

DISKURSUS KEADILAN DALAM PASAL 24 PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 23 TAHUN 2012 TENTANG KEPARIWISATAAN

Tomy Michael

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
Jl. Semolowaru 45 Surabaya 60118
E-mail: tomy@untag-sby.ac.id

Abstrak

Mengacu pada Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 maka segala jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia haruslah berdasarkan tujuan hukum tertinggi yaitu keadilan hukum. Tetapi di dalam Pasal 24 No. 23-2012 bertentangan dengan UU No. 12-2011 dan UU No. 10-2009 sebagai acuan utamanya. Di dalam era globalisasi, pembatasan kepariwisataan melalui keagamaan tidak sejalan dengan hakikat keadilan hukum. Keagamaan seharusnya menjadikan suatu kepariwisataan lebih menarik untuk menghasilkan perubahan paradigma dalam masyarakat. Saran yang dapat diambil yaitu melakukan perubahan Pasal 24 Perda No. 23-2012 karena peraturan daerah harus tetap berdasarkan UU No. 12-2011 dan tidak boleh bertentangan dengan UU No. 10-2009; Pemerintah Kota Surabaya harus giat melakukan diskusi ilmiah dalam rangka mengubah paradigma mengenai korelasi keagamaan dengan kepariwisataan agar terciptanya masyarakat yang cerdas dan tetap menghargai keragaman.

Kata kunci: keadilan hukum, kepariwisataan, keagamaan.

1. PENDAHULUAN

Mengacu pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Kata “Republik” berasal dari bahasa Latin “Res Publicae” yang memiliki arti:

“res publicae (rays pab-li-see), n. pl. [Latin "public things"] Roman & civil law. Things that cannot be individually owned because they belong to the public, such as the sea, navigable waters, and highways. • Public things are owned by the state and its political subdivisions in their capacity as public persons. La. Civ. Code art. 449.”¹

Sedangkan dalam *Black's Law Dictionary*, republik diartikan sebagai:

“Republic, n. A system of government in which the people hold sovereign power and elect representatives who exercise that power. • It contrasts on the one hand with a pure democracy, in which the people or community as an organized whole wield the sovereign power of government, and on the other with the rule of one person (such as a king or dictator) or of an elite group (such as an oligarchy, aristocracy, or junta).”²

Dari arti tersebut, republik adalah sistem pemerintahan yang bersumber dari masyarakat dan dijalankan oleh seseorang yang berkuasa. Republik berbeda dengan demokrasi karena demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang mengaplikasikan sistem dalam satu namun di dalam demokrasi yang hakikat utamanya rakyat namun kehendak rakyat dialienasikan kepada pemimpin. Sedangkan dalam Kamus Bahasa Indonesia kata “republik” diartikan sebagai negara berkedaulatan rakyat dan dikepalai oleh seorang presiden.³

Kata “republik” yang memiliki esensi berkedaulatan rakyat ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pemahaman demikian akan menimbulkan konsekuensi tersendiri bahwa segala sesuatu yang terkait dengan Indonesia haruslah memiliki unsur kedaulatan rakyat. Namun dalam praktiknya muncul pertentangan antara praktik dan teori. Di dalam hal ini khususnya pada peraturan perundang-undangan yang tidak memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan dengan demikian akan muncul sikap ketidakadilan di dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan yang dimaksud penulis adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 23 Tahun 2012 tentang Kepariwisata (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 23, Tambahan

¹ Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*, (United States of America: Thomson Reuters, 2009), hlm. 1427.

² *Ibid*, hlm. 1418.

³ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional), hlm. 1297.

Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 20) (Perda No. 23-2012).⁴ Permasalahan hukum yang muncul, keberadaan Pasal 24 Perda No. 23-2012 bahwa:

⁴ Mengacu pada Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) (UU No. 12-2011) bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Serta mengacu pada Pasal 6 ayat (1) UU No. 12-2011 bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. asas kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

