

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Perkembangan demokrasi di Indonesia mengalami pasang surut dalam implementasinya. Penerapan demokrasi menjadi upaya dalam meningkatkan kehidupan sosial, ekonomi, serta politik yang demokratis pada masyarakat Indonesia yang masih plural. Indonesia sendiri telah mengalami beberapa perubahan sistem demokrasi diantaranya demokrasi parlementer pada tahun 1945-1949, demokrasi parlementer pada tahun 1949-1959, demokrasi terpimpin pada tahun 1959-1965, demokrasi Pancasila pada masa orde baru pada tahun 1965-1998, dan demokrasi Pancasila orde reformasi yang masih digunakan hingga saat ini, prinsip demokrasi di Indonesia yang masih diterapkan sampai saat ini yaitu rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dimana rakyat berhak untuk dipilih dan memilih wakil rakyatnya dengan cara pemilihan umum yang dilakukan setiap lima tahun sekali.

Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia. Saat ini Indonesia telah dikenal sebagai negara yang melaksanakan pemilihan umum secara langsung dan serentak di dunia dengan jumlah partisipan yang menggunakan hak pilihnya sebanyak 158 juta dari 199 juta jumlah pemilih pada pemilu 2019. Indonesia juga dikenal sebagai negara demokrasi yang kompleks berdasarkan pada wilayah, geografi,

serta penyelenggaraan pemilihan. Selain itu Indonesia juga menjadi negara dengan jumlah penduduk muslim terbesar di dunia. Menurut data BPS & *Pew Research* tahun 2010 (dalam Tirto.id, 16 Agustus 2017) jumlah penduduk muslim di Indonesia mencapai kurang lebih 209 juta jiwa atau sekitar 88,1% penduduk Indonesia menganut agama Islam dan 13,1% dari jumlah populasi penduduk muslim di dunia. Indonesia pada tahun 2050 diperkirakan akan digantikan oleh India sebagai penyandang predikat negara dengan jumlah populasi penduduk muslim terbesar di dunia.

Kata demokrasi berasal dari kosa kata Yunani "*demos*" yang artinya masyarakat, "*kratos*" berarti pemerintahan. Secara etimologi kata demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat (*rule by the people*). Demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat, dan dilaksanakan secara langsung oleh wakil yang terpilih dalam sistem pemilu yang bebas. Maka dari itu mantan presiden Amerika Serikat Abraham Lincoln mengemukakan dalam proses demokrasi perlu adanya partisipasi dari rakyat dalam memutuskan suatu permasalahan dan mengontrol pemerintahan yang berkuasa (Hakiki, 2016:2).

Para cendekiawan belakangan mengembangkan konsep demokrasi yaitu konsep demokrasi modern dan konsep demokrasi Islam. Dalam konsep demokrasi modern, kedaulatan rakyat merupakan inti dari demokrasi, sedangkan dalam konsep demokrasi Islam, kedaulatan Allah menjadi inti dari demokrasi itu. Demokrasi Islam dianggap sebagai

sebuah sistem yang konsep keislaman seperti musyawarah atau *syura*, persetujuan atau *ijma*, dan penilaian interpretatif mandiri atau *ijtihad*. Musyawarah merupakan konsekuensi dari politik kekhalifahan manusia. Dalam sebuah negara Islam perwakilan rakyat atau pemimpin harus menyelesaikan segala urusan mereka dengan bermusyawarah. Dalam dunia politik, umat Islam mendelegasikan jika pendapat mereka harus diperhatikan dalam menangani berbagai permasalahan negara (Sari, 2010:41).

Selain musyawarah ada hal penting yang juga harus diperhatikan dalam demokrasi yaitu konsensus atau persetujuan (*ijma*). Konsensus memiliki peran penting karena memberikan tafsir hukum yang besar bagi perkembangan hukum Islam. Konsep konsensus dalam perkembangan hukum Islam selalu menyesuaikan dengan kondisi yang terus berubah-ubah. Pada konsep konsensus yang memiliki potensi fleksibilitas memiliki peran lebih besar dalam mengembangkan hukum Islam sesuai kondisi. Adapun konsep yang sangat penting dalam konsep demokrasi yaitu *ijtihad*. *Ijtihad* memuat konsep tentang keesaan Tuhan dan kewajiban-kewajiban manusia sebagai *khalifah*. Hal ini sangat penting bagi penganut sistem demokrasi Islam sebagai pedoman menjadi *khalifah* atau pemimpin yang baik (Sari, 2010:42).

Islam dan demokrasi merupakan suatu pembahasan yang sangat menarik. Banyak para cendekiawan muslim yang menjelaskan bahwa konsep demokrasi mempunyai kesamaan dengan *shura*, akan tetapi sebagian yang lain memandang bahwa demokrasi dan *shura* merupakan

dua hal yang saling berlawanan. Menurut cendekiawan muslim Syaikh Fadhallah Nuri mengemukakan bahwa demokrasi merupakan persamaan semua warga negara dan hal ini menurutnya sangat tidak mungkin dalam Islam. Ada juga yang berpendapat bahwa antara *shura* dan demokrasi adalah dua istilah yang mempunyai persamaan. Menurut Huwaidi demokrasi mempunyai kedekatan dengan Islam berdasarkan substansinya yaitu beberapa hadist menunjukkan bahwa Islam menghendaki pemerintahan yang disetujui oleh rakyatnya, negara Islam adalah negara keadilan dan persamaan manusia dimata hukum. Heikal juga berpendapat bahwa persamaan, kebebasan dan persaudaraan merupakan slogan demokrasi yang menurutnya termasuk prinsip-prinsip utama Islam (Hakiki, 2016:6).

Islam dan demokrasi di Indonesia merupakan suatu potret yang menarik karena; *pertama*, Indonesia sebagai negara penganut agama Islam mayoritas terbesar di dunia. *kedua*, Indonesia merupakan negara yang paling berhasil menerapkan sistem demokrasi. Hal tersebut membuat Mujani melalui riset disertasinya yang kemudian dibukukan dengan judul *Muslim Demokrat; Islam, Budaya Demokrasi dan Partisipasi Politik Di Indonesia Pasca Orde Baru*". Dalam buku ini dijelaskan istilah demokrasi dipahami melalui dua cara yaitu sebuah kompleks budaya politik, dan sebagai partisipasi politik. Sebagai konsep budaya politik, demokrasi mencakup unsur yang saling percaya antara sesama warga, jaringan keterlibatan kewargaan, kepercayaan pada institusi politik, toleransi, keterlibatan politik, kepuasan terhadap

kinerja demokrasi dll. Adapun sebagai partisipasi politik, demokrasi merupakan aksi politik yang bersifat sukarela baik dimulai dari *voting* hingga protes oleh warga negara dengan tujuan mempengaruhi kebijakan publik (Hakiki, 2016:15).

Indonesia terdiri dari beragam suku bangsa, bahasa, budaya, struktur sosial, nilai tradisi dan sebagainya yang beraneka ragam. Maka dari itu perlu adanya pendidikan multikural yang membahas terkait beberapa konsep yaitu demokrasi, persamaan, kebebasan dan pluralisme. Konsep multikural ini bukan bersifat sekularis, liberalistik dan antroposentris seperti yang diterapkan negara barat, akan tetapi demokrasi yang diinginkan adalah demokrasi yang memadukan antara kepentingan individu, sosial antara nilai-nilai yang berasal dari Tuhan dan nilai-nilai yang berasal dari manusia atau dalam hal ini Islam menyebutnya *syura*. *Syura* yang dimaksudkan ialah bagaimana suatu kelompok yang beragam dapat bermusyawarah untuk merumuskan perkara (Baharun & Awwaliyah, 2017:230-232).

Indonesia adalah negara kesatuan yang dibagi menjadi beberapa daerah dan provinsi. Di setiap provinsi terdiri atas kabupaten dan kota. Untuk mengantisipasi adanya kekuasaan yang terpusat, pemerintah pusat memberlakukan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No.34 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah maka, diberlakukanlah desentralisasi dan otonomi kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya. Salah satu wewenang yang diberikan

adalah wewenang untuk membuat dan mengesahkan peraturan daerah masing-masing sesuai dengan kondisi masyarakat. Oleh karena itu dalam mengatur dan mengurus daerahnya sendiri, daerah tersebut membutuhkan sebuah peraturan yang digunakan sebagai petunjuk pelaksanaan kehidupan bermasyarakat di daerah tersebut. Peraturan itu disebut sebagai peraturan daerah (Perda). DPRD dan kepala daerah bertugas untuk menyusun dan menyetujui peraturan perundang-undangan yang menghasilkan sebuah peraturan daerah (Perda). Dibuatnya perda bertujuan untuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah, mengatur dan mengurus suatu daerah yang lebih dinamis, serta memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah.

Kota Banjarbaru terletak di Provinsi Kalimantan Selatan yang sekitar 96,7% dari 4,1 juta jiwa penduduknya menganut Agama Islam (RRI, 04 Mei 2019). Agama Islam menjadi agama mayoritas penduduk di Kalimantan Selatan. Keislaman masuk ke Kalimantan Selatan melalui perjanjian yang dilakukan Pangeran Samudra yang merupakan pendiri Kerajaan Banjar dengan Kerajaan Demak dalam perebutan kekuasaan melawan Pangeran Tumenggung. Setelah Pangeran Samudra memenangkan perebutan kekuasaan, beliau menjadi muslim. Sejak saat itu seluruh Kalimantan Selatan mulai diIslamkan (Khazanah, 01 September 2016). Agama mayoritas ini menjadi salah satu alasan mengapa di Kota Banjarbaru menerapkan perda bernuansa syariah.

Peraturan tentang larangan minuman beralkohol yang diterapkan di Kota Banjarbaru ini berkaitan dengan visi dan misi kota yang menginginkan masyarakatnya memiliki sumber daya manusia yang sehat (banjarbarukota.go.id, 2016). Berdasarkan visi dan misi tersebut maka hal ini berkaitan dengan perda yang masih diterapkan dan dijalankan yaitu larangan untuk memiliki, menjual, membeli atau meminum minuman beralkohol atau yang memabukkan di wilayah Kota Banjarbaru. Dampak dari minuman beralkohol yang buruk dan membahayakan kesehatan penggunaannya menjadi alasan mengapa hal ini dilarang, hal ini juga bertentangan dengan visi dan misi yang menginginkan masyarakat yang sehat di daerahnya.

Perda larangan minuman beralkohol di Kota Banjarbaru sudah ada sejak tahun 2006, namun sampai saat ini masih banyak artikel berita yang tersebar di internet tentang pelanggaran peraturan ini. Warga yang melanggar peraturan ini dibawa oleh petugas untuk dimintai keterangan terkait pelanggaran tersebut. Selain itu, minuman keras yang ditemukan juga dibawa dan disita oleh petugas. Berbagai macam artikel berita yang bermunculan di internet menunjukkan bahwa perda ini memang seharusnya dilakukan evaluasi. Seolah berita-berita tentang penangkapan terhadap pelanggar perda ini tidak memberikan efek jera kepada masyarakatnya. Para pelanggar perda tersebut tentu saja bukan hanya bagi orang yang mengkonsumsi minuman keras saja, namun juga orang-orang yang menjualnya. Sudah lebih dari sepuluh tahun perda ini berjalan, namun maraknya pelanggaran yang terjadi memberikan kesan

seolah peraturan ini tidak berjalan dengan baik. Mungkinkah kurang tegasnya pemerintah daerah beserta jajaran hukumnya menjadi salah satu alasan mengapa permasalahan ini belum juga dapat dituntaskan dengan baik.

Perlu dilakukannya evaluasi untuk peraturan ini agar dapat diketahui apa permasalahan dan faktor yang menjadikan perda ini tetap mengalami pelanggaran yang terus menerus terjadi. Evaluasi sendiri bertujuan untuk mengetahui keberhasilan dari sebuah kebijakan tersebut. Setelah diketahui tingkat keberhasilan perda ini melalui evaluasi maka selanjutnya akan diambil tindakan untuk peraturan tersebut apakah bisa tetap dijalankan atau dihentikan saja. Ketika mengambil langkah untuk tetap melanjutkan peraturan ini, maka harus ada pembenahan pada perda ini dalam beberapa hal. Beberapa hal yang dimaksud yaitu dapat berasal dari isi perda tersebut ataupun dari pemerintah serta jajaran hukumnya yang bertugas untuk menertibkan jalannya perda ini.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan diatas, maka penelitian ini merumuskan masalah jika perda larangan minuman beralkohol di Kota Banjarbaru tidak berdampak positif terhadap berkurangnya pelanggaran tersebut. Maka dari itu, penelitian ini mengajukan pertanyaan “Bagaimana evaluasi perda larangan minuman beralkohol di Kota Banjarbaru?”

