

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Adanya otonomi daerah merupakan suatu bentuk kebebasan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola daerahnya agar mendapatkan hasil yang efisien dan efektif. Kebebasan ini tentunya juga tetap memperhatikan nilai demokrasi dan memperhatikan nilai Pancasila demi terwujudnya masyarakat yang makmur dan sejahtera.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah), Pemerintah Daerah memiliki wewenang yang sangat luas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat daerahnya berdasarkan saran dan keinginan masyarakat daerah tersebut. Luasnya kewenangan yang diberikan kepada daerah bersamaan dengan hak dan kewajiban untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam suatu kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>1</sup>

Adanya wewenang yang sangat luas ini, akhirnya membuat Peraturan Daerah (Perda) Syari'at banyak bermunculan di beberapa daerah di Indonesia. Perda ini yang kemudian dikenal dengan Perda Syari'at Islam. Umumnya, Perda Syari'at Islam sering diartikan sebagai Perda yang baik yang bersifat tertulis

---

<sup>1</sup> Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Peraturan Daerah.

<sup>2</sup> Hayatun Na'imah, "Jurnal Studi Islam dan Humaniora Perda Berbasis Syariah", *Jurnal*

ataupun pokok ajarannya. Perda berbasis *syari'ah*, menjadi Salah satu istilah yang paling sulit ditemukan dalam literatur hukum dan undang-undang. Istilah yang muncul bersamaan dengan isu dan penegakan hukum Syariah biasanya digunakan untuk merujuk pada Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) atau Peraturan Daerah (perda) yang berbau syari'at pada nama atau judulnya, seperti Perda Zakat, Perda larangan prostitusi dan masih banyak lagi. Dalam penyusunan atau pembahasan perda, Perda Syari'ah juga sangat populer sehingga menarik perhatian lebih komunitas masyarakat muslim. Dapat dikatakan bahwa Perda *syari'ah* atau Perda berbasis *syari'ah* biasanya dimaknai sebagai Peraturan yang diambil dari ketentuan-ketentuan Hukum Syari'at Islam baik yang bersifat tertulis maupun ajaran pokoknya.<sup>2</sup>

Kota Banjarbaru menjadi salah satu daerah yang mengeluarkan aperda berbau agamau atau perda syariah ini. Perda puasa ramadhan merupakan produk hukum yang diteraplkan di hampir 17 kota/kabupaten di Kalimantan Selatan. Seperti yang kita ketahui umumnya di daerah lain kegiatan yang dilarang pada bulan ramadhan hanya larangan kegiatan tempat hiburan serta prostitusi tetapi berbeda Kota Banjarbaru mengeluarkan perda yang mengatur juga mengenai larangan berjualan makan dan minuman serta larangan makan, minum serta merokok di tempat umum. Segala yang tercantum dalam perda ramadhan ini tercatat dalam Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 4 Tahun 2005 tentang ketentuan khusus kegiatan usaha rumah makan restoran, tempat hiburan serta

---

<sup>2</sup> Hayatun Na'imah, "Jurnal Studi Islam dan Humaniora Perda Berbasis Syariah", *Jurnal Khazanah*, 14, Juni2017, 27-41, <http://jurnal.uinantasari.ac.id/index.php/khazanah/article/view/1136>, diakses tanggal 6 Agustus 2020, 53.

makan dan minum atau merokok ditempat umum pada bulan ramadhan. Dua poin mengenai larangan berjualan makanan dan minuman serta larangan makan, minum dan merokok di tempat umum ini berlaku sejak waktu imsyak hingga tiba waktu berbuka puasa. Khusus untuk para pedagang makanan dan minuman di perkenankan berjualan untuk pasar wadai atau sejenisnya dimulai pukul 15.00 WITA. Yang itu berarti pedagang makanan tidak diperkenankan berjualan selama waktu puasa dan diperbolehkan berjualan mulai pukul 15.00 WITA sedangkan khusus yang menyiapkan berbuka puasa diperkenankan buka padapukul 17.00 WITA. Selain himbauan ini pemerintah Kota Banjarbaru juga memberikan sanksi bagi para pedagang dan masyarakat yang kedapatan melanggar peraturan tersebut. Sanksi yang diberikan kepada pedagang yang melanggar yaitu diamankan jualan atau dagangannya oleh Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) dan diberikan sanksi tambahan berupa denda sejumlah uang dan bagi masyarakat yang kedapatan melanggar juga mendapatkan sanksi pidana dan denda sesuai ketentuan yang ada.