1. Selama Bulan Ramadhan, malam Hari Raya Idul Fitri dan malam Hari Raya Idul Adha:
 - a. untuk kegiatan usaha diskotek, panti pijat, kelab malam, karaoke dewasa, karaoke keluarga, spa dan pub/rumah musik diwajibkan menutup/menghentikan kegiatan;
 - b. untuk kegiatan usaha rumah bilyar (bola sodok) dilarang membuka kegiatan usahanya, kecuali yang digunakan sebagai tempat latihan olahraga harus terlebih dahulu memperoleh izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk dengan mempertimbangkan rekomendasi dari Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI) Cabang Surabaya berdasarkan usulan dari Persatuan Olahraga Bola Sodok Seluruh Indonesia (POBSI) Cabang Surabaya;
 - c. untuk kegiatan pertunjukan bioskop dilarang memutar film mulai pukul 17.30 WIB (waktu sholat maghrib/berbuka puasa) sampai dengan pukul 20.00 WIB (waktu sholat Isya'/tarawih).
2. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berlaku juga untuk usaha yang berada atau menjadi fasilitas hotel dan restoran.
3. Pada hari-hari tertentu yang ditetapkan oleh Kepala Daerah, semua kegiatan usaha daya tarik wisata rekreasi dan hiburan umum wajib menutup kegiatan usahanya.

Adanya perintah yang berdasarkan agama tertentu maka menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat dan akan berdampak terhadap hakikat kepariwisataan itu sendiri.⁵

B. Pembahasan

1. Keadilan Hukum Dalam Peraturan Daerah

Keadilan tidak dapat diartikan secara konkrit dalam wujud kalimat karena keadilan dapat bersifat ide atau ide yang dikonkritkan. Filsuf Socrates menyatakan keadilan itu hanya dalam tataran ide. Keadilan bukanlah sesuatu yang dapat dijelaskan secara gamblang. Keadilan kadang dipandang sebagai kebaikan individual dan kadang dipandang sebagai kebaikan negara.

Keadilan hukum merupakan hal yang wajib dicapai dalam suatu negara, salah satunya melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Keadilan hukum memiliki perbedaaan dengan keadilan atas agama karena keadilan agama secara umum hanyalah kebaikan tetapi apabila keadilan agama yang sebenar-benarnya ditarik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maka keadilan agama memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada keadilan hukum. Keadilan agama hanyalah berlaku bagi subjek hukum yang memiliki keyakinan atas ajaran agama tersebut. Socrates menjelaskan negara sebagai hasil dari keinginan seseorang yang pada akhirnya seseorang tersebut mengumpulkan berbagai orang lainnya yang dikumpulkan dalam suatu tempat – perkumpulan daripada penghuninya inilah yang disebut negara.⁶ Dari sinilah, suatu keadilan dapat berasal. Keadilan adalah melakukan pekerjaan sendiri, bukan menjadi orang yang selalu ikut campur dengan urusan orang lain maka melakukan pekerjaan atau urusan diri sendiri dengan cara tertentu boleh dianggap sebagai keadilan.

Penulis menolak keadilan seperti yang tertulis dalam beberapa literatur ilmu hukum yang membaginya menjadi keadilan komutatif (perlakuan kepada seseorang tanpa melihat jasa-jasa yang telah dilakukannya), keadilan distributif (perlakuan kepada seseorang sesuai jasa-jasa yang telah dilakukannya), keadilan kodrat alam (perlakuan kepada seseorang sesuai hukum alam) dan keadilan konvensional (keadilan yang ditetapkan melalui sebuah kekuasaan khusus). Keadilan tersebut sering kali disamakan dengan keadilan filsuf Aristoteles sedangkan keadilan menurut Socrates tergantung teks yang dituju. Dalam dialog lainnya, Socrates mengatakan bahwa keadilan adalah seni pencurian akan tetapi demi praktisnya untuk hal yang baik bagi teman dan hal yang buruk bagi lawan. Perhatikan juga karya A Setyo Wibowo yang berfokus terhadap kajian Platon, Sokrates mengisahkan tentang pendidikan yang diberikan kepada empat pendidik kerajaan. Dimana masing-masing mewakili keutamaan kebijaksanaan, keadilan, keugaharian dan keberanian. Pendidik yang paling bijak akan mengajarkan tentang pekerjaan seorang raja; pendidik yang paling ughahari akan mendidik anak supaya tidak membiarkan dirinya

-
- j. asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

⁵ *The ability of tourism to contribute to important social aims was recognised at the birth of the modern tourism phenomenon. Thomas Cook could be described as the father of modern, mass tourism. He utilised the then new railway technology to organise inexpensive journeys for the new working class created in the industrialisation process of the United Kingdom. Although it took until 1850 for Thomas Cook's amazing organisational skills and foresight to pay off in profits, Cook was motivated as much by philanthropic aims as business goals, in Freya Higgins-Desbiolles, More than an "industry": The forgotten power of tourism as a social force, Tourism Management 27 (2006), 1193.*