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana evaluasi dari peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang larangan minuman beralkohol di Kota Banjarbaru dan untuk mengetahui apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya perda tersebut.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut :

#### 1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran dan edukasi terkait studi tentang evaluasi peraturan daerah bernuansa syariah.
- b. Memberikan bahan pedoman bagi penelitian selanjutnya.

#### 2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan kedepannya, penelitian ini bisa menjadi bahan referensi khususnya bagi mahasiswa Ilmu Pemerintahan serta dapat menjadi sumbangan edukasi yang bermanfaat bagi penelitian selanjutnya dan dapat dijadikan bahan perbandingan bagi penelitian selanjutnya yang memiliki tema serupa.
- b. Diharapkan kedepannya, dengan adanya penelitian ini dapat memberikan ilmu pengetahuan untuk mengatasi permasalahan pada hal serupa dalam penerapan peraturan daerah bernuansa syariah.

## 1.5 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka menjadi acuan bagi sebuah penelitian dimana dapat berguna untuk menambah informasi pada penelitian yang sedang dilakukan. Tinjauan pustaka juga digunakan untuk mengetahui kelebihan serta kekurangan yang terdapat pada penelitian sebelumnya, sekaligus menemukan perbedaan pada penelitian sebelumnya. Pada penelitian ini menggunakan 30 penelitian terdahulu yang akan dikelompokkan berdasarkan tema yang dibahas pada penelitian itu sendiri. Selanjutnya penelitian terdahulu tersebut akan dibagi menjadi 4 kelompok kategori perda syariah berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Muntoha. Keempat kategori tersebut berupa perda syariah yang berkaitan dengan moralitas, perda syariah terkait mode pakaian, perda syariah terkait keterampilan beragama, dan perda syariah terkait dengan pemungutan dana sosial dan zakat.

Tinjauan pustaka pertama berkaitan dengan perda syariah moralitas, dengan pembahasan perda syariah yang mengatur minuman keras. Penelitian ini dilakukan oleh beberapa peneliti berbeda diantaranya adalah Noorhidayah (2018: 157), Yahya (2018: 116), Idawan (2012: 116), Akbar (2017: 119-120) dan Rahmatiah (2016: 406-408). Adapun fokus dan tempat penelitian ini juga dilakukan di tempat yang berbeda.

Penelitian yang dilakukan oleh Noorhidayah (2018: 157) berfokus pada efektivitas peraturan daerah nomor 23 tahun 2014 tentang pengendalian peredaran minuman keras di Kota Palangkaraya.

Penelitian ini memaparkan bahwa perda syariah tersebut belum berjalan efektif, yang disebabkan oleh peraturan syariah masih belum dapat mengatur pengendalian keberadaan miras secara legal maupun ilegal. Peraturan syariah masih minim kontribusi secara nyata seperti terlihat dari adanya ketidaksesuaian informasi yang diterima antar lembaga yang melaksanakan peraturan tersebut. Selain itu peraturan ini dibuat tanpa adanya kajian akademik yang mengakibatkan peraturan ini rendah dalam aspek sosiologis masyarakat. Para aparaturnya penegak hukum juga dinilai lemah akan kesadaran hukum sehingga menyebabkan peraturan syariah tersebut sulit diterapkan di masyarakat.

Penelitian Rahmatiah (2016: 406-408) juga berfokus pada efektivitas penerapan pengendalian pengawasan miras di Kota Makassar. Penelitian ini menjelaskan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi proses pengendalian dan pengawasan serta meninjau tingkat efektivitas penerapan peraturan daerah tentang minuman keras tersebut. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa faktor yang menyebabkan seseorang meminum minuman keras yakni dapat berasal dari keluarga, tempat tinggal, teman, dan pengaruh dari adanya globalisasi. Proses pengawasan ini bekerjasama dengan tim yang telah ditunjuk sebagaimana yang dijelaskan di dalam perda minuman keras di Kota Makassar.

Penelitian selanjutnya oleh Yahya (2018: 116) dengan fokus mengenai larangan peredaran minuman keras dalam peraturan daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2002 dalam perspektif pemikiran

*Syafiiyah*. Penelitian ini memaparkan bahwa ketentuan pidana menurut *Syafiiyah* pada pasal 8 dan 9 bagi pelaku yang memproduksi, mengedarkan, menawarkan dan memperdagangkan minuman keras termasuk dalam kategori hukum *ta'zir* yaitu perbuatan maksiat yang tidak ada ketentuan hukuman *had* dan *kafarah*-nya, maka ketentuan pidana pada pasal 8 dan 9 menunjukkan kesesuaian dengan hukum Islam. Hukuman *ta'zir* yang dimaksud ialah dipenjara, dipukul dengan telapak tangan atau dijelek-jelekkkan dengan ucapan lisan. Sedangkan ketentuan pidana yang disebutkan pada pasal 12 bagi peminum minuman keras diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan atau denda empat juta. Hukuman pidana pada pasal 12 ini menurut pemikiran syafiiyah yang tidak sesuai dengan hukuman islam karena telah ada ketentuan hukumannya berupa *had* sehingga tidak boleh beralih kepada hukum *ta'zir* sebagaimana yang ada dalam pasal ini.

Penelitian Idawan (2012:116) berfokus pada kadar minuman beralkohol pada perda No.7 Tahun 1953 di Kota Yogyakarta berdasarkan prespektif *Maqasid Asy-syari'ah*. Penelitian ini menjelaskan bahwa terdapat lima aspek menurut *maqashid asy-syari'ah* yakni keturunan, jiwa, akal, agama, dan harta. Memelihara agama dalam larangan minuman keras merupakan kebutuhan primer karena minuman beralkohol mutlak haram berapapun kadarnya. Memelihara jiwa tergolong dalam kepentingan primer dan kepentingan sekunder, tergolong kepentingan primer karena penggunaan alkohol dalam kadar

besar akan mengakibatkan masalah kesehatan serius sedangkan tergolong kepentingan sekunder karena efek yang ditimbulkan pada tubuh. Pemeliharaan akal tergolong kebutuhan primer karena akal merupakan penyeimbang pada hidup manusia.

Selanjutnya penelitian oleh Akbar (2017: 119-120) berfokus pada implementasi peraturan daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang pengawasan penjualan minuman berakohol di Kabupaten Parigi. Penelitian ini menjelaskan bahwa terdapat empat indikator yang mempengaruhi pengimplementasian peraturan syariah tersebut, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Pada aspek komunikasi telah berjalan dengan baik, namun masih diperlukan konsistensi oleh aparatur dalam melakukan sosialisasi mengenai perda tersebut. Selanjutnya pada aspek sumber daya telah terpenuhi kuantitas aparatur penegak peraturan tersebut, serta pada aspek disposisi dan aspek struktur birokrasi masih perlunya motivasi bagi para pelaksana agar memiliki komitmen dalam menjalankan tugas pengawasan yang sesuai dengan standar operasional prosedur.

Tinjauan pustaka selanjutnya tetap berkaitan dengan perda syariah moralitas, namun dengan pembahasan mengenai perda syariah bertemakan *Qanun Jinayat*, dimana tempat penelitian ini dilakukan pada tempat yang sama yakni di daerah Aceh. Penelitian ini dilakukan oleh beberapa peneliti berbeda diantaranya adalah Lestari & Efendi (2018: 232), Ablisar (2014: 287-288), Sa'ada (2016: 104-106),

Hidayatullah dkk (2017: 103-104), Gayo (2017:151), Berutu (2017: 103-104) dan Anggraini (2011: 333-334).

Penelitian oleh Lestari & Efendi (2018: 232) menjelaskan mengenai tinjauan kritis terhadap Pergub No.5 Tahun 2018 mengenai pelaksanaan hukum acara *Jinayah*. Penelitian ini menjelaskan bahwa seperti yang dikatakan oleh gubernur Aceh mengenai acara *jinayah* yang dimana dilakukan bukan berasal dari *Qanun Jinayah*, melainkan hadir karena alasan investasi bagi daerah tersebut. Hal ini dikarenakan pelaksanaan hukuman cambuk mendapat pertentangan dari pihak luar, sehingga adanya peraturan tersebut dianggap bertentangan dengan sistem peraturan perundangan di Indonesia.

Penelitian berikutnya oleh Berutu (2017: 103-104) berfokus pada *Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat* dalam pandangan fikih dan KUHP. Penelitian ini menjelaskan bahwa *Qanun Nomor 14 Tahun 2003* dianggap melengkapi hukum KUHP karena selama ini tindakan *khalwat* yang terjadi dalam lingkungan masyarakat tidak bisa ditindak, karena didalam KUHP hanya menindak tindakan asusila yang dilakukan secara terang-terangan atau secara terbuka dan mengganggu ketentraman masyarakat.

Penelitian oleh Gayo (2017: 151) dengan fokus berupa aspek hukum pelaksanaan hukum *Jinayat*. Penelitian ini menjelaskan bahwa sejak *Qanun Jinayat* di Aceh diterapkan, hal tersebut berpengaruh kepada kurangnya tingkat pelanggaran syariat dalam kehidupan masyarakat. Adapun yang melakukan penegakan hukum di Aceh ialah

Mahkamah Syariah, *Wilayatul Hisbah*, pihak kepolisian, Dinas Syariat Islam, dan juga Majelis Adat Aceh. Legitimasi pemberlakuan *Qanun Jinayat* ini sudah sesuai dengan hukum nasional, yaitu UUD 1945 pasal 18 dimana Aceh memiliki keistimewaan daerah.

Penelitian oleh Hidayatullah, Sarong & Ali (2017: 103-104) mengenai efektivitas penerapan hukuman terhadap pelaku tindak pidana *Maisir* dalam *Qanun No.6 Tahun 2014* tentang larangan bagi masyarakat untuk mengonsumsi minuman beralkohol. Penelitian ini menjelaskan bahwa mekanisme penerapan hukuman terhadap pelaku tindak pidana *maisir* (Putusan Nomor 06/JN/2016/MS BNA dan Putusan Nomor 08/JN/2016/MSBNA) dalam wilayah hukum Banda Aceh telah berjalan sesuai dengan aturan, proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan putusan yang dijalankan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam *Qanun Jinayat* dan *Qanun acara Jinayat*.

Penelitian selanjutnya oleh Sa'ada (2016: 104-106) mengenai tinjauan KUHP dan fiqih *jinayah* terhadap zina dan turunannya dalam *Qanun Aceh tahun 2009* tentang hukum *jinayat*. Hasil penelitian ini memaparkan isi *Qanun Jinayat* serta hukuman yang diterima apabila melanggar peraturan tersebut. Peraturan *qanun* berisi tentang larangan melakukan *khalwat*, zina, *maisir*, dan *khamr*. Adapun bagi pelanggar *qanun* berupa zina akan dikenakan hukuman cambuk, dimana jumlah cambukkannya tergantung pada kesalahan yang dilakukan oleh pelanggar.

Penelitian oleh Anggraini (2011: 333-334) mengenai kedudukan *qanun* dan mekanisme pengawasannya pada sistem pemerintahan daerah. Penelitian ini menjelaskan bahwa *qanun* berbeda dengan peraturan daerah karena *qanun* dibentuk atas dasar-dasar keislaman, serta tidak boleh bertentangan dengan syari'at Islam. Dalam proses pengawasan oleh pemerintah pusat hanya bersifat represif dan preventif, serta pemerintah pusat dapat melimpahkan pengawasannya secara langsung kepada gubernur. Akibat dari adanya pengawasan langsung dari pusat adalah pemerintah pusat dapat langsung merevisi maupun membatalkan *qanun* yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum maupun peraturan yang lebih tinggi.

