur 14 tahun memasuki Sekolah Menengah Pertama (SMP) dengan lingkungan mereka yang baru dan lalai tanpa pengawasan orang tua mereka pergaulan yang bebas dengan teman yang peminum. Tanpa mereka tanpa sadari, berimbas kepada pola kebiasaanya lingkungan dengan teman mereka.

Kebijakan publik merupakan produk hukum yang diperoleh melalui suatu proses kegiatan atau tindakan yang bersifat administratif, ilmiah dan politis yang dibuat oleh pembuat kebijakan (*policy maker*) dan pemangku kebijakan terkait. Suatu kebijakan publik bukan hanya proses formulasi dan melegitimasi kebijakan saja, tetapi terkait dengan implementasi dan evalusinya. Implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi, sedangkan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri.

Sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan publik yang bersifat *self-executing*, maksudnya dengan dirumuskannya kebijakan tersebut sekaligus atau dengan sendirinya kebijakan itu terimplementasikan dengan baik. Justru yang lebih banyak adalah kebijakan yang bersifat *non self-executing*, artinya kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak yang sesuai dengan apa yang menjadi tujuan.

Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak dapat diimplementasikan. Dalam hal ini proses implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan *output* atau *outcome* bagi masyarakat.

Tahap implementasi kebijakan dapat dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan disatu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan disisi lain didalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkret atau mikro.

Syarat keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi yang baik antar implementator dengan pihak terkait, kesiapan sumber daya yang dimiliki, sikap birokrasi atau pelaksana yang mendukung dan struktur organisasi yang mendukung implementasi pelaksanaan kebijakan publik termasuk tata aliran kerja birokrasi. Proses implementasi kebijakan public ada dua yaitu faktor utama internal adalah kebijakan yang diimplementasikan dan faktor-faktor pendukung. Sedangkan faktor utama

eksternal yaitu kondisi lingkungan dan pihak pihak terkait. Faktor yang mempersulit implementasi kebijakan publik adalah

Suatu kebijakan dianggap berkualitas dan dapat diimplementasikan ditentukan oleh beberapa variable, yaitu tujuan yang ingin dicapai harus memiliki kriteria yang rasional dan diinginkan, persepsi yang digunakan realistis dan terukur, serta informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar.

Dalam perspektif proses kebijakan, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaanya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksaannya, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan.

Peraturan daerah mempunyai hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah dan pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan perundangan, yang secara garis mengatur tentang kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, keterbukaan.

Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Banyak faktor non birokrasi yang berpengaruh tetapi

justeru kurang diperhatikan. Selain itu adanya program yang tidak didesain dengan baik. Tindak pidana minuman keras diatur didalam KUHP Pasal 300, 492, 536, 537, yang memiliki unsur pidana yaitu membuat mabuk, mabuk dimuka umum, dan menjual minuman keras. Pemerintah membatasi peredaran minuman beralkohol melalui keputusan menteri kesehatan republik Indonesia nomor: 282/MENKES/SK/II/1998 tentang standar mutu produksi minuman beralkohol dengan maksud untuk melakukan pencegahan dalam menghasilkan produk yang aman bagi kesehatan manusia. Standarisasi minuman beralkohol sesuai dengan Keputusan Menteri Kesehatan dibagi menjadi 3 golongan, yaitu

1. Minuman beralkohol golongan A adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C_2H_5OH) 1% (satu persen) sampai dengan 5% (lima persen);
2. Minuman beralkohol golongan B adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C_2H_5OH) lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen); dan
3. Minuman beralkohol golongan C adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C_2H_5OH) lebih dari 20% (dua puluh persen); sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).

Apabila melewati standarisasi diatas maka dijerat hukuman sesuai didalam bab V tentang sanksi pasal 12 ayat 1 dan 2 yang intinya bagi siapa yang memproduksi atau mengedarkan tidak memenuhi standar mutu minuman beralkohol dan bagi siapa saja dengan sengaja mengedarkan

minuman beralkohol yang tidak mencantumkan tanda atau label dan bahkan memalsukan label maka dipidana sesuai dengan undang-undang nomor 23 tahun 1992 tentang kesehatan atau undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan.

“Satu unit alat berat Stone woles meremukkan ribuan botol minuman keras tanpa izin, Kamis (20/12/2018), di Halaman Kantor Pemerintah Kabupaten Tulungagung. Ribuan botol minuman yang sudah disiapkan sejak kemarin, akhirnya hancur tak bersisa. Isi botol minuman pun meluber ke sekitar lokasi pemusnahan.”¹⁰

Pihak kepolisian dalam hal ini memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan atas tindak pidana tersebut sesuai kitab undang-undang hukum pidana (KUHP) dalam pasal 300 KUHP dimana berbunyi “ diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun atau denda paling banyak tiga ratus rupiah. Sedangkan pihak Satuan Polisi Pamong Praja juga memiliki kewenangan untuk menindak para penyebar atau penjual miras illegal yang tidak sesuai ijin dari pemerintah sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 M-DAG/PER/4/2014 tentang larangan pengedaran minuman beralkohol di Indonesia.