Menurut sejarah perda ramadhan atau Perda Kota Banjarbaru Nomor 4 Tahun 2005 ini mulanya dibuat untuk meningkatkan citra serta identitas dari kabupaten Banjar, Kota Martapura. Saat itu pemerintah kabupaten Banjar bersama DPRD pada tahun 2001 mengeluarkan Perda Puasa Ramadhan. Gagasan yang mendasari terbentuknya Perda Puasa Ramadhan ini adalah sebagai Identitas Islam masyarakat Banjar yang mayoritas penduduk wilayah Banjar beragama Islam, menertibkan sosial keagamaan dan karena memudarnya tingkat religiusitas masyarakat. Harapan terbentuknya Perda ini yaitu kembalinya identitas lokal yang

telah hilang selama ini. Identitas lokal yang dimaksudkan yaitu masyarakat Banjar yang identik dan kental keislamannya. Namun kenyataannya dalam pelaksanaannya perda ini tidak berjalan dengan mulus, karena masih saja ada masyarakat yang melanggar perda tersebut.<sup>3</sup>

Allah SWT tidak membuat perundang-undangan atau syari'at dengan sembarangan, tetapi Allah mensyari'atkan perundang-undangan Islam dengan maksud dan tujuan yang besar serta demi kemaslahatan manusia baik didunia maupun di akhirat yang kembali pada setiap hamba-Nya, sehingga meratanya kesejahteraan dan yang ada hanyalah rasa aman, nyaman dan tentram.

Perlu diketahui dalam *syara'* hukum diciptakan untuk mencapai kemaslahatan manusia. Kita tidak dengan mudah dapat memahami *nash-nash* yang hakiki tanpa mengetahui apa yang dimaksud *syara'* dalam proses terciptanya *nash-nash* tersebut.<sup>4</sup> Di beberapa situasi kita akan dihadapkan pada beberapa permasalahan yang terus tumbuh dan berkembang bersamaan dengan kepentingan dan kebutuhan hidup, secara rasional kita dapat menilai baik buruknya untuk dapat menetapkan hukumnya, tetapi sangat sulit mendapatkan penguat hukum dari *nash*. Sebagai usaha mencari jalan keluar agar seluruh hal yang dilakukan umat Islam dapat diletakkan dalam tatanan hukum agama, *Maqashid Syari'ah* dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk menetapkan hukum.

---

<sup>3</sup> Irfan Noor, "Islam dan Representasi Identitas Banjar Pasca Orde Baru di Kalimantan Selatan", *Al-Banjari*, 11, Juli 2012, 137-170, <http://jurnal.uin-antasari.ac.id/index.php/al-banjari/article/view/423>, diakses tanggal 8 Agustus 2020, 140.

<sup>4</sup> Khoirul Uman, Ahyar Aminudin, *Ushul Fiqh II* (Bandung: Pustaka Setia, 1989), 125.

*Maqashid Syari'ah* sendiri merupakan salah satu cara kuantitatif untuk menerjemahkan hadis-hadis yang sangat terbatas agar bisa dikembangkan guna menjawab permasalahan-permasalahan yang secara pembahasan tidak tertulis dalam Al-Qur'an dan Sunnah.<sup>5</sup>

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ (١٠٧)

*Artinya:*

*“Dan tidaklah Kami mengutus, melainkan untuk menjadi rahmat bagi alam semesta”*(Q.S Al-Anbiyaa (21): 107).<sup>6</sup>

Tujuan umum dari *Maqashid Syari'ah* menurut Imam Syatibi, yaitu terwujudnya kemaslahatan oleh hukum Islam dari kelima perkara yaitu menjaga agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan serta menjaga harta. Kelima perkara tersebut terbagi lagi dalam tiga tingkatan kebutuhan yaitu kebutuhan *Dharuriyat*, *Hajiyat* dan *Tahsiniyat*. Tujuan hukum Islam yaitu untuk menjaga kebutuhan-kebutuhan manusia dalam berbagai tingkatan tersebut.<sup>7</sup> Abu Ishaq al-Syatibi menyatakan hasil penelitian para ulama tentang ayat-ayat al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah bahwa hukum disyariatkan Allah SWT untuk mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia, baik di dunia maupun di akhirat kelak.<sup>8</sup>

Larangan jual-beli yang diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2005 ini menyebabkan para pedagang makanan yang berjualan diwarung kecil

<sup>5</sup> Satria Efendi M. Zein, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2017), 212.

<sup>6</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an Ku dan Terjemahan* (Jakarta: Lautan Lestari 2010), 228.

<sup>7</sup> Saipudin Shidiq, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2011), 226.