Penelitian berikut dilakukan oleh Ablisar (2014: 287-288) yang membahas relevansi hukuman cambuk sebagai bentuk pemidanaan dalam pembaharuan hukum pidana. Hasil penelitian ini berupa pemanfaatan hukum Islam sebagai bahan pembaharuan merupakan salah satu ciri dari negara hukum Pancasila yang menjamin adanya kebebasan beragama. Hukum cambuk merupakan salah satu jenis hukuman yang ditentukan dalam Al-Quran dan sunnah. Sebagai contoh pelaksanaan hukuman cambuk di Aceh melalui *qanun* dengan memperhatikan kebutuhan lokal masyarakat Aceh. Menetapkan hukuman cambuk sebagai salah satu jenis pidana dalam konsep RKUHP merupakan suatu keharusan karena negara mempunyai kewajiban untuk menjalankan syariat agama bagi pemeluknya.

Tinjauan pustaka selanjutnya masih berkaitan dengan tema perda syariah moralitas, namun dengan pembahasan mengenai perda syariah yang mengatur tindakan prostitusi maupun pelacuran. Terdapat delapan peneliti berbeda dalam pembahasan perda syariah prostitusi ini diantaranya adalah Amalia (2017: 116-117), Nasrullah & Rosadi (2017: 49), Ramli (2014: 369-370), Prokop (2019), Danna (2014), Shaver (1985), Baros (2014) dan Yasrul (2013). Penelitian tersebut dilakukan pada tempat dan fokus penelitian yang berbeda-beda.

Penelitian oleh Nasrullah & Rosadi (2017: 49) mengenai kritik hukum Islam atas sanksi pidana pelaku prostitusi dalam peraturan daerah. Penelitian ini memaparkan bahwa terdapat kontradiksi antara peraturan daerah syariah dengan KUHP. Kontradiksi peraturan tersebut meliputi penentuan petugas yang berwenang untuk menangani masalah, peraturan dalam kasus salah tangkap, dan penetapan sanksi. KUHP tidak memberi sanksi hukum bagi PSK dan pengguna, hanya melarang dalam hal memfasilitasi tindakan tidak bermoral oleh pihak lain. Dalam hukum pidana Islam pelacuran dianggap sebagai kejahatan dan pelakunya disamakan dengan zina sehingga dikenai hukum cambuk atau rajam.

Penelitian oleh Amalia (2017: 116-117) membahas tentang penyuluhan hukum terhadap perda No.21 Tahun 2000 tentang larangan pelacuran bagi pelajar siswi SMA/SMK/MA dalam upaya penanggulangan praktik prostitusi di Kabupaten Cianjur. Hasil penelitian ini berupa dalam penyuluhan yang dilakukan oleh pemerintah

kepada siswa-siswi di Kabupaten Cinajur mendapatkan respon yang baik serta antusiasme yang tinggi dalam menerima materi. Adapun pemerintah menanggulangi permasalahan ini dengan dua cara yaitu cara penal dan non penal. Cara penal merupakan cara yang dilakukan dengan menerapkan hukum pidana sedangkan cara non penal lebih condong ke arah pencegahan.

Penelitian selanjutnya oleh Ramli (2014: 369-370) membahas tentang perda No.18 Tahun 2004 tentang larangan pelacuran di Kabupaten Pamekasan. Hasil penelitian ini berupa peraturan tersebut telah diterapkan diseluruh lapisan masyarakat tanpa pengecualian. Peraturan ini dilandasi oleh tinjauan *Fiqh Jinayah* yang artinya mengedepankan kemaslahatan masyarakat serta upaya pemerintah untuk menjauhi masyarakat dari segala macam dampak yang ditimbulkan dari adanya pelacuran.

Penelitian yang dilakukan oleh Yasrul (2013) berfokus pada larangan untuk melakukan tindakan prostitusi dan peraturan tentang perilaku hidup seorang muslim berdasarkan Al-qur'an dan Hadist. Sedangkan Prokop (2013) menjelaskan tentang teori-teori yang menjelaskan tentang tindakan prostitusi karena dianggap sensitif karena dapat mengundang kontroversi di masyarakat. Penelitian ini juga membahas tentang sejarah prostitusi yang awalnya dianggap sebagai tindakan yang suci hingga mendapat kencana pada abad ke-16 karena adanya penularan penyakit hingga ekspedisi Colombus. Penelitian ini juga menjelaskan beberapa negara yang menerapkan larangan prostitusi

dan penelitian ini juga berisi tentang tanggapan mengenai perkembangan tindakan prostitusi. Sedangkan pada Prokop (2019), menjelaskan tentang prostitusi dikalangan anak-anak khususnya di Thailand. Teknik prostitusi di Thailand adalah ilegal namun, ada dua faktor yang menjadi pembahasan di berbagai negara.

Danna (2014) menjelaskan pada penelitiannya bahwa prostitusi ada karena adanya pengaruh perang dunia I dan II yang menyebabkan prostitusi legal di 7 negara dan ilegal di 16 negara . Fokus penelitian ini adalah pada peraturan yang ada di Uni Eropa contohnya adalah Belanda. Sebagai negara yang memperbolehkan tindakan prostitusi. Pemerintah Belanda menganggap tindakan prostitusi dapat mengurangi penularan penyakit menular seksual, mengurangi kriminalitas di kalangan pelaku dan pengguna tindakan prostitusi dan dapat menghilangkan tindakan prostitusi pra reproduksi. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Shaver (1985) menjelaskan di Kanada tindakan prostitusi tidak pernah dianggap menjadi tindakan kriminal, dimana di Kanada banyak terdapat peraturan yang membahas tentang tindakan kriminal yang menjelaskan tentang aktifitas yang tidak boleh dilakukan. Penelitian ini juga membahas tentang pemerintah Kanada yang mengizinkan tindakan prostitusi sebagai pekerjaan, tetapi mereka mengatur tentang bahaya yang kemungkinan akan terjadi akibat adanya tindakan prostitusi.

Barros (2014), menjelaskan bahwa keberadaan prostitusi melibatkan anak-anak. Prostitusi anak-anak di Thailand adalah sebuah peristiwa yang dianggap ironis karena anak-anak seharusnya bermain

dan belajar tetapi mereka dipekerjakan sebagai pekerja seks. Di Thailand ada beberapa peraturan yang melarang adanya prostitusi anak-anak, yang mengatur tentang perlindungan anak dan larangan perdagangan manusia. Tetapi peraturan yang ada bersifat eksplisit. Dalam pelaksanaannya seharusnya ada komite yang bertanggung jawab tentang perlindungan anak di Bangkok, namun hal ini terhalang karena komite ini tidak dimiliki oleh seluruh provinsi di Thailand sehingga peraturan ini dianggap tidak berjalan dengan maksimal dan belum efektif.

Tinjauan pustaka selanjutnya membahas mengenai perda syariah yang berkaitan dengan mode berpakaian. Penelitian ini dilakukan oleh dua peneliti yakni Wibowo (2007: 426-433) dan Harahap (2018: 29) dengan lokasi penelitian yang berbeda. Penelitian oleh Wibowo (2007: 426-433) berfokus pada peraturan daerah Kabupaten Solok No.6 Tahun 2002 tentang berpakaian muslim dan muslimah dalam perspektif hukum ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini menjelaskan bahwa masih banyak beberapa daerah yang menerapkan peraturan daerah yang bernuansa syariat namun tidak sesuai dengan hukum ketatanegaraan Indonesia, sehingga menyebabkan diskriminatif dan melanggar hak asasi manusia. Untuk mengurangi dampak tersebut, maka perlu adanya langkah preventif dan represif dalam pengimplementasian perda syariah di Indonesia. Langkah preventif merupakan langkah pencegahan, yang dapat dilakukan yaitu menyeleksi semua rencana perda sedangkan langkah represif yang merupakan langkah berupa tindakan dapat

dilakukan yaitu Mendagri membatalkan perda-perda yang bertentangan dengan kepentingan umum.

Penelitian yang dilakukan Harahap (2018: 29) berfokus pada dampak pelaksanaan peraturan daerah terhadap pemakaian busana muslim di Kecamatan Padang Sidempuan Tenggara. Penelitian ini menjelaskan bahwa terdapat himbauan bagi masyarakat untuk menggunakan pakaian muslim dan muslimah, namun pada dasarnya 63% dari masyarakat sekitar berpakaian secara islami atas dasar keinginan mereka sendiri, dan sisanya memilih untuk memakai pakaian muslim atau muslimah dari dasar adanya peraturan yang telah dibentuk. Hal ini memberikan dampak positif kepada masyarakat untuk berpakaian, sehingga telah banyak masyarakat yang menggunakan pakaian muslim dan muslimah semenjak peraturan ini diterapkan.

Tinjauan pustaka berikut membahas mengenai perda syariah yang berkaitan dengan keterampilan beragama. Penelitian ini dilakukan oleh beberapa peneliti yang berbeda diantaranya adalah Kesumagiri (2017: 12), Hayadin (2013: 44-45), Basir, Usman, & Rahman (2013: 20-23), dan Tarawiyah (2011: 260-268). Penelitian yang dilakukan oleh Kesumagiri (2017: 12) berfokus pada perda Kabupaten Indragiri Hilir tentang baca dan tulis Al-Qur'an bagi murid sekolah. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa formulasi peraturan tersebut merupakan inisiatif dari DPRD pada tahun 2012. Perda ini mengalami banyak perdebatan khususnya bagi peserta didik yang Non-Muslim juga yang menjadi

kendala dalam proses pembuatannya adalah siapa yang menjadi aktor yang bertanggung jawab atas pelaksanaan perda tersebut.

Berikutnya penelitian yang dilakukan oleh Hayadin (2013: 44-45) berfokus pada kesesuaian isi peraturan daerah Kabupaten Banjar No.04 Tahun 2004 tentang baca tulis Al-Qur'an dengan kurikulum nasional pendidikan Agama Islam. Penelitian ini menjelaskan bahwa isi peraturan daerah syariah ini sesuai dan searah dengan peraturan menteri pendidikan nasional mengenai kurikulum pendidikan nasional. Peraturan daerah syariah memberikan pemahaman dan keterampilan beragama bagi para siswa, serta dalam penerapannya menekankan lembaga pendidikan sebagai unit pelaksana peraturan. Semua kebijakan publik yang bersifat syariat dikategorikan sebagai peraturan yang tidak bermasalah jika tidak bersinggungan dengan kebijakan pusat atau melanggar hak asasi manusia.

Penelitian oleh Basir, Usman, & Rahman (2013: 20-23) berfokus pada implementasi kebijakan pemerintah mengenai peraturan daerah tentang baca tulis Al-Qur'an di Kota Makassar. Penelitian ini menggunakan dua metode penelitian yakni kualitatif deskriptif sekaligus kuantitatif dengan hasil penelitian yaitu peraturan daerah tentang baca tulis Al-Quran telah memberikan semangat baru bagi generasi muda agar dapat membaca serta menulis Al-Qur'an. Hal tersebut dibuktikan dari sebanyak 92 % menyatakan sangat setuju dan setuju terhadap perlunya pemahaman Al-Qur'an melalui belajar baca

tulis al-qur'an. Sehingga diharapkan dengan adanya peraturan tersebut mampu mewujudkan generasi muda qurani.

Penelitian berikutnya dengan tema peraturan daerah mengenai bulan Ramadhan dilakukan oleh Tarawiyah (2011: 260-268) yang berfokus pada peraturan daerah No.4 Tahun 2005 tentang larangan kegiatan pada bulan Ramadhan terhadap hubungan antar agama di Kota Banjarmasin. Penelitian ini memaparkan bahwa perda syariah tersebut tidak memberikan pengaruh yang besar dalam hubungan antar umat beragama di Kota Banjarmasin, namun terdapat beberapa konflik yang terjadi pada saat penerapan perda tersebut, yakni masih banyak satpol PP dalam melaksanakan tugas dengan cara anarkis menutup tempat-tempat yang buka pada saat bulan Ramadhan. Selain itu pembuatan hukum di Kota Banjarmasin masih dianggap kurang mendalam karena belum melibatkan keseluruhan lapisan masyarakat, sehingga peraturan ini dianggap belum banyak memberikan dampak positif ketika diterapkan.

Tinjauan pustaka berikutnya mengenai perda syariah terkait dengan pemungutan dana sosial dan zakat. Terdapat empat penelitian terdahulu yang dilakukan oleh beberapa peneliti diantaranya adalah Tahir & Triantini (2015: 507), Bariyah (2018: 3-17), dan Nababan (2018: 272) dan Jati (2013: 316-317). Penelitian oleh Tahir & Triantini (2015: 507) membahas mengenai integrasi zakat dan pajak di Indonesia dalam tinjauan hukum positif dan hukum ini. Penelitian ini menjelaskan bahwa konsep integrasi pajak dan zakat sebagai bentuk semangat baru.