Pada saat ini, di dalam KUHP kebijakan kriminalisasi konsumsi minuman beralkohol dapat dijumpai pada pasal 300, Pasal 429 ayat (1), dan Pasal 536. Pasal-pasal yang dimaksud mencantumkan ancaman pidana bagi subjek hukum yang mengonsumsi minuman beralkohol dan merugikan orang lain. Di sisi yang lain, ada beberapa peraturan daerah

¹⁰<https://tewenews.com/hasil-sitaan-polisi-ribuan-botol-miras-di-musnahkan/> diakses pada 20 Januari 2019 pukul 21.00

baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yang secara tegas telah memuat kebijakam kriminalitas konsumsi minuman beralkohol.¹¹

Dalam rangka pelaksanaan dari peraturan daerah nomor 4 tahun 2011 tentang pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol di Kabupaten Tulungagung, diharapkan peraturan daerah ini bisa menanggulangi peredaran minuman beralkohol. Ketergantungan pada konsumsi minuman beralkohol adalah kelompok perilaku, kognitif, dan fisiologis fenomena yang dapat berkembang setelah berulang-ulang mengkonsumsi minuman beralkohol. Sehingga ketergantungan adalah kelompok yang telah mengkonsumsi minuman beralkohol dalam intensitas dan frekuensi yang paling tinggi diantara kategori yang lain.¹²

Dikutip dari jatimtimes.com “pasal 10 sendiri mengatakan tempat tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu hotel berbintang 3,4, dan 5. Restoran dengan tanda talam kaca dan talam selaka dan bar termasuk Pub dan Klab malam. Jika menurut pasal 10 dalam perda nomor 4/2011, maka warung-warung yang ada di Kabupaten Tulungagung tidak diperbolehkan menjual minuman beralkohol dan jika nekat menjual akan kena hukuman penjara 6 bulan dan denda 50 juta”.¹³

¹¹Moch. Choirul Rizal, Kebijakan Kriminalisasi Konsumsi Minuman Beralkohol Di Indonesia, jurnal hukum dan Peradilan, hal 169

<http://jurnalhukumdanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan/article/view/188/167> (diakses pada hari Minggu 3 Maret 2019 pukul 21.20 WIB)

¹²Fatma Rizkia Wardah dan Endang R. Surjaningrum. *Pengaruh Ekspektasi Pada Minuman Beralkohol Terhadap Konsumsi Minuman Beralkohol*. Jurnal Psikologi Klinis dan Kesehatan Mental. Fakultas Psikologi Universitas Airlangga. Vo;. 02 No. 02, Agustus 2013

¹³<http://m.jatimtimes.com/baca/154494/20170615/153654/kritik-perda-minuman-beralkohol-paguyuban-hiburan-malam-tulungagung-geruduk-dewan/> diakses pukul 20.15 pada 20 januari 2019

Namun yang terjadi secara keseluruhannya belum bisa dilaksanakan karena yang terjadi dilapangan pasal 14 tentang pengawasan peredarannya belum maksimal dilakukan oleh tim terpadu P3MB (pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol). Karena kurangnya koordinasi antar tim pengawas sendiri.

Menurut Jimly Asshiddiqie, landasan filosofis yang terkandung dalam undang-undang itu hendaknya mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri.¹⁴ Landasan filosofis peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang ideal (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Artinya, dalam konteks ini 5 (lima) rumusan sila Pancasila merupakan landasan filosofis bagi semua produk hukum di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya, landasan yuridis juga merupakan suatu substansi terhadap suatu undang-undang yang ada kaitannya dengan naskah akademik dengan memperhatikan hirarki peraturan perundang-undangan dengan puncaknya pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut, menurut Jimly Asshiddiqie peraturan perundang-undang yang dijadikan dasar yuridis dalam konsideran, mengingat itu merupakan tanda sebagai suatu kesatuan sistem norma¹⁵.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010) hal. 170-171

¹⁵ *Ibid.*, hal. 173

Landasan yuridis akan digunakan sebagai dasar hukum dalam peraturan perundang-undangan yang akan disusun.