⁶ Plato, *Republik*, Yogyakarta: Bentang Budaya, 2002, h. 72.

diperintah oleh jenis kenikmatan apapun supaya ia terbiasa menjadi orang yang lepas bebas dan benar-benar memerintah sebagai raja. Kewajiban mengikuti Kebenaran mengalahkan kehangatan eksklusif pertemanan dua orang.⁷ Maka keadilan menurut pemikiran Socrates sesuai Pasal 1 *Universal Declaration of Human Rights 1948* bahwa “All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood”, tetapi Indonesia belum melakukan ratifikasi (tetapi sudah mengadopsi) walaupun telah memiliki Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU No. 39-1999) dimana dalam Pasal 1 angka 1 bahwa “Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”.

Pasal 1 angka 1 dapat ditafsirkan sebagai:

“Tidak adanya penjarahan. Ini adalah prinsip keadilan, perdamaian, perintah, stabilitas, konsiliasi dan pikiran yang sehat, bahwa saya akan menyatakan dengan semua kekuatan jiwa saya (yang sangat tidak memadai, sayangnya!) sampai dengan hari kematian saya. Dan, di dalam semua kesungguhan, dapatkah sesuatu lainnya lebih diperlukan lagi di tangan hukum? Dapatkah hukum, bahwa sanksi penting yang diperlukan adalah kekuatan, menjadi layak dilakukan pada apapun diluar jaminan pada setiap haknya masing-masing? Saya menentang siapa pun untuk menghapusnya dari lingkaran ini tanpa menyesatkannya, dan akibatnya kekuatan berbalik terhadap hak. Dan karena ini adalah yang paling fatal, penyimpangan sosial yang paling tidak masuk akal yang mungkin dapat dibayangkan, hal itu harus diakui bahwa solusi yang benar dari masalah sosial sehingga banyak dicari, yang terkandung dalam kalimat sederhana – HUKUM DIATUR OLEH KEADILAN. Sekarang hal ini penting untuk diucapkan bahwa untuk mengatur keadilan dengan hukum, dikatakan dengan kekerasan, tidak termasuk pengaturan ide oleh hukum, atau dengan kekuatan setiap manifestasi apapun dari aktivitas manusia-tenaga kerja, amal, pertanian, perdagangan, industri, instruksi, seni rupa atau agama; pada siapa pun dari pengaturan ini pasti menghancurkan kepentingan organisasi. Pada kenyataannya, bagaimana bisa kita membayangkan gangguan kekuatan pada kebebasan warga tanpa melanggar keadilan dan juga bertindak menentang dari tujuannya yang tepat? Di sini saya mengambil prasangka yang paling populer pada masa kita. Hal ini dianggap tidak cukup bahwa hukum seharusnya adil, hukum harus menjadi dermawan. Hal ini tidak cukup bahwa itu harus menjamin setiap warga negara menggunakan bakatnya secara bebas dan tidak mengganggu, menerapkan pada jasmaninya, intelektual dan pengembangan moral; itu diperlukan untuk mengembangkan kesejahteraan, aturan dan moralitas atas bangsa secara langsung. Ini adalah sisi yang menarik dari sosialisme. Tapi, saya ulangi, dua misi hukum ini bertentangan satu sama lain. Kita harus memilih di antara mereka. Seorang warga negara tidak dapat bebas dan tidak bebas pada saat yang sama.”⁸

Sementara itu, keadilan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf g UU No. 12-2011⁹ adalah keadilan yang mencerminkan secara proporsional bagi setiap warga negara. Proporsional tidak memiliki batasan minimal apakah yang dikehendaki dan bagi setiap warga negara akan menimbulkan banyaknya keadilan yang dimaksud. Dari definisi tersebut, seharusnya korelasi pemahaman akan hak asasi manusia dengan keadilan yang bersandarkan diri akan hakikat Tuhan cenderung lebih luas daripada pemahaman hak asasi manusia dalam *Universal Declaration of Human Rights 1948*.