Integrasi pajak sangat penting diupayakan karena pertumbuhan zakat semakin meningkat ditandai dengan makin meningkatnya jumlah Badan Amil Zakat dan nomor akuisisi sedekah dari tahun ketahun. Dengan pertumbuhan yang signifikan, zakat dapat menjadi alat *welfare* ekonomi dan sosial bagi umat dan kedudukannya sama penting dengan pajak penghasilan negara.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Bariyah (2018:3-17) dengan fokus penelitian mengenai studi peraturan daerah tentang pengelolaan zakat di Indonesia. Penelitian ini menelaah beberapa perda zakat dari beberapa daerah diantara dari Aceh, Riau, Banten, dan Jawa Barat. Hasil penelitian ini berupa pergub Aceh dan perda Banten tentang zakat telah sesuai dengan peraturan UU daerah karena memiliki tujuan yang jelas, kelembagaan yang terstruktur, serta isi yang jelas dan bersifat terbuka. Selanjutnya pada pergub tentang zakat di Riau juga tidak bertentangan dengan aturan yang ada, bahkan peraturan ini mendukung nilai Pancasila terutama sila pertama. Pergub Jawa Barat tentang pengelolaan zakat profesi, infak dan sedekah pegawai di lingkungan pemerintah Provinsi Jawa Barat membidik kepada PNS dan CPNS di daerah tersebut. Hal ini merupakan salah satu dari tujuan pengelolaan zakat profesi, infak dan sedekah yaitu memberikan manfaat zakat sebagai bentuk dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menanggulangi kemiskinan.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian yang dilakukan oleh Nababan (2018: 272) berfokus pada legalisasi perda zakat dalam

perspektif teori perundang-undangan. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa tidak ada pasal yang mendelegasikan kewenangan pengaturan zakat kepada pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah dianggap tidak berwenang untuk membuat Perda tentang zakat karena dianggap bertentangan dengan peraturan lain, sehingga perda zakat harus dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Penelitian terdahulu berikutnya mengenai implementasi peraturan daerah syariah didalam otonomi daerah yang dilakukan oleh Jati (2013: 316-317). Penelitian ini menjelaskan bahwa adanya perdebatan mengenai makna perda syariah, dan didukung dengan adanya kepentingan politik manusia. Perda syariah juga dianggap sebagai produk hukum dan sebagai alat untuk membentuk citra yang dilakukan oleh para pemimpin daerah. Adapun desain perda syariah sendiri dianggap hanya mengatur perilaku masyarakat, namun tidak mengatur perilaku pemimpin daerah, sehingga hanya melakukan kontrol terhadap masyarakat saja.

**Tabel 1. 1 Ringkasan Tinjauan Pustaka**

No	Jenis	Penulis	Ringkasan
1	Perda Syariah terkait moralitas	Amalia, M. (2017), Idawan, I.D. (2012). Lestari & Efendi (2018), Yahya (2018), Nasrullah & Rosadi (2017), Ablisar (2014) Sa'ada (2016), Hidayatullah, dkk (2017), Gayo (2017), Berutu (2017), Noorhidayah (2014), Ramli (2014), Akbar (2017), Rahmatiah (2016), Tarawiah (2011), Anggraini (2011), Prokop (2019), Danna (2014), Shaver (1985), Yasrul (2013)	Penelitian ini membahas tentang isu moralitas, dimana dari penelitian tersebut membahas terkait pelacuran, minuman beralkohol dan Qanun, peraturan daerah syariah, tentang larangan kegiatan di bulan ramadhan ada beberapa Penelitian yang membahas tentang hukuman pidana yang diberikan seperti hukuman cambuk. Akan tetapi terdapat perbedaan dari penelitian diatas terkait pelaksanaan hukuman cambuk.
2	Perda Syariah terkait mode berpakaian	Wibowo, A. (2007), Harahap (2018),	Penelitian ini menunjukkan hasil jika perda syariah merupakan perda yang melanggar hak asasi manusia berupa hak untuk bebas dari perilaku diskriminatif. Sedangkan Harahap (2018) membahas tentang efektifitas pelaksanaan perda tentang berpakaian.
3	Perda Syariah terkait keterampilan beragama	Hayadin (2013), Basri, Usman, & Rahman (2013), Kesumagiri & Raja (2017) dan Tarrawiyah (2011)	Penelitian ini menunjukkan hasil jika peraturan daerah bernuansa syariah bukan merupakan kebijakan yang melanggar hak asasi manusia atau bahkan bersinggungan dengan peraturan pusat lainnya. Sedangkan Basri, Usman, & Rahman (2013) membahas tentang formalisasi sistem pemerintahan Islam khususnya tentang Peraturan Daerah BTA di Kota Makassar. Sedangkan Tarrawiyah (2011) membahas tentang larangan kegiatan yang tidak boleh dilakukan selama bulan Ramadhan di Banjarmasin.

4	Perda syariah terkait pemungutan dana sosial atau zakat	Bariyah, (2018), Tahir & Triantini (2015), Nababan (2018), Jati (2013),	Temuan pada penelitian ini menunjukkan bahwa semua peraturan mengenai zakat ini memiliki tujuan, visi dan misi yang sama dengan undang-undang pengelolaan zakat, konsep integrasi pengelolaan zakat dan pajak, serta membahas tentang legitimasi dalam penerapan hukum Islam secara komprehensif. Langkah transformatif tersebut harus didorong dengan kebijakan dibentuknya Dirjen Pajak dan Zakat yang berfungsi sebagai regulator, pengawas sekaligus penentu kebijakan pengelolaan pajak dan zakat di Indonesia. Sedangkan menurut Nababan (2018) perda terkait dengan zakat harus dibatalkan sesuai dengan mekanisme yang berlaku.
---	---	---	---

Dari berbagai *literature* yang telah dipaparkan, ada beberapa jenis perda syariah yang telah diklasifikasikan yaitu perda syariah terkait isu moralitas, perda terkait mode berpakaian, perda terkait keterampilan beragama, dan perda terkait pemungutan dana sosial atau zakat. Dari berbagai jenis perda syariah yang telah diklasifikasikan, penelitian ini akan berfokus pada perda yang berkaitan dengan isu moralitas sesuai dengan perda No.5 Tahun 2006 tentang larangan minuman beralkohol yang di dalamnya terdapat larangan seperti menjual, membeli, dan meminum minuman beralkohol di daerah tersebut.

Pada penelitian ini terdapat beberapa perbedaan didalamnya seperti lokasi penelitian yang pada beberapa penelitian terdahulu diatas belum pernah ada yang melakukan penelitian di lokasi tersebut. Perbedaan selanjutnya yaitu terletak pada fokus yang akan diteliti, pada penelitian terdahulu belum ada yang melakukan evaluasi terhadap perda terkait moralitas yaitu tentang larangan minuman beralkohol. Perbedaan-perbedaan tersebut menjadi suatu keunggulan untuk

penelitian ini karena menjadi penelitian pertama yang dilakukan di daerah tersebut dan yang berfokus pada evaluasi perda terkait moralitas tentang minuman beralkohol.

## **1.6 Kerangka Teori**

Kerangka teori berguna sebagai landasan berpikir dalam memecahkan atau menyoroiti masalah. Adapun untuk memberi kejelasan pada penelitian ini, penulis akan mengemukakan beberapa kerangka teori yang berkaitan dengan penelitian yang akan dijelaskan di bawah ini.

### **1.6.1 Evaluasi Kebijakan**

#### **a. Definisi Evaluasi**

Evaluasi dapat digunakan untuk menilai sejauh mana keberhasilan kebijakan publik yang berorientasi kepada tujuan dan target kebijakan. Tahapan evaluasi kebijakan merupakan tahapan penting di dalam proses kebijakan publik. Evaluasi dapat diartikan sebagai penafsiran (*appraisal*), pemberian angka (*Rating*), dan penilaian (*Assesment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya (Dunn, 2003:608-610) . Menurut Anderson (dalam Paskarina, 2007:8) evaluasi kebijakan menekankan pada estimasi atau pengukuran dari suatu kebijakan, termasuk juga materi, implementasi, pencapaian tujuan, dan dampak dari kebijakan tersebut, bahkan evaluasi juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu

kebijakan, sehingga hasil pengkajian tersebut dapat digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan apakah kebijakan tersebut akan dilanjutkan, diubah, diperkuat atau diakhiri.

Berdasarkan pendapat dari beberapa ahli dapat diperoleh kesimpulan bahwa evaluasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan untuk mengetahui ukuran, identifikasi, dan nilai dari keseluruhan tahapan kebijakan publik.

#### b. Sifat Evaluasi

Evaluasi kebijakan berkaitan dengan keseluruhan kinerja dari kebijakan, khususnya pada proses implementasi kebijakan publik. Evaluasi kebijakan memiliki beberapa karakteristik yang membedakannya dengan metode analisis kebijakan lain. Beberapa karakteristik kebijakan yang membedakannya menurut Dunn (2003:608-609) :

##### 1. *Value Focus* (Fokus Nilai),

Evaluasi memiliki perbedaan dengan pemantauan dimana evaluasi difokuskan pada penilaian keperluan atau nilai suatu kebijakan dan program. Evaluasi merupakan usaha yang bertujuan untuk mengetahui manfaat kebijakan atau program sosial yang telah dibentuk. Ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat dipertanyakan dan dipertanggungjawabkan serta

mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran itu sendiri.

2. *Fact-value Interdependence* (Interdependensi Fakta-nilai)

Evaluasi bergantung pada fakta dan nilai untuk menyatakan bahwa suatu kinerja kebijakan atau program telah mencapai keberhasilan atau kegagalan. Hal ini didukung dengan hasil kebijakan yang sesungguhnya dan sebagai akibat dari segala aktivitas kegiatan yang dilakukan untuk memecahkan suatu masalah.

3. *Present and Past Orientation* (Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau)

Evaluasi memiliki perbedaan dengan advokatif, yang mengacu pada masa sekarang dan hasil di masa lalu, bukan dari hasil masa yang akan datang. Evaluasi bersifat retrospektif yang dilakukan setelah tindakan (*ex-post*). Evaluasi juga bersifat prospektif yang dibuat dilakukannya tindakan (*ex-ante*).

4. *Value Duality* (Dualitas Nilai)

Evaluasi mempunyai nilai tuntutan yang berkualitas ganda, karena memiliki nilai dasar yang dianggap sebagai tujuan dan cara. Evaluasi dapat dianggap sebagai intristik (diperlukan untuk dirinya) ataupun ekstristik (diperlukan untuk tujuan lainnya). Nilai sering disusun menjadi sebuah tingkatan yang menggambarkan kepentingan

relatif dan interdependensi dari tujuan dan sasaran kebijakan

### c. Fungsi Evaluasi

Evaluasi memiliki fungsi utama dalam sebuah analisis kebijakan yaitu dalam pelaksanaan suatu program, apabila evaluasi dijalankan dengan benar maka akan menghasilkan manfaat baik. Menurut Dunn, (2003:609-611) fungsi utama evaluasi dalam analisis kebijakan yakni :

1. Evaluasi memberikan informasi yang dapat dipercaya dan terbukti mengenai sebuah kebijakan yang dijalankan.
2. Evaluasi dapat mengklarifikasi dan memberikan kritik terhadap tujuan dan target kebijakan. Evaluasi juga dapat memverifikasi alternatif sumber nilai maupun landasan yang digunakan.
3. Evaluasi dapat menjadi metode analisis sebuah kebijakan, contohnya evaluasi dapat menunjukkan tujuan serta target yang perlu dilakukan penjelasan atau pengkajian ulang, juga dapat mempertegas alternatif kebijakan yang baru atau pembaruan kebijakan.

Adapun Wibawa, Purbokusumo & Pramusinto (dalam Nugroho, 2003:609-611) juga menjelaskan bahwa ada empat fungsi dari evaluasi kebijakan publik, yaitu :

1. *Eksplanasi*. Evaluasi dapat direpresentasikan menjadi realitas pelaksanaan program dan pola hubungan antara harapan dan realitas. Dengan evaluasi ini, evaluator dapat mengetahui

kondisi masalah dan aktor-aktor yang terlibat dalam keberhasilan maupun kegagalan dari sebuah kebijakan.