<sup>8</sup> Satria Effendi M. Zein, *Ushul Fiqh*, 213.

atau rombongan mengalami penurunan penghasilan. Mereka rata-rata memiliki target penjualan yang merupakan orang-orang yang dikategorikan pekerja kasar. Pekerja kasar yang dimaksudkan dalam hal ini yaitu seperti buruh, mekanik bengkel, tukang, kuli bangunan serta supir truk. Jika dilihat dari peraturan yang ada maka pedagang dengan target penjualan buruh kasar dapat dipastikan mengalami penurunan penghasilan. Di kecamatan Landasan Ulin tentu masih ada saja warung-warung yang melakukan pelanggaran dengan tetap berjualan secara sembunyi-sembunyi dan tertutup hal tersebut terjadi karena warung tersebut adalah sumber penghasilan utama agar tetap terpenuhinya kebutuhan sehari-hari pedagang tersebut.

Adanya sebuah peraturan daerah pasti bertujuan untuk kemaslahatan masyarakat suatu daerah tersebut, tetapi dalam prakteknya masih saja ada pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat. Dalam tujuan *syariah* atau *maqashid syariah* dijelaskan untuk menjaga 5 perkara yang harus dijaga yaitu diantaranya menjaga agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan, menjaga harta dan kemudian terbagi lagi menjadi 3 tingkatan dalam setiap perkaranya yaitu *al-maqashid ad-dharuriyat*, *al-maqashid al-hajiyyat* dan *al-maqashid at-tahsiniyat*. Dalam Perda Nomor 4 Tahun 2005 tentang Ketentuan Khusus Kegiatan Usaha Rumah Makan Restoran, Tempat Hiburan dan Sejenisnya, Serta Makan Dan Minum Atau Merokok Ditempat Umum Pada Bulan Ramadhan menunjukkan bahwa Perda ini sesuai dengan tujuan *syariah* untuk menjaga agama.

Namun tidak dipungkiri jika dalam penerapannya justru tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang di atur dalam *Maqashid Syari'ah* itu sendiri. Dikatakan tidak sesuai karena dalam pelaksanaannya ada masyarakat yang tidak dapat memenuhi kebutuhannya, baik itu dalam tingkatan *dharuriyat*, *hajiyyat* maupun *tahsiniyat*.

Pelanggaran itu terjadi karena masyarakat pada dasarnya memiliki berbagai macam kebutuhan mulai dari kebutuhan *dharuriyat*, *hajiyyat* dan *tahsiniyat* yang dalam hal ini tidak dapat terpenuhi yang dikarenakan oleh adanya penerapan perda tersebut. Maka perlu dikaji apakah penerapan dari perda ini sesuai dengan tujuan-tujuan *syari'ah* dan menghasilkan kemaslahatan bagi masyarakat atau adanya perda ini justru menimbulkan kemudharatan yang mengakibatkan beberapa lapisan masyarakat kesulitan dalam memenuhi kebutuhannya. Pada hakikatnya Peraturan Daerah dalam hal ini Perda berbau keagamaan pasti membawa misi untuk memberi kesejahteraan serta memberi kemaslahatan kepada masyarakat daerah itu sendiri apalagi Perda ini berdasarkan dengan hukum agama Islam.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka diperlukan adanya penelitian lebih lanjut terkait Peraturan Daerah Kota Banjarbaru Nomor 4 Tahun 2005 tentang ketentuan khusus kegiatan usaha rumah makan restoran, tempat hiburan serta makan dan minum atau merokok ditempat umum pada bulan ramadhan yang dikaji dengan menggunakan perspektif *Maqashid Syari'ah*. Berkaitan dengan hal tersebut, penulis tertarik untuk menulis dan mengangkat judul **“IMPLEMENTASI PERDA KOTA BANJARBARU NOMOR 4 TAHUN**

**2005 TENTANG KETENTUAN KHUSUS KEGIATAN USAHA RUMAH MAKAN RESTORAN PADA BULAN RAMADHAN DALAM PERSPEKTIF *MAQASHID SYARI'AH*** (Studi Kasus di Kecamatan Landasan Ulin, Kota Banjarbaru)".