Dikorelasikan dengan Pasal 24 Perda No. 23-2012 merupakan bentuk keadilan yang menegaskan ketidakadilan hukum dalam pelaksanaannya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat Dan Dalam Daerah Istimewa Jogjakarta (UU No. 16-1950):

LAMPIRAN A UNDANG-UNDANG No. 15 TAHUN 1950 TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH-DAERAH KOTA BESAR DALAM LINGKUNGAN PROPINSI DJAWA TIMUR, DJAWA TENGAH, DJAWA BARAT DAN DALAM DAERAH ISTIMEWA JOGJAKARTA. MENURUT PASAL 4 AJAT (2)

I. URUSAN UMUM (TATA USAHA) meliputi:

⁷ Lebih lanjut dalam A Setyo Wibowo, *Platon: Lysis (Tentang Persahabatan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2015 dan A Setyo Wibowo, *Platon: Xarmides (Tentang Keugaharian)*, Yogyakarta: Kanisius, 2015. Oleh karena itu, keadilan menurut Socrates adalah ide dan kemudian dijelaskan oleh Aristoteles menjadi suatu yang nyata karena apabila keadilan hanya berupa ide adalah tidak adil.

⁸ Lebih lanjut dalam Frédéric Bastiat, *Hukum*, Surabaya: R.A.De.Rozarie, 2015, h. 22-24.

⁹ Setiap peraturan perundang-undangan memiliki tujuan hukum yang berbeda-beda. Terdapat peraturan perundang-undangan yang mengutamakan kepastian hukum namun mengesampingkan keadilan hukum dan kemanfaatan hukum dan terdapat yang mengutamakan keadilan hukum namun mengesampingkan kemanfaatan hukum dan kepastian hukum.

Pekerdjaan persiapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sendiri; persiapan rentjana anggaran pendapatan dan belandja, perhitungan anggaran pendapatan dan belandja dan hal-hal lain jang mengenai anggaran pendapatan dan belandja; pekerdjaan keuangan sendiri; urusan pegawai; arsip dan ekspedisi; penjelidikan anggaran pendapatan dan belandja dan perhitungan anggaran pendapatan dan belandja daerah-daerah otonoom dibawahnja untuk disahkan; pengawasan keuangan daerah-daerah otonoom dibawahnja.

II. URUSAN PEMERINTAHAN UMUM, meliputi:

Pengawasan djalanja peraturan Kota Besar; pimpinan dan pengawasan pekerdjaan daerah-daerah otonoom dibawahnja; pelaksanaan, penetapan atau perubahan batas-batas daerah-daerah dibawahnja; urusan kewarganegaraan (medebewind); menetapkan pemilihan kepala desa; pemeriksaan dan pemutusan pengaduan desa; pemberian idzin keramaian; pengakuan dengan resmi (verlijden) akte-kate dibawah tangan; burgerlijke stand bagi beberapa golongan penduduk menurut peraturan-peraturan yang masih berlaku (medebewind); penjumlahan pegawai Negeri jang bertanggung-djawab (medebewind); pengeluaran pas pergi hadji (medebewind); pemberian idzin mengadakan penarikan uang derma; pemberian idzin menghutangkan uang menurut peraturan tentang tukang minding (medebewind); menjatakan tutupan daerah jang disebabkan penjakit menular bagai orang dan hewan (medebewind); mendjalankan surat paksa dan keputusan hakim (medebewind); penarikan uang denda dan ongkos perkara (medebewind); penetapan, pengangkatan dan pemberhentian Pamong-desa; penetapan panitya pemilihan kepala desa (medebewind); penetapan panitya anselah pajak penghasilan, kekajaan dan personil (medebewind); pekerdjaan rupa-rupa jang tidak termasuk pada salah suatu kewadajiban (bagian) urusan lain.

III. URUSAN AGRARIA meliputi:

Pemeriksaan dan pengesahan kontrak tanah antara warga Negara Indonesia dan bangsa lain (medebewind); pemberian idzin pembukaan tanah oleh daerah-daerah dibawahnja atau oleh warga negara Indonesia (medebewind); pemberian idzin menempati tanah mentah oleh bangsa asing (medebewind);

IV. URUSAN PENGAIRAN, DJALAN-DJALAN DAN GEDUNG-GEDUNG meliputi:

Melaksanakan peraturan-peraturan propinsi jang mengenai pemakaian air dari pengairan umum untuk pertanian dan lain-lain kepentingan daerah dan Negara (medebewind); kekuasaan atas djalan-djalan termasuk tanah-tanah, bangunan-bangunan dan pohon-pohon dalam lingkunganja, jang diserahkan oleh Pemerintah kepada kabupaten (medebewind); kekuasaan atas gedung-gedung Negeri jang diserahkan Pemerintah kepada kabupaten (medebewind);