2. Kepatuhan. Evaluasi dapat mengetahui apakah tindakan yang dilakukan sudah sesuai standar dalam prosedur yang telah ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit. Evaluasi dapat mengetahui hasil yang dicapai telah tepat sasaran atau mengalami kendala.
4. Perhitungan. Evaluasi dapat memperhitungkan apa akibat dari sebuah kebijakan dari segi sosial-ekonomi.

#### d. Indikator Evaluasi Kebijakan

Dalam melakukan penilaian kebijakan perlu ditentukan melalui beberapa indikator agar dapat menilai secara keseluruhan hasil dari kebijakan tersebut. Menurut Dunn, (2014:324) terdapat enam indikator evaluasi kebijakan, yaitu *Effectiveness* (Efektivitas), *Efficiency* (Efisiensi), *Adequacy* (Kecukupan), *Equality* (Perataan), *Responsiveness* (Responsivitas), dan *Appropriateness* (Ketepatan). Enam indikator evaluasi kebijakan menurut Dunn dijelaskan kembali oleh Winarno, (2002:184-189) yaitu :

##### 1. *Effectivity* (Efektivitas)

Kata efektivitas berarti telah dicapainya keberhasilan tujuan yang sudah ditetapkan. Efektivitas juga selalu dikaitkan dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil realitas. Dapat disimpulkan bahwa pencapaian tujuan

pelaksanaan kegiatan apabila dapat mengatasi permasalahan, maka dapat dikatakan kebijakan tersebut berhasil, namun jika suatu kebijakan tersebut tidak dapat mengatasi permasalahan, maka kebijakan tersebut telah gagal. Efektivitas suatu kebijakan tidak dapat dilihat hasilnya dalam jangka waktu yang pendek.

## 2. *Efficiency* (Efisiensi)

Efisiensi berhubungan dengan jumlah usaha yang dilakukan untuk mencapai tingkat efektivitas tertentu, umumnya diukur dari segi biaya. Apabila sasaran kebijakan publik menghabiskan biaya yang lebih besar dibandingkan dengan hasil kebijakan, maka dapat dikatakan kebijakan tersebut tidak efisien.

## 3. *Adequacy* (Kecukupan)

Kecukupan dalam suatu kebijakan publik diukur melalui seberapa jauh tingkat efektivitas dapat memenuhi kebutuhan nilai atau kesempatan dalam sebuah masalah. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu kebijakan disahkan, harus dilakukan analisis kesesuaian metode dengan sasaran yang ingin dicapai.

## 4. *Equality* (Perataan)

Perataan memiliki arti keadilan yang diberikan atau diperoleh dari kebijakan publik. Pelaksanaan kebijakan publik wajib memiliki sifat adil dalam semua sektor dan lapisan

masyarakat dapat merasakan hasil dari kebijakan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

#### 5. Responsiveness (Responsivitas)

Responsivitas diartikan sebagai respon dari masyarakat atas suatu aktivitas, hal ini berkaitan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memenuhi kebutuhan referensi atau nilai dari kelompok masyarakat. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat dari tanggapan masyarakat terhadap kebijakan tersebut dengan syarat masyarakat sudah memiliki prediksi terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Responsivitas menjadi gambaran dari empat indikator evaluasi kebijakan sebelumnya yakni berupa dukungan maupun penolakan terhadap sebuah kebijakan.

#### 6. *Appropriateness* (Ketepatan)

Ketepatan mengacu pada nilai atau harga dari tujuan program dan asumsi yang melandasi tujuan tersebut. Indikator ini dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena menyangkut pada tujuan, bukan kepada cara atau instrumen yang digunakan untuk pencapaian tujuan tersebut. Ketepatan juga merujuk pada nilai atau harga dari tujuan kebijakan terhadap pernyataan yang mendasari tujuan tersebut.

Secara singkat indikator evaluasi kebijakan menurut Dunn dapat digambarkan ke dalam tabel berikut :

**Tabel 1. 2 Kriteria Evaluasi Kebijakan**

<b>Tipe Kriteria</b>	<b>Pertanyaan</b>	<b>Ilustrasi</b>
<i>Effectiveness</i> (Efektivitas)	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
<i>Efficiency</i> (Efisiensi)	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
<i>Adequacy</i> (Kecukupan)	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
<i>Equality</i> (Perataan)	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?	Kriteria Pareto Kriteria kaldor-Hicks Kriteria Rawls
<i>Responsiveness</i> (Responsivitas)	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
<i>Appropriateness</i> (Ketepatan)	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber : *Dunn, 2014.*

Berdasarkan penjelasan di atas, evaluasi kebijakan dalam penelitian ini merupakan suatu penilaian terhadap kebijakan yang sudah dilakukan oleh Pemerintah dengan cara mengevaluasi kebijakan menggunakan 6 indikator yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan dalam kebijakan ditinjau dari respon masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut. Evaluasi kebijakan yang dijelaskan oleh Dunn menyatakan bahwa evaluasi dapat ditujukan untuk memberikan informasi pada masa lalu, masa sekarang, dan masa yang akan datang. Disamping itu evaluasi kebijakan dapat menggambarkan bahwa

kebijakan atau program tertentu telah memenuhi nilai atau target yang diinginkan bagi semua lapisan masyarakat untuk mengatasi permasalahan di masyarakat. Oleh karena itu penelitian ini menggunakan Dunn karena dianggap paling tepat untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan di Indonesia.

### **1.6.2 Kebijakan Publik**

#### **a. Definisi Kebijakan Publik**

Kebijakan publik diartikan sebagai masyarakat, yaitu hubungan suatu masyarakat dengan masyarakat lainnya (*public relation*), pelayanan masyarakat (*public service*), pendapat masyarakat (*public opinion*), dan lain sebagainya (Syafie, 1999:18). Adapun pengertian dari publik yaitu sejumlah manusia atau sekelompok masyarakat yang memiliki nilai fikir, harapan, perasaan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai norma yang mereka miliki. Kebijakan Publik menurut Nugroho (2003:51) merupakan sebuah jalan untuk mencapai tujuan bersama yang telah diimpikan. Dimana jalan tersebut merupakan keadaan masyarakat yang terjadi pada masa awal, masa transisi dan menuju masyarakat yang diimpikan atau diinginkan. Sedangkan cita-cita dari Indonesia sendiri ialah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan dari Pancasila dan UUD 1945. Jadi, kebijakan publik merupakan sarana dan prasarana untuk mencapai sebuah tujuan yang telah dicita-citakan bangsa Indonesia.

Kebijakan Publik merupakan sebuah alat yang digunakan pemerintah untuk meraih tujuan yang telah dicita-citakan oleh bangsa

Indonesia. Kebijakan publik juga digunakan sebagai manajemen pencapaian dari tujuan nasional. Nugroho (2003:52) menyimpulkan bahwa kebijakan publik mudah untuk dipahami, karena kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dikerjakan untuk tujuan nasional. Kebijakan publik mudah untuk diukur, karena ukurannya terbilang jelas yaitu sampai sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita bangsa Indonesia yang telah ditempuh.

#### b. Sifat Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (dalam Tahir, 2011:48), kebijakan publik memiliki tingkatan dan dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok yakni: Kebijakan publik yang bersifat makro, meso dan mikro.

1. Kebijakan publik yang bersifat makro yaitu : UUD 1945, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

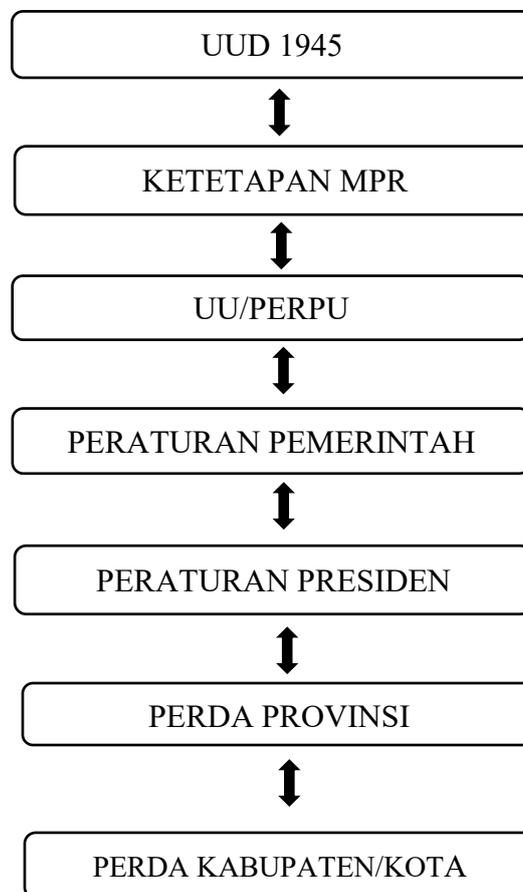
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau yang bisa kita sebut sebagai penjabar pelaksanaan yaitu: Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.

3. Kebijakan publik yang bersifat mikro yaitu kebijakan yang mengatur tentang pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan

oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Kedudukan kebijakan publik menurut Nugroho akan digambarkan melalui bagan dibawah ini :

**Gambar 1. 1 Hierarki Perundang-Undangan di Indonesia**



Sumber : dikembangkan dari teori Nugroho (2003)

Berdasarkan hierarki atau kedudukan yang telah dijelaskan diatas, dapat kita simpulkan bahwa posisi UUD 1945, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah memiliki

tingkatan yang lebih tinggi dan lebih kuat dibandingkan dengan yang lainnya. Hal ini disebabkan karena berdasarkan sifatnya mereka adalah peraturan yang mendasar dan yang lainnya adalah peraturan yang bersifat sebagai penjelas pelaksanaan kebijakan (Arifin, 2011). Dunn (2003:20) mengatakan, bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian pilihan yang saling berhubungan dan dibuat oleh suatu lembaga atau pejabat yang berkaitan dengan tugas pemerintah seperti dalam hal pertanahan, energi, keamanan, pendidikan, kesehatan, kriminalitas, kesejahteraan dan yang lain sebagainya. Thoha (dalam Ramdhani & Ramdhani, 2017:3) mengartikan kebijakan publik sebagai hasil rumusan dari pemerintahan. Dalam hal ini, kebijakan publik lebih dipahami sebagai apa yang dikerjakan dan dibentuk oleh pemerintah dibandingkan dengan proses hasil yang di bentuk.

### c. Fungsi Kebijakan Publik

Wahab (dalam Ramdhani & Ramdhani, 2017:3) menyatakan bahwa: kebijakan publik lebih merupakan tindakan sadar yang berorientasi pada pencapaian tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang dilakukan secara acak dan kebetulan kebijakan publik pada hakikatnya terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan memiliki pola tertentu yang mengarah pada pencapaian tujuan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah, dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri kebijakan publik berkenaan dengan aktivitas/tindakan yang sengaja dilakukan secara sadar dan terukur oleh pemerintah dalam bidang

tertentu kebijakan publik dimungkinkan bersifat positif dalam arti merupakan pedoman tindakan pemerintah yang harus dilakukan dalam menghadapi suatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

Winarno (2007:18) menganggap konsep kebijakan yang dikatakan Anderson lebih efektif dikarenakan lebih memusatkan kepada perhatian apa yang sebenarnya yang dilakukan dan bukan apa yang sebenarnya diusulkan. Selain itu konsep ini pula membedakan mana kebijakan dan mana keputusan yang didalamnya mengandung sebuah arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada. Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2015:64), jika dilihat dari perspektif instrumental, kebijakan publik adalah alat untuk mencapai sebuah tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah dalam mewujudkan nilai-nilai yang berkaitan dengan kepublikan. Adapun nilai-nilai dari kepublikan tersebut nantinya akan berwujud macam-macam sebagai tujuan kebijakan. Namun demikian, secara umum kebijakan publik adalah alat untuk:

- 1) Mewujudkan nilai-nilai yang diutamakan oleh masyarakat seperti persamaan, keadilan serta keterbukaan.

- 2) Mengatasi segala masalah yang dihadapi oleh masyarakat, misalkan: kriminalitas, pengangguran, kemiskinan dan juga pelayanan publik yang buruk.