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Penerapan Perda Kota Banjarbaru Nomor 4 Tahun 2005 Tentang Ketentuan Khusus Kegiatan Usaha Rumah Makan Restoran Pada Bulan Ramadhan di Kecamatan Landasan Ulin Kota Banjarbaru?
2. Bagaimana Penerapan Perda Kota Banjarbaru Nomor 4 Tahun 2005 Tentang Ketentuan Khusus Kegiatan Usaha Rumah Makan Restoran Pada Bulan Ramadhan dalam Perspektif *Maqashid Syari'ah*?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana penerapan Perda Kota Banjarbaru Nomor 4 Tahun 2005 Tentang Ketentuan Khusus Kegiatan Usaha Rumah Makan Restoran Pada Bulan Ramadhan di Kecamatan Landasan Ulin.
2. Untuk mengetahui bagaimana penerapan Perda Kota Banjarbaru Nomor 4 Tahun 2005 Tentang Ketentuan Khusus Kegiatan Usaha Rumah Makan Restoran Pada Bulan Ramadhan dalam Perspektif *Maqashid Syari'ah*.



#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini berguna untuk menambah ilmu dan pengetahuan bagi pembaca dan penulis terutama. Dan juga diharapkan dapat menambah pengetahuan pembaca mengenai bagaimana penerapan Perda Ramadhan Kota Banjarmasin di Kota Banjarbaru, serta menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah serta pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan Perda Ramadhan di Kota Banjarbaru.

#### **E. Telaah Pustaka**

Skripsi yang disusun oleh Esa Mariyani dengan judul *Perda Keagamaan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kota Solok – Sumatera Barat* (Fakultas Syari'ah UIN Syarif Hidayatullah). Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa fokus penelitian ini ada pada perda keagamaan yang ada di Kota Solok serta membahas mengenai wewenang pemerintah serta penerapan perda keagamaan tersebut serta dampak sosialnya. Dalam penelitian ini penulis menyebutkan bahwa Kota Solok memiliki dua perda yang berbaur agama yaitu Perda nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat dan Perda Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemberantasan Maksiat di Kota Solok. Dasar atas terbentuknya Perda Kota Solok ini adalah masih tingginya angka kriminalitas yang terjadi serta maraknya kegiatan maksiat yang terjadi di Kota Solok kala itu. Dalam tulisannya penulis menarik kesimpulan bahwa peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah belum berhasil membuat kehidupan masyarakat membaik karena kurangnya

partisipasi masyarakat dalam penerapan peraturan daerah ini. Kurangnya keterlibatan masyarakat ini juga dikarenakan tidak sepenuhnya masyarakat dilibatkan dalam keberadaan perda ini.<sup>9</sup>

Skripsi yang disusun oleh Mirfa dengan judul *Implementasi Perda Syariah Terhadap Penerapan Pariwisata Halal Pada Wisata Alam Tanjung Bira Di Kabupaten Bulukumba* (Fakultas Syari'ah UIN Alauddin Makassar). Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa awal mula lahirnya perda *syariah* di Bulukumba adalah karena tingginya tingkat kejahatan, pemerkosaan, pembunuhan dan pencurian, begitu juga minuman keras yang sangat mudah ditemui dan diperjual-belikan. Hal ini mendorong kepala daerahnya untuk mengatur semua dengan syariat Islam. Penulis menggaris bawahi pembahasannya tentang penerapan perda *syariah* ini dalam sektor pariwisata di pantai Tanjung Bira. Perda *syariah* ini juga akan meluas hingga sektor pariwisata dengan cara mengawasi mengamankan penjual minuman keras, serta himbuan untuk menggunakan pakaian muslim/muslimah bagi warga Bulukumba yang ingin berwisata.<sup>10</sup>

Jurnal penelitian yang disusun oleh Muhammad Ananta Firdaus dengan judul *Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Larangan Kegiatan Pada Bulan Ramadhan Di Kota Banjarmasin* (Dosen Hukum Islam Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat).

---

<sup>9</sup> Esa Mariyani, "Perda Keagamaan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kota Solok – Sumatera Barat", *Skripsi UIN Syarif Hidayatullah* 2011.

<sup>10</sup> Mirfa, "Implementasi Perda Syariah Terhadap Penerapan Pariwisata Halal Pada Wisata Alam Tanjung Bira Di Kabupaten Bulukumba", *Skripsi UIN Alauddin Makassar* 2019.

Dalam jurnal ini penulis menjelaskan secara umum tentang implementasi Perda Nomor 4 Tahun 2005 di Kota Banjarmasin. Dalam tulisan ini juga penulis menjelaskan faktor-faktor penghambat dalam penerapan Perda Ramadhan dan juga membahas penegakan hukumnya. Ditulis juga dalam penelitian ini bahwa masih tingginya tingkat pelanggaran yang terjadi dalam penerapan perda ini. Selain itu dalam penerapan perda ini perlu juga adanya toleransi bagi umat beragama.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Muhammad Ananta Firdaus, "Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Larangan Kegiatan Pada Bulan Ramadhan Di Kota Banjarmasin", *Dosen Hukum Islam Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat* 2018.