V. URUSAN PERTANIAN, PERIKANAN DAN KOPERASI meliputi:

Pertanian: mendjalankan pimpinan dan pengawasan kedaerah seabawahnja, melaksanakan rantjangan-rantjangan jang diterima oleh Propinsi (medebewind); mengadakan persemaian bibit baru dan mengurus jang telah ada (padi, polowidjo); mengadakan kebun buah-buahan dan sajian untuk membikin dan menjiarkan [sic!] bibit-bibit jang terpilih; mengadakan seteleng pertjontohan (demonstrasi) pertanian dan perkebunan; mengadakan bibit, alat-alat pertanian, rabuk dsb.; mengadakan kursus-kursus tani; pembanterasana hama, penjakit tanaman dan gangguan binatang.

Perikanan: mengadakan dan memadjukan pemeliharaan ikan (air tawar) dan mengatur pendualan ikan air tawar dan laut (medebewind); Koperasi Menggiatkan, memimpin dan membantu koperasi-koperasi dalam daerahnja.

VI. URUSAN KEHEWANAN meliputi:

Mendalakan pembanterasana dan pentjegahan penjakit menular menurut petundjuk Propinsi (medebewind); mendalakan pembanterasana penjakit hewan jang tidak menular (medebewind); mendjalankan veterinaire hygiene; mengurus perdagangan hewan dengan daerah-daerah lain dan koordinasi perdagangan dalam Kota Besar sendiri; memadjukan peternakan dengan djalan: mengusahakan kemandjuaan mutu dan djumlah jang telah tertjapai (pemeriksaan pemotongan hewan betina, pengebirian, pengawasan perdagangan hewan keluar daerah dan seteleng hewan); mengawinkan hewan pada waktu jang tepat; memperbaiki pemeliharaan dan pemakaian ternak; pembanterasana pemotongan gelap. mendjalankan usaha supaya kehewanan mempunjai arti ekonomis jang lain.

VII. URUSAN KERADJINAN, PERDAGANGAN DALAM NEGERI DAN PERINDUSTRIAN meliputi:

Membangun, menggiatkan, menjokong dan memimpin usaha rakyat dalam lapangan keradjinan, perdagangan dan perindustrian;

VIII. URUSAN PERBURUHAN meliputi :

Menjelenggarakan pentjataan pada umumnja, pengangguran chususnja dan mengumpulkan bahan-bahan serta membuat tindjauan (analyse) tentang keadaan tenaga kerja pada tiap-tiap waktu jang tertentu (medebewind); menghubungkan pentjari pekerdjaan dengan pentjari tenaga (medebewind); menjelenggarakan pemberian sokongan pengangguran (medebewind); menjelenggarakan usaha-usaha lainja dilapang kesedjahteraan kaum penganggur dimana diperlukan (medebewind); pengawasan pekerdjaan daerah otonoom dibawahnja tentang urusan perburuhan (medebewind);

IX. URUSAN SOSIAL meliputi:

- A. membimbing dan penjuruh sosial: pendidikan dan penerangan sosial untuk rakjat (medebewind); pendidikan untuk pengemis, pengembara dan pemalas (medebewind); pendidikan untuk anak-anak terlantar dan anak-anak nakal (medebewind); pendidikan untuk memperbaiki orang-orang yang mendjalankan kemaksiatan (pelatjuran, djudi, pepadatan dll.) (medebewind); statistiek dan dokumentasi (medebewind);
- B. perbaiki masyarakat: penjelidikan beban-beban dalam penghidupan rakjat (medebewind); perbaiki perumahan dan perkampungan (medebewind); pembanterasan dan pentjegahan kemaksiatan (medebewind); perbantuan: perawatan pengemis, pengembara dan pemalas; perawatan jatim-piatu, anak-anak terlantar dan anak-anak nakal; bantuan kepada orang-orang terlantar; bantuan kepada anak-anak dan orang-orang bekas hukuman dan rawatan perumahan (medebewind); bantuan kepada korban bentjana alam (medebewind); bantuan kepada pengungsi (medebewind); bantuan rakjat korban pertempuran (medebewind); bantuan kepada badan-badan amal partikelir.

X. URUSAN PEMBAGIAN (DISTRIBUSI) meliputi:

Membantu Propinsi mendjalankan peraturan tentang distribusi.

XI. URUSAN PENERANGAN meliputi:

Menjelenggarakan penerangan kepada rakjat, terutama yang bersifat lokal.