3) Memanfaatkan peluang baru yang ada untuk kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat, seperti mendorong investasi, meningkatkan ekspor dan juga inovasi pelayanan.

4) Melindungi masyarakat dari praktik swasta yang dapat merugikan, seperti izin gangguan, izin trayek dan juga pembentukan undang-undang perlindungan konsumen.

Kebijakan publik adalah jalan untuk mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan (Nugroho, 2003:7). Cita-cita bangsa Indonesia adalah ketika masyarakat mendapatkan keadilan dan kemakmuran yang dilandaskan berdasarkan Pancasila & UUD 1945, maka kebijakan publik merupakan sebuah saran untuk mendapatkan tujuan itu. Oleh karena itu dalam suatu kebijakan publik juga pastinya akan tertulis sebuah aturan yang harus ditaati masyarakat untuk mendapatkan apa yang telah menjadi tujuan bersama. Sedangkan menurut Dye (2008:1), menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah tindakan yang telah dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataukah tidak untuk dilakukan. Menurutnya sebuah tindakan yang telah dipilih pemerintah haruslah memiliki suatu tujuan yang jelas, dan bukan hanya semata mata untuk sebuah keinginan tanpa adanya sebuah tujuan. Sebuah aturan yang telah dibuat oleh pemerintah juga akan menjadi sebuah kebijakan negara.

Berdasarkan dari berbagai pendapat para ahli di atas, maka dapat ditarik kesimpulannya bahwa sebuah kebijakan ialah tindakan-tindakan atau sebuah kegiatan yang secara sengaja dilakukan atau yang tidak

dilakukan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan upaya untuk memilih antara berbagai alternatif yang ada untuk mencapai sebuah maksud dan juga tujuan tertentu.

### **1.6.3 Perda Syariah**

#### **a. Syariat Islam di Indonesia**

Syariat Islam telah ada di Indonesia sejak pada zaman kerajaan dan kesultanan. Sultan dan raja di Nusantara berusaha memasyarakatkan hukum Islam pada masa itu, hal ini merupakan fase penting dalam sejarah hukum Islam. Jauh sebelum kedatangan Belanda, hukum Islam telah diterapkan dan menjadi jalan hidup bagi masyarakat Muslim di Indonesia. Belanda berusaha membatasi penerapan hukum Islam di Indonesia dengan menginfiltrasi pemikiran dan politik, hal ini merupakan strategi pelemahan syariat Islam di Indonesia (Al-Barbasy, 2018:57-65).

Ada beberapa alasan para kelompok Islam di Indonesia menuntut agar Indonesia menjadikan hukum Islam sebagai dasar negara. *Pertama*, karena menjadikan dasar negara Islam merupakan sesuatu hal yang dijanjikan saat kampanye. *Kedua*, konstituante digunakan sebagai tempat menuangkan berbagai dasar dan cita-cita dari partai politik. *Ketiga*, konstituante digunakan sebagai forum dakwah sebagai tempat menyampaikan hakikat Islam yang berkaitan dengan politik, masyarakat, dan negara (Al-Barbasy, 2018:73).

Zaman reformasi pada tahun 1999 menjadi babak baru lahirnya tuntutan demokratisasi disegala bidang yang didalamnya termasuk Peraturan perundang-undangan. Dengan diberlakukannya UU No.10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan menjadi acuan terciptanya tertib pembentukan yang dimulai dari proses perencanaan sampai dengan pengundangannya. Pada peraturan ini mengatur terkait peraturan daerah yang memberikan peluang bagi daerah untuk mengatur otonomi daerah sendiri. Dalam ketentuan pasal 12 UU No.10 Tahun 2004 menyatakan “ *materi muatan peraturan perundang-undangan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*”. Setelah diberlakukannya peraturan ini, banyak bermunculan peraturan daerah yang bernuansa syariat Islam maupun tentang kearifan lokal yang kental dengan nilai lokalistik daerahnya.

Pasca era Orde Baru, ketika memasuki era Reformasi terjadilah perubahan pada ranah politik yang memberikan ruang untuk masyarakat dapat mengekspresikan aspirasinya. Dalam hal ini, era reformasi memberikan kesempatan bagi elit Muslim di daerah untuk memberikan hal baru dalam politik. Para elit politik memberikan alternatif menerapkan syariat Islam dalam penerapan produk perda syariah. Dalam demokrasi hal ini dianggap sah, karena demokrasi dapat diartikan sebagai suatu sistem politik yang mana semua warga negara

memiliki hak dan kewajiban yang sama serta semua warga negara memiliki kebebasan dalam hal berbicara dan mengemukakan pendapat. Perda syariah merupakan suatu produk dari proses politik demokrasi. Penerapan syariat yang dituangkan dalam perda syariah selalu muncul dari agama yang dianut oleh kelompok mayoritas masyarakat daerah tersebut. Perda syariah merupakan konsekuensi dari adanya sistem demokrasi. Perda syariah dibuat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan berideologikan Pancasila. Adapun kelompok-kelompok yang kontra terhadap perda syariat, mereka memberikan gugatan dan tentangan terhadap ide pembuatan perda tersebut dengan alasan perda syariat dianggap bertentangan dengan demokrasi dan menganggangi HAM. Kelompok-kelompok ini gagal dalam memahami arti dari demokrasi.

b. Perda syariah yang berhubungan dengan konstitusi

Ada dua model hubungan antara Agama dan Negara menurut Muhammad (dalam Na'imah & Mardhiah 2016:151-167) yaitu hubungan integralistik dan hubungan simbiosis mutualistik. Hubungan integralistik merupakan model hubungan yang totalitas, yang dimana dalam model ini agama dan negara tidak dapat dipisahkan. Dalam model ini negara dan agama dianggap dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan dan negara dianggap sebagai lembaga politik juga lembaga agama. Sedangkan hubungan simbiosis mutualistik merupakan model yang menyatakan jika negara dan agama merupakan dua hal yang saling

membutuhkan. Dalam model ini agama harus dijalankan dengan baik, dan untuk menjalankan hal ini harus ada lembaga yang namanya negara. Negara tidak dapat berjalan sendiri tanpa agama, karena jika berjalan tanpa agama maka sebuah negara akan terjadi kekacauan.

Menurut Wahid (dalam Rachman, 2015:130-134) kewajiban umat muslim adalah membawa masyarakat kepada syariah, jika syariah belum merata maka harus diratakan. Meskipun demikian, negara tidak harus membuat berbagai aturan-aturan formal bernuansa syariah. Syariah itu harus diterapkan oleh masyarakatnya sendiri bukan oleh negaranya. Di dalam negara yang memiliki masyarakat heterogen, negara tidak boleh memaksakan syariah didalamnya. Suatu aturan yang bernuansa syariah boleh saja diterapkan di suatu provinsi, kabupaten ataupun di kotamadya, namun jika di dalamnya bertentangan dengan isi dari Undang-Undang Dasar 1945 maka aturan tersebut harus ditolak dan dibatalkan.

Penjelasan tersebut senada dengan pernyataan Latif (dalam Rachman 2015:1671) yang mengemukakan terkait permasalahan sekularisasi dan arus islamisasi di Indonesia. Menurutnya arus sekularisasi dan islamisasi di Indonesia melahirkan satu formula yaitu *modern secularism* atau *religious secularism*. Indonesia bukan negara agama karena Islam tidak dijadikan sebagai landasan agama negara, dan Indonesia bukan negara sekuler karena disini negara juga mempromosikan departemen agama, sekolah agama yang dibiayai oleh negara. Maka dari itu Indonesia bukan menganut paham sekuler

(pemisahan antara agama dan negara) akan tetapi prinsip dasar dari Pancasila sebagai ideologi negara bahwa jelas rumusan pertama “ketuhanan yang maha esa” ketuhanan adalah sebuah traktat publik yang menghendaki Indonesia harus berlandaskan nilai-nilai ketuhanan. Artinya nilai religius ini mewarnai kehidupan publik bahwa yang ditekankan ialah nilai-nilai religius, etika, dan nilai keagamaan, bukan sebagai bentuk legal formal agama atau bentuk-bentuk simbolik agama.

Kesalahan yang terjadi ketika menyamakan struktur politik umat dan politik negara. Dalam karya *Gayat al Daulah al-Islamiyah*, al-Maududi mengisyaratkan dua tujuan (*al-gayat*) yang berkaitan dengan negara, yaitu *gayat al-ijabiyah* dan *gayat silbiyah*. *Gayat al-ijabiyah* artinya mencegah segala sesuatu yang dilarang Allah dalam kitab suci, sedangkan *gayat silbiyah* mengandung makna mencegah ancaman, melindungi kebebasan dan mempertahankan eksistensi negara. Hal yang harus diakui bahwa negara bukanlah suatu lembaga yang khusus mengurus persoalan umat Islam akan tetapi negara merupakan sistem politik yang bersifat umum yang harus ditegakkan berdasarkan prinsip syariat yang komitmen terhadap keamanan, keselamatan dan kesejahteraan masyarakat tanpa memandang etnis dan agama (Mth, 2006:187).

Beberapa perdebatan terjadi setelah maraknya kemunculan peraturan daerah yang bernuansa syariah Islam. Perdebatan tersebut menimbulkan pro dan kontra terkait Perda Syariah Islam (PSI) yaitu soal agama. *Pertama*, dikalangan pengikut agama memiliki sifat yang

melingkupi persoalan secara individu dan sosial. *Kedua*, faktor muatan agama menjadikan topik tersebut seolah-olah menjadi persoalan penting dan menjadi perhatian seluruh bangsa. Agama menjadi persoalan ultim atau kepentingan tertinggi yang harus di perjuangkan, dipertahankan dengan segala upaya (Permata, 2000). Dalam hal ini perda syariat memicu terjadinya problem yang sangat tajam dari sisi ketatanegaraan. Hal tersebut jika dilihat pada posisinya, status peraturan daerah adalah produk hukum yang mempunyai posisi jauh dibawah konstitusi negara.

Pada hakikatnya substansi dari perda yang bernuansa syariah mempunyai banyak ragam, dimana dari masing-masing daerah yang penduduknya mayoritas muslim membuat sebuah peraturan yang bernuansa syariah untuk menertibkan masyarakatnya. Hal tersebut tidak lepas dari pro dan kontra atas diberlakukannya perda yang bernuansa syariah, akan tetapi ada beberapa faktor yang harus di perhatikan dalam pembuatan perda yakni; mengutamakan keadilan, tidak bertentangan dengan ketentuan hak-hak dan kewajiban asasi manusia yang telah tercantum dalam undang-undang, berdasarkan kedaulatan rakyat yang artinya pembuatan peraturan disetujui oleh DPRD dan pemerintah daerah (gubernur dan bupati/walikota), serta bermanfaat bagi masyarakat terutama dalam bidang ketertiban dan keamanan.

### c. Klasifikasi Perda Syariah

Ada tiga (3) kategori jenis perda syariat menurut Hadi (2014:56-57) yaitu *pertama*, perda yang berkaitan dengan moralitas masyarakat

seperti perda anti pelacuran dan prostitusi serta larangan minuman beralkohol. *Kedua*, yaitu berkaitan dengan *fashion* atau mode berpakaian seperti keharusan menggunakan jilbab dan ketentuan ketentuan pakaian lainnya. Perda semacam ini jelas sekali diidentifikasi sebagai perda syariah karena sangat bernuansa keislaman. *Ketiga*, peraturan yang mengatur tentang keterampilan dan keharusan keagamaan seperti keharusan membaca Al Quran, peraturan zakat, *infal*, dan *shadaqah*. Perda jenis ini juga jelas sekali diidentifikasi sebagai perda syariah.