Perda mengenai minuman keras di Tulungagung hiingga saat ini belum efektif karena kesulitan merealisasikannya diduga karena adanya tarik ulur kepentingan menyangkut persyaratan hak atau pengeluaran izin distribusi di kalangan pedagang/agensi. Bupati Tulungagung, Syahri Mulyo, Rabu, mengatakan, saat ini tim pelaksana masih membahas aturan main serta persyaratan bagi pedagang ataupun pengusaha yang ingin menjadi agensi resmi minuman beralkohol, sebagaimana ketentuan yang diatur dalam perda.¹⁶

Sedangkan terkait dengan pasal 5 tentang wajib memiliki izin namun masih dijumpai warung cafe karaoke pengecer maupun pedagang minuman beralkohol eceran di minimarket atau pengecer di warung kecil di wilayah kabupaten Tulungagung. yang belum memiliki izin penjualan menurut data yang peroleh dari satuan polisi pamong praja. Sehingga dari keseluruhan isi peraturan daerah belum bisa dilaksanakan dengan baik oleh pemangku kebijakan dan masyarakat yang terkait dalam peraturan daerah ini yaitu penjual dan pembeli minuman beralkohol dan unsur penegakkan hukum peraturan daerah yaitu satuan polisi pamong praja bisa menegakkan peraturan daerah minuman beralkohol sebagaimana yang sudah ada dalam peraturan didalamnya.

¹⁶<https://jatim.antaranews.com/berita/124217/perda-minuman-keras-di-tulungagung-belum-efektif> diakses pada tanggal 22 Februari 2019 pukul 09.45

Dalam penegakkan hukum perlu adanya kerjasama antar pemerintah daerah sampai ke tingkat desa untuk mengsinkronisasikan pelaksanaan peraturan daerah sesuai dengan aturan yang ada. Pemerintah desa berperan dalam memberikan himbauan serta ajakan kepada warga desa untuk mengurangi bahkan tidak mengonsumsi minuman beralkohol untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.

Dalam pelaksanaan perdagangan minuman beralkohol ini pun ditetapkan bahwa Pemerintah melarang mengedarkan dan atau menjual minuman alkohol ditempat umum, dan berdekatan dengan tempat peribadatan, sekolah, rumah sakit dan lain-lain kecuali di hotel, bar, pub, dan restoran dengan demikian keberadaan minuman beralkohol tidak disalah gunakan oleh masyarakat sehingga ketertiban dimasyarakat tetap terjaga. Mesti sudah diketahui akan dampak negatif dari minuman beralkohol tersebut masih banyak pihak yang memproduksi minuman tersebut. Hal ini didorong oleh motif ekonomi, akibat dampak negatif yang ditimbulkan oleh minuman beralkohol ini makanya pemerintah berusaha untuk mengurangi konsumsi terhadapnya dengan menaikkan bea terhadap minuman keras ini sehingga harga dari minuman keras ini lebih mahal, sehingga tidak semua dapat membeli minuman keras ini.

Secara hukum, penyalahgunaan alkohol (alkoholism) atau minuman keras sangat dilarang. Hal tersebut karena dampak negatif yang ditimbulkan oleh alkohol itu sendiri baik dari kesehatan, sosial, keamanan. Walaupun telah dilarang, namun tindak penyalahgunaan alkohol tetap saja

terjadi. Terdapat faktor-faktor tertentu yang dapat menyebabkan seseorang menjadi alcoholic. Faktor tersebut dapat dibedakan menjadi dua, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah faktor yang bersumber pada diri seseorang, baik itu gen, keadaan psikologis yang tertekan, penyimpangan kepribadian, ataupun keadaan rendahnya tingkat rohani seseorang. Sedangkan faktor eksternal adalah faktor yang berasal dari lingkungan individu itu sendiri, baik itu karena kurangnya pengaruh kontrol sosial masyarakat.

Peran pengawasan yang menjadi kunci akan keberhasilan suatu kebijakan. Dan didukung pengendalian dan proses penentuan implementasi terhadap pencapaian yang diinginkan dalam peraturan daerah tersebut. Peran pemerintah desa juga merupakan faktor pendukung dalam pelaksanaan peraturan daerah dan menertibkan masyarakat.

Upaya untuk mengatasi dampak negatif minuman beralkohol sangat membutuhkan peranan negara dalam menciptakan lingkungan yang bersih dari penyalahgunaan alkohol. Bentuk peraturan dan regulasi tentang minuman beralkohol, serta pelaksanaan yang tegas, menjadi kunci utama penanganan masalah alkohol ini. Pengaturan yang berkaitan dengan larangan terhadap minuman beralkohol masih tersebar di banyak peraturan perundang-undangan. Belum adanya undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai minuman beralkohol mengakibatkan lemahnya aturan di tingkat pelaksanaannya, sehingga diperlukan pengaturan yang komprehensif dalam suatu undang-undang.