XII. URUSAN PENDIDIKAN, PENGADJARAN DAN KEBUDAJAAN meliputi:

Mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pembanterasan buta huruf dan memberi subsidi-subsidi kepada kursus-kursus pembanterasan buta huruf yang diselenggarakan oleh badan-badan partikelir; mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus pengetahuan umum tingkat A Negeri dan memberikan subsidi kepada kursus-kursus sematjam itu yang diselenggarakan oleh partikelir; mengandjurkan berdirinja, membantu dan mendirikan kursus-kursus vak yang sesuai dengan kebutuhan daerah; mengusahakan perpustakaan rakjat; mendirikan dan menyelenggarakan kursus-kursus kekewadjabian beladjar; memimpin dan memadjukan kesenian.

XIII. URUSAN KESEHATAN meliputi:

Pekerdjaan curatief: menyelenggarakan rumah-rumah sakit dan poliklinik; pekerdjaan preventief: konsultasi-buro untuk baji dan orang hamil; mengawasi djawatan-djawatan kesehatan dibawahnja; menyelenggarakan pekerdjaan-pekerdjaan Kementerian Kesehatan dan Propinsi yang diserahkan.

XIV. URUSAN PERUSAHAAN meliputi:

Perusahaan-perusahaan yang dapat diselenggarakan oleh Kota Besar menurut kebutuhan.

Dari lampiran tersebut diketahui bahwa urusan keagamaan tidak menjadi bagian suatu daerah. Mengacu pemikiran John Rawls menyatakan bahwa kebijakan pemerintah dan kebijakan hukum didistribusikan secara proporsional atas dasar harkat dan martabat manusia demi mewujudkan kesejahteraan umum.¹⁰ Pemikiran ini didasarkan pada asumsi bahwa hasrat dan kehendak dari pihak yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan bukan merupakan dasar yang eksklusif dari sebuah tertib hukum. Legislasi hukum positif mengandung dua pengertian keadilan, yaitu keadilan substantif dan keadilan prosedural. Keadilan prosedural berkaitan dengan prosedur yang jujur dan benar dalam melaksanakan hukum. Suatu prosedur hukum yang jujur dan benar harus memenuhi syarat-syarat, semua hukum yang dinyatakan berlaku harus diundangkan. Akibat hukum tidak boleh mencerminkan sebuah upaya pembalasan, isi hukum harus koheren dan secara substansial tidak boleh ada pertentangan dan harus memiliki kontinuitas.¹¹ Untuk mempertahankan norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, maka harus ditegakkan oleh sebuah otoritas yang memiliki kompetensi untuk mempertahankannya. Penegakan hukum norma-norma dalam peraturan perundang-undangan berkaitan dengan perbuatan lahir manusia dan sama sekali tidak berhubungan dengan sikap batin manusia. Penegakan hukum tidak memperhatikan apakah sikap batin seseorang berlawanan atau setuju terhadap norma-norma hukum yang ada atau justru bertentangan dengan norma-norma hukum yang ada.

Keadilan hukum yang menegasikan ini tidak sesuai dengan semangat keagamaan yang menjadi ontologi Pasal 24 Perda No. 23-2012. Keagamaan adalah hal yang bersifat baik dalam tatana hidup manusia secara umum tetapi untuk mencapai kebaikan tersebut tetap dibutuhkan sesuatu yang bersifat normatif.

2. Hukum Kepariwisata Dalam Pasal 24 Perda No. 23-2012

Dengan adanya frasa “Pada hari-hari tertentu yang ditetapkan oleh Kepala Daerah, semua kegiatan usaha daya tarik wisata rekreasi dan hiburan umum wajib menutup kegiatan usahanya”, maka bertentangan dengan landasan sosiologis Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU No. 10-2009) bahwa kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan

¹⁰ John Rawls, *A Theory of Justice*, (Massachusetts: Harvard University Press, 1971), hlm. 11.

¹¹ *Ibid* hlm. 129.

terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional.

Kepariwisata yang dibatasi dengan jadwal-jadwal tertentu juga tidak sesuai dengan Pasal 1 angka 3 UU No. 10-2009 bahwa pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah wajib menutup kegiatan usaha juga bertentangan hak asasi manusia dalam kepariwisataan bahwa:¹²

- a. *Corporate responsibility to respect means acting with due diligence to avoid infringing on the rights of others, and addressing harms that do occur. This applies across business activities and through relations with suppliers or other business partners. It subsequently demands that the necessary measures are taken to contribute to the protection and implementation of human rights.*
- b. *The Access to Remedy is a duty shared by states and businesses. Hence, appropriate steps must be taken to ensure that when such abuses occur, those affected have access to effective grievance mechanisms and appropriate compensation.*

Penegakan hukum kepariwisataan di Indonesia yang masih bersumber pada keagamaan akan membawa dampak yang besar bagi perkembangan pariwisata itu sendiri. Perkembangan politik dalam suatu daerah sebetulnya dapat menjadi cara promosi dengan dunia internasional tetapi dalam praktiknya, perkembangan demikian menjadikan sesuatu berhenti sehingga kepariwisataan dipersamakan dengan alat kontrol suatu negara.¹³

C. Penutup

1. Kesimpulan

Di dalam era globalisasi, pembatasan kepariwisataan melalui keagamaan tidak sejalan dengan hakikat keadilan hukum. Keagamaan seharusnya menjadikan suatu kepariwisataan lebih menarik untuk menghasilkan perubahan paradigma dalam masyarakat.

2. Saran

Saran yang dapat diambil yaitu:

- a. Melakukan perubahan Pasal 24 Perda No. 23-2012 karena peraturan daerah harus tetap berdasarkan UU No. 12-2011 dan tidak boleh bertentangan dengan UU No. 10-2009;
- b. Pemerintah Kota Surabaya harus giat melakukan diskusi ilmiah dalam rangka mengubah paradigma mengenai korelasi keagamaan dengan kepariwisataan agar terciptanya masyarakat yang cerdas dan tetap menghargai keragaman.

PUSTAKA

¹² Andreas Zotz, *Human Rights In Tourism*, (Hamburg: Begegnungsreisen GmbH, 2013), hlm. 11.

Bandingkan dengan Pasal 26 UU No. 10-2009 bahwa:

Setiap pengusaha pariwisata berkewajiban:

- a. menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat;
- b. memberikan informasi yang akurat dan bertanggung jawab;
- c. memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif;
- d. memberikan kenyamanan, keramahan, perlindungan keamanan, dan keselamatan wisatawan;
- e. memberikan perlindungan asuransi pada usaha pariwisata dengan kegiatan yang berisiko tinggi;
- f. mengembangkan kemitraan dengan usaha mikro, kecil, dan koperasi setempat yang saling memerlukan, memperkuat, dan menguntungkan;
- g. mengutamakan penggunaan produk masyarakat setempat, produk dalam negeri, dan memberikan kesempatan kepada tenaga kerja lokal;
- h. meningkatkan kompetensi tenaga kerja melalui pelatihan dan pendidikan;
- i. berperan aktif dalam upaya pengembangan prasarana dan program pemberdayaan masyarakat;
- j. turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum di lingkungan tempat usahanya;
- k. memelihara lingkungan yang sehat, bersih, dan asri;
- l. memelihara kelestarian lingkungan alam dan budaya;
- m. menjaga citra negara dan bangsa Indonesia melalui kegiatan usaha kepariwisataan secara bertanggung jawab; dan menerapkan standar usaha dan standar kompetensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹³ Christina Kamp, *German NGO Forum on Environment & Development*, (Germany: Forum on Environment & Development, 1998), hlm. 3.

- A Garner, Black, *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*, (United States of America: Thomson Reuters, 2009).
- Desbiolles, Freya Higgins, *More than an "industry": The forgotten power of tourism as a social force*, *Tourism Management* 27 (2006).
- Frédéric Bastiat, *Hukum*, (Surabaya: R.A.De.Rozarie, 2015).
- Kamp, Christina, *German NGO Forum on Environment & Development*, (Germany: Forum on Environment & Development, 1998).
- Plato, *Republik*, (Yogyakarta: Bentang Budaya, 2002).
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008).
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, (Massachusetts: Harvard University Press, 1971).
- Wibowo, Setyo A, *Platon: Lysis (Tentang Persahabatan)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2015).
- _____, *Platon: Xarmides (Tentang Keugaharian)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2015).
- Zotz, Andreas, *Human Rights In Tourism*, (Hamburg: Begegnungsreisen GmbH, 2013).
- Tomy Michael lahir di Surabaya. Saat ini mengabdikan di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya. Dapat dihubungi di tomy@untag-sby.ac.id