Menurut Muntoha (dalam Syafingi, 2012:140) mengemukakan klasifikasi berbagai jenis perda syariat dalam beberapa kategori :

1. Peraturan daerah terkait dengan isu moralitas masyarakat umum. Jika dilihat dari peraturan menyangkut tentang isu moral secara umum seperti pelacuran, prostitusi serta larangan minuman beralkohol. Akan tetapi isu moralitas ini bukan hanya berkaitan secara khusus tentang hukum syariah, melainkan menjadi konsen semua agama. Sebagai contoh Perda DIY No.12 Tahun 2015 tentang pengendalian dan pengawasan minuman beralkohol.
2. Peraturan daerah terkait dengan fashion/ pakaian seperti keharusan memakai jilbab atau pakaian lainnya pada tempat tertentu. Seperti contoh peraturan daerah No.5 Tahun 2003 tentang berpakaian muslim dan muslimah di Kabupaten Bulukumba.
3. Peraturan daerah terkait dengan keterampilan beragama dan keharusan mampu baca tulis al-quran dan keharusan belajar di

Madrasah Diniyah seperti keterampilan baca tulis al-quran sebagai syarat naik pangkat PNS, nikah, sampai dengan mendapatkan pelayanan publik. Contoh, peraturan daerah No.6 Tahun 2003 tentang pandai baca tulis *al-quran* bagi siswa dan calon pengantin di Kabupaten Bulukumba. Jenis perda ini sangat kental dengan keislamannya sehingga akan sangat mudah mengidentifikasinya sebagai perda syariah

4. Peraturan daerah terkait dengan pemungutan dana sosial melalui peraturan daerah tentang *zakat*, *shodaqah* dan *infaq*. Sebagai contoh Peraturan daerah Kota Probolinggo No.11 Tahun 2010 tentang pengelolaan zakat.

#### **1.6.4 Minuman Keras**

##### **a. Pengertian Minuman Keras**

Minuman beralkohol seringkali disingkat menjadi kata minol atau sering juga disebut dengan istilah miras atau singkatan dari minuman keras. Dalam bahasa Arab, minuman beralkohol dikenal dengan sebutan *khamar*, yang memiliki arti menutupi. *Khamar* juga diartikan sebagai minuman yang memabukan, sebab orang yang mengkonsumsi minuman beralkohol akan mengalami kehilangan kesadaran dan mabuk. Istilah alkohol berawal dari bahasa Arab yang memiliki arti sesuatu yang mudah menguap. Para ulama fikih berbeda pendapat tentang pengertian minuman beralkohol sebab dahulu istilah ini belum dikenal sebagai zat kimia yang berkhasiat memabukan di dalam minol atau miras.

Menurut *Abu Hanifah*, *khamar* merupakan minuman sari buah yang berasal dari anggur atau kurma yang sudah dididihkan sampai mengeluarkan buih, dan sari buah tersebutlah yang mengandung unsur memabukkan (Idawan, 2012:259-260).

Menurut Peraturan Presiden No.74 Tahun 2013, pengertian minuman beralkohol adalah minuman yang didalamnya terkandung alkohol atau etanol ( $C_2H_5OH$ ) yang prosesnya dilakukan dari bahan pertanian yang mengandung karbohidrat dan dibuat dengan cara fermentasi dan destalasi atau dengan cara fermentasi tanpa destalasi. Selain itu juga ada minuman beralkohol tradisional yang berarti minuman beralkohol ini dibuat dengan cara tradisional secara turun temurun dan dikemas sederhana yang pembuatannya dilakukan sewaktu-waktu, juga minuman ini dipergunakan untuk kebutuhan adat istiadat dan acara keagamaan. Menurut Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan No.14 Tahun 2016 metanol adalah methyl etanol merupakan bahan kimia yang seringkali digunakan sebagai pelarut pengestraksi dan bersifat toksik bagi manusia. Sedangkan menurut peraturan daerah No.5 Tahun 2006 Kota Banjarbaru minuman beralkohol adalah minuman yang memabukan.

Menurut Mulyadi (2014:10) miras oplosan merupakan minuman tradisional yang kandungan alkoholnya tidak terlalu tinggi. Biasanya miras jenis ini dicampur dengan bahan yang tidak layak dikonsumsi sehingga menjadi sangat berbahaya jika dikonsumsi. Miras oplosan biasanya minuman keras sejenis vodka, anggur merah, anggur putih

ataupun bir yang dicampur dengan beberapa bahan lainnya. Beberapa bahan campuran miras oplosan menurut Mulyadi (2014:10) yaitu :

#### 1. Minuman berenergi

Penggemar miras oplosan biasanya menambahkan minuman berenergi untuk menjadi campuran agar menambah cita rasa minumannya. Oplosan semacam ini disebut dengan oplosan “*sunrise*” yang biasanya digunakan untuk mengurangi rasa pahit atau mengurangi bau menyengat dari alkohol yang terlalu tinggi kandungannya.

#### 2. Susu

Miras oplosan yang dicampur dengan susu ini biasanya disebut dengan “susu macan”. Miras oplosan jenis inilah yang biasanya banyak memakan korban jiwa. Miras jenis ini banyak dijual di warung-warung miras tradisional.

#### 3. Minuman bersoda

Miras oplosan yang dicampur dengan minuman bersoda ini merupakan minuman yang sangat populer. Miras jenis ini biasanya mencampurkan vodka dengan minuman bersoda seperti cola, miras ini populer dengan sebutan “*mansion cola*”. Tujuan pencampuran ini yaitu untuk mengurangi rasa tidak enak pada minuman.

#### 4. Spiritus

Untuk mendapatkan harga yang lebih murah, penggunaan spiritus banyak dilakukan oleh kebanyakan pengguna atau

pedagang warung miras tradisional. Spiritus biasanya dicampurkan dengan minuman jenis vodka ataupun minuman beralkohol lainnya yang tidak begitu jelas kandungan alkoholnya.

#### 5. Obat-obatan

Dengan beranggapan akan meningkatkan efek dari alkohol, kebanyakan orang menambahkan jenis obat-obatan kedalam minumannya. Jenis obat-obatan tersebut seperti obat tetes mata, obat sakit kepala dan bahkan obat nyamuk.

#### b. Kandungan dan Jenis Minuman Beralkohol

Peraturan minuman beralkohol diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 86/Men.Kes/Per/IV/77 tentang minuman keras. Peraturan tersebut mengklasifikasikan jenis minuman berkalkohol menjadi 3 (tiga) jenis yaitu :

1. Minuman beralkohol golongan A yaitu minuman dengan kadar alkohol atau etanol ( $C_5H_{12}O$ ) yang terkandung di dalamnya sebanyak 1% (satu persen) sampai dengan 5% (lima persen).

2. Minuman beralkohol golongan B yaitu minuman dengan kadar alkohol atau etanol ( $C_5H_{12}O$ ) yang terkandung di dalamnya sebanyak 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen).

3. Minuman beralkohol golongan C yaitu minuman dengan kadar alkohol atau etanol ( $C_5H_{12}O$ ) yang terkandung di dalamnya sebanyak 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).

### c. Dampak Minuman Beralkohol

Ada 2 (dua) macam alkohol yang bersifat racun yaitu etil alkohol atau yang biasa disebut etanol dan metil alkohol yang biasa disebut metanol. Etanol terdapat pada minuman atau obat yang diolah (seperti larutan alkohol), gejala yang dirasakan setelah meminum ini yaitu mual, muntah, mabuk, perubahan emosi yang mendadak, tidak sadarkan diri dan bahkan hingga meninggal dunia. Sedangkan metanol biasanya sering digunakan untuk bahan pengencer, campuran cat, dan sebagai bahan penghancur. Gejala yang dirasakan setelah meminum ini hampir sama dengan setelah meminum etanol, hanya saja gejalanya lebih *extreme*, karena dapat merusak saraf mata dan mengalami kebutaan. Secara umum alkohol akan merusak semua organ tubuh secara berangsur-angsur. Alkohol dapat menyebabkan peradangan hati, pendarahan perut, penyakit jantung serta merusak otak (Liana & Adolf, 2019:5).

Alkohol memberikan efek kecanduan pada penggunanya yang terlihat jelas dalam bentuk fisik yaitu ketergantungan terhadap alkohol dan tidak mampu untuk berhenti mengkonsumsinya. Alkohol biasanya menyebabkan kerusakan kinerja profesional pada organ tubuh pecandunya. Adapun tanda fisik yang terjadi pada pecandu alkohol yaitu terjadi penurunan berat badan, berbicara tidak karuan atau meracau, mati rasa pada tangan dan kaki serta merasakan goyangan-goyangan seperti sempoyongan ketika mabuk. Selain tanda fisik, ada juga tanda-tanda mental pada pengguna alkohol yaitu seperti

sensitif dan mudah tersinggung, mudah marah serta gelisah, kesulitan dalam membuat keputusan, dan berlebihan dalam menunjukkan emosi serta tangisannya (Utina, 2012:5).

Menurut Adisusilo (dalam Ernawati, 1997:61-62) ada beberapa pengaruh alkohol bagi tubuh manusia, kandungan alkohol yang terdapat dalam minuman bir yang biasa digunakan untuk membuat bir terlihat lebih berbusa dapat mengakibatkan gangguan metabolisme tubuh yang pada akhirnya berefek pada kelainan jantung bahkan gagal jantung. Penggunaan alkohol yang menahun juga akan mengakibatkan penghambatan pembentukan trombosit yang pada akhirnya akan memberikan efek memperpanjang terjadinya perdarahan. Penggunaan alkohol juga merusak susunan tulang yang akhirnya menyebabkan terjadinya anemia serta leukopenia (kondisi dimana sel darah merah serta sel darah putih berkurang). Alkohol dapat menyebabkan terjadinya kerusakan fungsi hati, dapat menyebabkan terjadinya peradangan saluran pernafasan serta paru-paru dan mengakibatkan kerusakan sistem saraf pusat serta gangguan rasa atau gerak dan kecerdasan.

Bukan saja berdampak bagi kesehatan diri sendiri, alkohol juga memberikan kerugian bagi orang lain disekitar. Pada penjelasan Adisusilo (dalam Ernawati, 1997:64) bahwasanya peminum alkohol sangat membahayakan lalu lintas bila mengendarai kendaraan sebab terjadi kurangnya kecermatan penglihatan ketika dalam pengaruh minuman beralkohol, terjadi gangguan dalam membedakan warna contohnya saja lampu lalu lintas sehingga tidak mampu membedakan

warna dari rambu lampu lalu lintas, terjadi gangguan koordinasi motorik sehingga kemampuan dalam mengendalikan setir, menginjak gas, rem, serta kopling akan terganggu.

Gangguan kesehatan akibat mengkonsumsi alkohol berujung pada terganggunya aspek sosial ekonomi sebab untuk melakukan pengobatan bagi penyakit-penyakit seperti dijelaskan diatas tentu saja membutuhkan biaya pengobatan yang tidak sedikit. Kebiasaan meminum minuman beralkohol ini pada akhirnya berujung pada hilangnya pendapatan dan masalah dalam rumah tangga. Kehilangan kesadaran akibat mengkonsumsi alkohol menyebabkan gangguan bagi orang lain. Banyak kejahatan yang terjadi ketika pengguna dalam keadaan mabuk bukan hanya pelanggaran lampu lalu lintas seperti yang dijelaskan diatas namun juga berakibat seperti terjadinya pemerkosaan, penganiayaan, dan kekerasan dalam rumah tangga (Bunga, 2015:119-120).

Resiko dari penggunaan minuman beralkohol seperti dijelaskan diatas sudah sangat berbahaya. Menurut Mulyadi (2014:10-11) resiko diatas tersebut meningkat ketika penggunaan alkohol tersebut dengan bahan-bahan yang berbahaya atau sering disebut dengan oplosan. Miras yang penggunaannya ditambahkan minuman berenergi menyebabkan penggunanya dapat meminum lebih banyak minuman beralkohol, mengalami efek samping fisik dan psikis seperti mengalami masalah tidur dan sering merasa tertekan, mengkonsumsi kafein dalam jumlah besar yang berujung dengan efek sering merasa cemas dan panik,

mengonsumsi gula dalam jumlah besar sehingga meningkatkan resiko diabetes dan obesitas, dan meningkatkan masalah kesehatan dengan jangka pendek dan jangka panjang.

#### d. Faktor Penggunaan Minuman Keras

Bales (dalam Jamali & Mustapha, 2009:99) menggunakan teori *cultural transmission* atau teori alih budaya untuk mengetahui faktor penyebab penggunaan minuman beralkohol pada masyarakat. Menurut teori tersebut, penggunaan minuman beralkohol tergantung pada sikap masyarakat itu sendiri. Terdapat beberapa jenis perilaku atau sikap masyarakat terhadap minuman beralkohol yaitu sikap pantang yang merupakan sikap menolak dan menjauhi minuman beralkohol karena larangan dalam agama. Jenis selanjutnya yaitu sikap atau perilaku dalam menjalankan upacara adat atau *ritual attitude* yang biasanya meminum minuman keras merupakan suatu keharusan ketika melakukan acara adat atau keagamaan. Selanjutnya yaitu *convivial attitude* yaitu sikap dimana mengonsumsi minuman keras dengan tujuan untuk bersenang-senang. Kemudian sikap yang terakhir yaitu sikap utilitarian yang merupakan perilaku penggunaan minuman beralkohol untuk kepuasan dan kebaikan individu.

Adapun beberapa faktor lain penggunaan minuman beralkohol menurut Kessel & Walton (dalam Jamali & Mustapha, 2009:99) yang penggunaannya disebabkan faktor dorongan dari sosial dan budaya. Teori sosial budaya dibagi menjadi 3 jenis yaitu faktor dorongan

(*incitement*) yang dimana faktor ini disebabkan adanya golongan orang-orang yang memiliki banyak uang sehingga mampu untuk membeli minuman keras. Faktor selanjutnya yaitu faktor ketersediaan (*availability*) yang dimana faktor ini merupakan suatu keadaan atau kondisi mudah mendapatkan dan memperoleh minuman keras. Faktor yang terakhir yaitu faktor mencontoh atau mengikuti (*example*). Faktor ini berhubungan dengan pola asuh yang diberikan keluarga. Seorang anak akan meniru perilaku orang tuanya, jika orang tuanya mengkonsumsi minuman keras maka besar kemungkinan anak-anaknya akan meniru apa yang dilakukan orang tuanya.

### **1.7 Definisi Konseptual**

Konsep merupakan suatu gambaran atau definisi dari masalah yang akan diteliti meliputi keadaan dan kelompok atau individu. Adapun beberapa konsep dari penelitian ini yaitu :

1. Evaluasi Kebijakan adalah sebuah tindakan yang bertujuan untuk mengetahui dan mengukur keberhasilan dari suatu kebijakan atau peraturan apakah sudah sesuai dengan tujuan dan target yang telah ditentukan. Evaluasi berguna untuk memutuskan apakah suatu kebijakan itu harus dilanjutkan, diubah, ataukah dihentikan.

2. Kebijakan Publik merupakan sebuah sarana bagi pemerintah dalam mewujudkan cita-cita bangsa serta cita-cita semua masyarakat serta memberikan ketentraman kenyamanan dan keamanan bagi masyarakat. Kebijakan publik berguna bagi masyarakat untuk

melindungi dan menghindarkan mereka dari terjadinya kejahatan dan kriminalitas.

3. Perda Syariah adalah peraturan daerah yang dibuat dan diterapkan pemerintah dengan berdasarkan syariat-syariat agama. Perda syariah merupakan peraturan yang bukan hanya melindungi masyarakat yang syariat agamanya dijadikan peraturan namun juga bagi seluruh masyarakat yang ada di daerah tersebut.

4. Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung alkohol dan akan memberikan efek memabukkan kepada penggunanya. Minuman beralkohol termasuk minuman yang akan memberikan efek kecanduan dan akan merusak orang-orang tubuh pecandunya secara beangsur-angsur bahkan kemungkinan akan menyebabkan kematian.

### 1.8 Definisi Operasional

**Tabel 1. 3 Definisi Operasional**

<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>	<b>Parameter</b>
Evaluasi Kebijakan	Efektivitas	1. Hasil yang diinginkan sesuai dengan sasaran dan tujuan (data).
	Efisiensi	1. Rasio biaya yang dikeluarkan sesuai dengan hasil dari adanya kebijakan tersebut.
	Kecukupan	1. Ketersediaan SDM dan fasilitas yang dimiliki untuk menyelesaikan masalah.
	Responsivitas	1. Kepuasan kelompok masyarakat/LSM/Ormas/Akademisi terhadap kebijakan  2. Sistem kontrol masyarakat diwakili oleh Ormas/LSM/Akademisi terhadap kebijakan.
	Perataan	1. Kebijakan diberlakukan untuk semua masyarakat

		tanpa pengecualian baik berdasarkan agama, ras, dll.
	Ketepatan	1. Kebijakan berguna bagi kebaikan masyarakat.

Sumber : dibuat oleh penulis.

## **1.9 Metode Penelitian**

### **1.9.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Penelitian kualitatif sendiri merupakan metode penelitian yang digunakan untuk menghasilkan sebuah data deskriptif berupa kata-kata secara tertulis maupun lisan dari orang, perilaku, ataupun objek yang dapat diamati (Moleong, 2007:4). Penelitian secara kualitatif deskriptif ini ditujukan untuk menjelaskan secara deskripsi mengenai objek penelitian dalam bentuk tertulis. Penelitian kualitatif deskriptif ini bertujuan pada pemecahan suatu masalah yang terdapat pada masa sekarang secara *actual* dimana data penelitian yang terkumpul kemudian disusun, dianalisa, serta dijelaskan secara mendetail (Arikunto, 2002: 136).

Menurut Sutopo (dalam Nugrahani, 2014:92) penelitian kualitatif merupakan studi kasus yaitu penelitian yang terikat pada konteks. Maksudnya, segala rancangan studi kasus pada penelitian kualitatif selalu bersifat kontekstual yang berarti penelitian yang mendasarkan kajiannya pada kekhususan dan sama sekali tidak ada usaha pemikiran untuk melakukan generalisasi terhadap konklusi penelitian. Sedangkan menurut Yin (dalam Nugrahani 2014:92) dalam penelitian studi kasus

peneliti dapat berinteraksi terus menerus dengan data dan isu yang dikumpulkan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus menurut Creswell (dalam Herdiansyah, 2010: 76) merupakan proses yang menekankan pada batasan kasus (*bounded system*) atau beberapa kasus secara keseluruhan dan disertai dengan penggalian data dan melibatkan informasi terkait dengan penelitian. Studi kasus merupakan model penelitian yang mendalam kepada individu maupun unit tertentu selama kurun waktu tertentu. Hal yang dimaksud sebagai batasan adalah adanya batasan waktu dan tempat dalam kasus yang sedang diteliti. Penelitian ini menggunakan studi kasus untuk melihat secara mendalam bagaimana evaluasi peraturan daerah No.5 Tahun 2006 tentang larangan minuman beralkohol di Kabupaten Banjarbaru.

### **1.9.2 Sumber Data**

Data merupakan sebuah sumber informasi yang digunakan dalam penelitian. Adapun dua jenis data yang digunakan dalam sebuah penelitian yakni (Arikunto, 2002: 107) :

#### **1. Data Primer**

Data primer merupakan data didapatkan langsung dengan cara observasi di lapangan atau lokasi penelitian. Data primer dapat diperoleh melalui wawancara atau pembagian kuesioner dari peneliti kepada narasumber yang akan diteliti.

#### **2. Data Sekunder**

Data sekunder merupakan data yang didapatkan melalui sebuah teori yang memiliki hubungan dengan penelitian. Data sekunder dapat ditemukan melalui buku-buku, media online, majalah, jurnal, koran, dan media tertulis lainnya. Data sekunder juga digunakan untuk memperkuat informasi yang ditemukan dalam sebuah penelitian.

### **1.9.3 Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Yusuf (2014:3720) dalam pendekatan kualitatif, peneliti merupakan instrumen dalam penelitian. Keberhasilan dalam suatu penelitian, bergantung pada kemampuan peneliti menghayati situasi sosial yang menjadi fokus suatu penelitian. Peneliti harus mampu melakukan wawancara dengan subjek penelitian, mampu mengamati situasi sosial pada konteks nyata/sesungguhnya, serta dapat mengambil gambar suatu fenomena, tanda serta simbol yang terjadi, juga dapat merekam dialog yang terjadi. Adapun beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

#### **a. Wawancara (*interview*)**

Menurut Yusuf (2014:372) wawancara merupakan sebuah proses interaksi antara pewawancara dan sumber informasi atau orang yang diwawancarai melalui komunikasi secara langsung diantaranya. Wawancara juga dapat diartikan sebagai sebuah percakapan tatap muka antara pewawancara dan yang diwawancarai, dimana pewawancara menanyakan secara langsung tentang suatu objek penelitian yang telah dirancang sebelumnya.

Adapun beberapa narasumber yang diwawancarai untuk melengkapi data dalam penelitian ini yaitu DPRD selaku pembuat kebijakan dan dinas-dinas yang berkaitan dengan penegakan perda seperti Dinas Sosial dan Satpol PP. Selain DPRD dan kedinasan, peneliti juga mewawancarai ormas agama (NU, Muhammadiyah dan Katholik), akademisi (Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin) dan LSM (Aisyiyah).

#### b. Dokumentasi

Dokumentasi menurut Herdiansyah (2010: 143) merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan teori-teori yang relevan dengan penelitian. Dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini dapat berupa dokumen-dokumen pemerintahan, catatan, transkrip, buku-buku, media cetak, koran, dan majalah yang berkaitan dengan peraturan daerah Kota Banjarbaru tentang larangan minuman beralkohol.

Berdasarkan penjelasan diatas terdapat dua teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini. Teknik tersebut diantaranya berupa wawancara dan dokumentasi. Penggunaan kedua teknik tersebut ditujukan untuk mendapatkan informasi secara lebih mendetail mengenai evaluasi penerapan peraturan daerah no.5 tahun 2006 tentang larangan minuman beralkohol di Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan.

#### 1.9.4 Teknik Analisa Data

Miles & Hubberman (dalam Yusuf, 2014:407) menegaskan bahwa dalam penelitian kualitatif, data yang didapatkan melalui beberapa teknik pengumpulan data yang berbeda-beda, seperti *interview*, observasi, dokumentasi, kutipan serta catatan yang berasal dari *tape* yang lebih banyak berupa kata-kata daripada angka. Miles & Hubberman (dalam Yusuf, 2014:407-409) mengemukakan tiga (3) pola analisis data dengan mengikuti model alir sebagai berikut :

a. Reduksi data

Reduksi data menunjukkan pada proses pemilihan, pemokusan, penyederhanaan, pemisahan dan pentransformasian data mentah yang tercatat dalam catatan tertulis di lapangan. Reduksi data telah dilakukan sebelum pengambilan data di lapangan, yang berarti pengumpulan data ini telah dilakukan sejak penyusunan proposal, ketika menentukan kerangka konseptual, penentuan tempat, merumuskan pertanyaan penelitian, dan memilih pendekatan pengumpulan data. Reduksi data dilanjutkan setelah turun ke lapangan, sampai laporan akhir selesai disusun.

b. *Data Display* / penyajian data

*Display* merupakan pengumpulan informasi yang telah tersusun dan yang membolehkan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. *Data display* dari kehidupan sehari-hari atau dari interaksi sosial, maupun lingkungan belajar, ataupun data *display* yang berasal dari surat kabar sangat berbeda satu sama lain.

Namun dengan melihat data *display* dari sebuah fenomena dapat membantu seseorang memahami apa yang terjadi. Bentuk *display* dalam penelitian kualitatif yang paling sering yaitu teks naratif dan kejadian atau peristiwa di masa lampau.

#### c. Kesimpulan/*verifikasi*

Sejak awal pengumpulan data, peneliti harus mengambil inisiatif bukan membiarkan data yang didapat menjadi tidak berguna. Reduksi data, *display* data dan kesimpulan/*verifikasi* harus dimulai sejak awal. Setiap tahap kesimpulan dimulai dari awal yang berarti apabila proses sudah benar dan data yang dianalisis telah memenuhi standar kelayakan, maka kesimpulan awal bisa dipercayai. Antara reduksi data, *display* data dan kesimpulan saling berhubungan timbal balik. Hal ini berarti pada saat pengambilan kesimpulan selalu bersumber dari reduksi data dan *display* data. Perlu diingat seandainya ada penambahan data, maka perlu dilakukan lagi reduksi data, *display* data dan penarikan kesimpulan.

### **1.10 Sistematika Penulisan**

Untuk mendapatkan kemudahan dalam pembahasan, maka penulis membuat sistematika penulisan yang terencana yaitu :

BAB 1, Pendahuluan. Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, definisi konseptual, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II, Gambaran objek penelitian. Dalam bab ini akan dibahas tentang profil, serta visi dan misi objek penelitian.

BAB III, Pembahasan. Dalam bab ini akan menganalisis tentang evaluasi terhadap perda serta faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya perda tersebut.

BAB IV, Penutup. Pada bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran.