

PENGENDALIAN PEREDARAN MINUMAN BERALKOHOL MELALUI PERDA KOTA MADIUN NOMOR 8 TAHUN 2017

Rohmah Maulidia

Khilyatul Afidah

Fakultas Syariah IAIN Ponorogo maulidia77@yahoo.com

Abstract

By law, scholars agree on the prohibition of alcohol. But the fact is, in general there are still many people who consume it. For this reason, the regional government issues regional regulations to regulate their circulation. Through this regulation, liquor is only allowed to be sold in 3-star, 4-star and 5-star hotels. Alcohol can only be sold in 2-star and 3-star restaurants or bars including Pubs and Night Clubs. In addition, the sale of alcoholic beverages can only be given to consumers who are 21 (twenty one) years of age or older, which is proven by showing a valid Identity Card to the clerk / salesperson.

Abstract

Secara hukum, ulama sepakat tentang keharaman minuman keras (Miras). Namun faktanya, secara umum masyarakat masih banyak yang mengonsumsinya. Untuk itu, kemudian Pemerintah Daerah mengeluarkan Peraturan Daerah untuk mengatur peredarannya. Melalui Perda ini, minuman keras hanya diperbolehkan dijual di Hotel bintang 3, bintang 4, dan bintang 5. Miras juga hanya boleh dijual di Restoran bintang 2 dan bintang 3 atau Bar termasuk Pub dan Klab Malam. Selain itu Penjualan Minuman Beralkohol hanya dapat diberikan kepada konsumen yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih yang dibuktikan dengan menunjukkan Kartu identitas yang berlaku kepada petugas/pramuniaga.

Kata kunci: Minuman keras, Perda, Madiun

PENDAHULUAN

Alkohol merupakan cairan bening, mudah menguap dan mudah bergerak, tidak berwarna, berbau khas, rasa panas, mudah terbakar dan nyala berwarna biru tidak berasap.¹ Sedangkan minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung etilalkohol atau etanol (C₂H₅OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.²

¹ Hari Sasangka, *Narkotika dan Psikotropika dalam Hukum Pidana* (Bandung: Mandar Maju, 2003), 105.

² Perda Nomor 8 tahun 2017 tentang Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol dan Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol di Kota Madiun Bab 1 Pasal 1.

Peredaran minuman beralkohol di Indonesia pada saat ini sudah cukup luas karena hampir setiap daerah di wilayah Indonesia terdapat toko-toko kecil hingga toko besar yang menjual minuman beralkohol. Jenis yang diperjualbelikan berbagai macam mulai dari minuman beralkohol yang buatan pabrik sampai dengan minuman beralkohol tradisional. Peredaran minuman beralkohol tersebut seakan-akan tidak akan pernah putus karena penikmat minuman beralkohol yang jumlahnya tidak sedikit sehingga menyebabkan permintaan pembelian minuman beralkohol semakin meningkat guna memenuhi permintaan konsumen.

Keadaan semacam ini juga terjadi di Kota Madiun. Kota Madiun merupakan salah satu Kota yang berada di Jawa Timur. Ketertiban dan kenyamanan di Kota Madiun diresahkan dengan maraknya peredaran dan penjualan minuman beralkohol di kalangan masyarakat.³ Masalah minuman beralkohol tidak dapat dipungkiri akan meresahkan kehidupan sosial masyarakat karena minuman ini tidak hanya akan membahayakan pemakainya tetapi juga membawa dampak yang buruk bagi lingkungan masyarakat. Sehingga dapat menjadikan penyebab atau sumber dari tindakan-tindakan yang melanggar aturan hukum yang berlaku.

Melalui Perda Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol dan Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol, di Kota Madiun masih diperbolehkan peredaran minuman beralkohol atau sering dikenal dengan istilah minuman keras namun ada pengendalian agar tidak beredar dengan bebas. Menurut Bapak Winarko Sekretaris Komisi I DPRD Kota Madiun adanya Perda ini peredaran minuman beralkohol sudah banyak berkurang dan sudah kondusif karena sering diadakannya razia⁴

Untuk itu penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai latar belakang kelahiran Perda Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol dan Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol dan pandangan para elit pemerintah Kota Madiun tentang Perda tersebut serta pengendalian peredaran minuman beralkohol dalam Perda. Sebelum membahas lebih dalam tentang masalah tersebut, penting dikemukakan tentang kedudukan Perda dalam tata hukum di Indonesia.

³ <https://www.solopos.com/polisi-gerebek-pabrik-miras-oplosan-di-kota-madiun> (2 Agustus 2018)

⁴ Winarko, *Hasil Wawancara*, 19 Maret 2018.

KEDUDUKAN PERDA DI INDONESIA

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "*Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*". Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam UU No.10/2004 yang menyatakan jenis PUU nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UU yang selengkapanya berbunyi:

Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) tata urutan perundang-undangan di Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

1. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU No.10/2004 menyatakan bahwa: "*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*". Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No.32/2004 Pasal 25 huruf c bahwa "*Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD*" dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa "*DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama*", dan Pasal 136 ayat (1) bahwa "*Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD*".

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari PUU yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam PUU; sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan PUU yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.⁵

Pembentukan peraturan daerah mengalami peningkatan pesat sejak desentralisasi diberlakukan dengan UU No.22 Tahun 1999 dan kemudian digantikan dengan UU No.32 Tahun 2004. Namun diperoleh gambaran umum perda-perda yang telah dibentuk dipertanyakan dari segi kualitas. Pembatalan perda menunjukkan gejala bahwa proses harmonisasi peraturan pusat dengan peraturan daerah yang tidak berjalan dengan baik. Sesuai ketentuan Pasal 145 ayat (2) UU Nomor 32/2004 yang menegaskan bahwa peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.⁶

⁵ Muhammad Sapta Murti, Deputy Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan dalam *Roundtable Discussion* dengan Tema "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan" yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 29 -30 Maret 2010 di Jakarta.

⁶ Ibid.

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri telah tercatat sebanyak 1983 yang dibatalkan dan masih terdapat ribuan Perda yang direkomendasikan untuk dievaluasi dan/atau dibatalkan. Perda yang dibatalkan pada umumnya Perda tentang pajak dan retribusi daerah. Sampai dengan bulan Juli 2009 peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah dibatalkan sudah mencapai 1152 Perda. Sebelum berlakunya UU No.32/2004 sudah terdapat sekitar 8000 perda tentang pajak dan retribusi daerah yang dibuat dan lebih dari 3000 perda tersebut terindikasi bermasalah. Perda-perda yang mengatur pajak dan retribusi dan bermacam-macam pungutan lainnya dibatalkan karena pada umumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dinilai telah yang menimbulkan biaya ekonomi tinggi dan menghambat iklim investasi.⁷

Kementerian Keuangan menginformasikan dari hasil evaluasi terhadap Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sejak 2001 hingga 14 Agustus 2009 menunjukkan, dari total 9.714 perda, ada 3.455 perda (36 persen) yang direkomendasikan dibatalkan atau direvisi, dan dari sisi jenis usaha, perda bermasalah paling banyak diterbitkan di sektor perhubungan, industri dan perdagangan, pertanian, budaya dan pariwisata, serta kehutanan. Hasilnya, dari 2.566 Raperda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terdapat 1.727 Raperda (67 persen) yang direkomendasikan untuk ditolak atau direvisi. Raperda bermasalah ini masih di sektor perhubungan, industri dan perdagangan, pekerjaan umum, budaya dan pariwisata, serta kesehatan. Kementerian Keuangan juga mendata sampai dengan 31 Maret 2009, Perda bermasalah paling banyak terjadi di sektor transportasi (447 Perda), disusul industri dan perdagangan (387 Perda), pertanian (344 Perda) dan kehutanan (299 Perda).⁸

Masih terkait dengan pajak dan retribusi, Kementerian Negara Koperasi dan UKM baru menginformasikan terdapat 26 dari 92 peraturan daerah yang bertentangan dengan pemberdayaan koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah (KUMKM) dan terkait dengan pajak dan retribusi daerah telah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri dan masih terdapat 340 perda yang bertentangan dengan pemberdayaan KUMKM sesuai UU No.28/2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Dari 340 Perda tersebut sejumlah 234 peraturan

⁷ Ibid.

⁸ Ibid. Baca Perda bermasalah <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/perkembangan-harmonisasi-rpp-tahun-2011/50-kajian-daninventarisasi-perda/157-peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariat-islam>. (2 Agustus 2018).

daerah telah diusulkan pembatalannya kepada Kementerian Dalam Negeri, sebanyak 63 di antaranya telah disetujui pembatalannya, dan 171 Perda lainnya masih dalam proses pertimbangan di Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan. Sementara itu, Kementerian Dalam Negeri baru-baru ini juga telah menyampaikan sebanyak 706 Perda bermasalah kepada BPK untuk diawasi.⁹

Pada tanggal 13 Juni 2016, Presiden telah mengumumkan pembatalan sebanyak 3.143 peraturan daerah yang dianggap bermasalah. Peraturan daerah yang dibatalkan sebagian besar berkaitan dengan aturan yang dianggap melanggar Undang-Undang dan menghambat aktivitas ekonomi. Berdasarkan data Ditjen Otonomi Daerah, dari 3.143 peraturan daerah yang dibatalkan, 67,5% berhubungan dengan aturan yang dianggap menghambat kegiatan ekonomi dan investasi. Mulai dari aturan perizinan, pajak, retribusi dan bentuk pungutan lainnya serta prosedur administrasi yang dinilai menghambat perkembangan ekonomi. Kemudian, 15% peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang karena rata-rata peraturan daerah yang dibatalkan tersebut adalah peraturan daerah yang sudah diberlakukan (peraturan daerah lama) sehingga tidak sesuai lagi dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku saat ini.¹² Contohnya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menghapus penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terkait tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi maksimal 2 persen dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dan pembatalan Undang-Undang Sumber Daya Air. Otomatis Perda soal retribusi menara telekomunikasi dan sumber daya air harus dicabut.¹⁰

Sedangkan mengenai Perda Miras, saat itu, Juru bicara Kementerian Dalam Negeri Restuardy Daud menyatakan pemerintah mempersilakan daerah membuat peraturan sendiri untuk mengatur peredaran minuman keras. "Akibat dibatalkannya keputusan presiden tentang pembatasan minuman keras, maka ada kevakuman regulasi, maka daerah dipersilakan membuat aturan sendiri. Implikasi dari dicabutnya Keputusan Presiden nomor 3 tahun 1997 oleh Mahkamah Agung, kata Restuardy, bisa membuat peredaran minuman keras justru semakin bebas. Karena tidak ada aturan yang membatasi, maka

⁹ Ibid.

¹⁰ Rahmat Qadri Nasrun, HusniDjalil, Efendi, "Kedudukan Peraturan Daerah Yang Dibatalkan Oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/Puu-Xiii/2015," *Syiah Kuala Law Journal* : Vol. 3, No.1 (April, 2019), 99.

jual minuman keras di sekolah juga bisa. Untuk mengantisipasi hal itu, ujarnya, maka pemerintah daerah bisa menyusun peraturan agar tidak menimbulkan gejolak sosial.¹¹

SEKILAS KOTA MADIUN

Kota Madiun adalah sebuah Kota di Provinsi Jawa Timur Indonesia. Kota ini terletak 160 km sebelah barat Surabaya, atau 111 km sebelah timur Surakarta, Jawa Tengah. Kota Madiun merupakan dataran rendah dengan ketinggian rata-rata kurang lebih 70 meter di atas permukaan laut, terletak pada posisi 7o-8o Lintang Selatan, serta 111o-112o Bujur Timur. Secara keseluruhan wilayah Kota Madiun berupa daratan dengan luas 33, 23 Km².¹²

Adapun batas-batas administrasinya adalah sebagai berikut:

1. Batas wilayah utara : Kecamatan Sawahan dan Kecamatan Madiun
2. Batas wilayah timur : Kecamatan Wungu
3. Batas wilayah selatan : Kecamatan Geger
4. Batas wilayah barat : Kecamatan Jiwan

Wilayah Kota Madiun terbagi menjadi 3(tiga) Kecamatan yaitu Kecamatan Manguharjo (10,04 km²), Kecamatan Taman (12,46 km²), dan Kecamatan Kartoharjo (10,73 km²). Yang masing-masing Kecamatan terdiri dari 9 Kelurahan. Jadi ada 27 Kelurahan di Kota Madiun. Dengan jumlah penduduk akhir tahun 2017 adalah 209.809.¹³

Kota Madiun secara fisik dibagi oleh sungai Madiun yang membujur dari arah utara-selatan, menjadi dua bagian. Selain itu terdapat pula anak-anak sungai Madiun yaitu Sungai Catur dan Sungai Sono yang merupakan saluran irigasi lahan pertanian di wilayah kota. Untuk sumber air yang ada yaitu sumber air dangkal dengan kedalaman sekitar 8 meter dari muka air tanah, sedangkan sumber air artesis terdapat pada kedalaman kurang lebih 90 meter.

Kondisi perekonomian daerah di Kota Madiun, terdapat satu perusahaan yang menjadi urat nadi industri Kota Madiun sekaligus penggerak utama roda ekonomi wilayah ini. Perusahaan tersebut adalah PT Industri Kereta Api (PT INKA) yang bergerak di bidang pembuatan alat transportasi kereta api dan kelengkapannya. PT INKA

¹¹ <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/m/berita-hukum-dan-perundang-undangan/2490-keppres-miras-dihapus-daerah-diminta-buat-perda>. (2 Agustus 2018)

¹² Madiun dalam Angka 2016, 8. Secara umum data pada bagian ini mengacu ke data Madiun dalam Angka 2016. Baca juga <https://madiunkota.go.id/wp-content/uploads/2018/06/Kota-Madiun-Dalam-Angka-2017.pdf> (2 agustus 2018).

¹³ Winarko, *Hasil Wawancara*, 19 Maret 2018.

adalah produsen kereta api satu-satunya di Indonesia yang berstatus BUMN yang terbesar baik dari segi investasi maupun jumlah tenaga kerja di antara enam industri besar di kota ini.

Industri lain yang menjadi ciri khas Kota Madiun adalah industri makanan (*home industry*) seperti bumbu pecel, kerupuk lempeng, dan brem. Begitu identiknya Madiun dengan makanan khas ini sampai-sampai Madiun dikenal dengan sebutan Kota Brem dan pecel Madiun terkenal hingga ke luar kota. Selain industri, kontributor lain yang tak kalah penting dalam menggerakkan ekonomi Kota Madiun adalah sub sektor perdagangan. Maraknya perdagangan ditandai dengan meningkatnya jumlah Tanda Daftar Perusahaan (TDP) maupun SIUP, khususnya perusahaan kecil yang dikeluarkan oleh Disperindag Kota Madiun.

Kota Madiun di antara Kabupaten di sekelilingnya merupakan wilayah administrasi yang paling sempit dengan jumlah penduduk yang terkecil pula. Namun demikian beberapa grafik indikator Kota Madiun selalu berada di atas daerah tingkat dua lainnya dalam beberapa tahun terakhir. Selain itu, Kota Madiun juga memiliki fasilitas-fasilitas penunjang untuk kehidupan masyarakat beberapa di antaranya adalah sarana umum dan sosial seperti fasilitas kesehatan, pendidikan, air bersih.

PANDANGAN ELITE PEMERINTAH KOTA MADIUN TERHADAP PERDA NOMOR 8 TAHUN 2017

Elite pemerintah adalah sekelompok orang penting yang memegang jabatan pemerintahan dan yang mengendalikan Negara. Elite pemerintah itu antara lain:

1. DPRD Komisi I Bidang Pemerintahan Kota Madiun

Menurut Bapak Winarko selaku Sekretaris Komisi I DPRD Kota Madiun beliau mengatakan dengan adanya Perda ini peredarannya sudah banyak berkurang, sudah kondusif karena sering diadakannya razia. Tapi adanya Perda ini bukan untuk berkurang atau tidak berkurangnya. Tapi adanya pembatasan jika ada pelanggaran terhadap Perda maka sanksinya sudah diatur dalam Perda baik bagi yang menjual maupun yang mengkonsumsinya.¹⁴

2. MUI Kota Madiun

Menurut Bapak Sutoyo, M.Ag. selaku Ketua MUI Kota Madiun beliau kurang setuju dengan pemberlakuan Perda Nomor 8 tahun

¹⁴ Winarko, *Hasil Wawancara*, 19 Maret 2018.

2017 ini. Beliau juga tidak ikut serta dalam pembuatan Perda bahkan beliau tidak tahu mengenai pembuatan Perda ini. Beliau menegaskan dengan adanya Perda ini, terkesan melegalkan minuman beralkohol untuk dijual secara bebas. Sementara razia tidak setiap saat bisa dilakukan. Sehingga akan banyak masyarakat yang dengan mudahnya mendapatkan minuman beralkohol untuk dikonsumsi.¹⁵

3. Dinas Perdagangan Kota Madiun

Dari dinas perdagangan memaparkan untuk peredaran minuman beralkohol ini tidak bisa dibrantas sepenuhnya karena Negara juga ingin mendapatkan keuntungan darinya. Namun peredarannya dapat dikendalikan salah satunya dengan cara penetapan peraturan-peraturan dari pemerinah. Seperti Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 8 tahun 2017 ini. Dengan Perda ini peredaran minuman beralkohol di Kota Madiun semakin berkurang. Yang dulu banyak dijual di gang-gang jalan, dijual di toko-toko jamu, di *minimarket* dan tempat-tempat lain yang mudah untuk dijangkau oleh anak-anak sekarang penjualannya sudah semakin tertib. Hanya diperbolehkan dijual di tempat-tempat tertentu sebagaimana yang diatur dalam Perda ini.¹⁶

4. SATPOL PP Kota Madiun

Menurut beliau dengan dibuat dan diberlakukannya Perda Nomor 8 Tahun 2017 ini, untuk peredaran minuman beralkohol di Kota Madiun sudah semakin berkurang. Namun untuk minuman beralkohol yang buatan lokal seperti *arjo* maupun oplosan masih banyak beredar di masyarakat. Karena jenis minuman ini merupakan hasil dari *home industry* dengan alasan tuntutan ekonomi.¹⁷

Menurut pengamatan penulis, di usia perda yang tergolong masih baru ini, secara umum peredaran minuman beralkohol di Kota Madiun memang sudah semakin terkendali. Minuman beralkohol tidak dijual bebas disembarang tempat sebagaimana yang diatur di dalam Perda. Seperti yang penulis amati pada beberapa Alfamart maupun Indomart di Kota Madiun tidak dijumpai lagi yang menjual minuman yang mengandung alkohol.¹⁸ Sedangkan *Supermarket* dan *Hypermarket* yang mendapatkan izin untuk menjual minuman beralkohol golongan

¹⁵ Sutoyo, *Hasil Wawancara*, 16 Maret 2018.

¹⁶ Pundjung Wahono, *Hasil Wawancara*, 7 Maret 2018.

¹⁷ Ellyzabeth Eny TK, *Hasil Wawancara*, 13 Maret 2018.

¹⁸ Indomart, *Hasil Observasi*, 16 April 2018.

A, mereka menyediakan tempat khusus dan tidak mencampurnya dengan produk lainnya serta kasir tersendiri untuk para konsumen minuman beralkohol. Hal ini dikemukakan oleh Erna (bukan nama asli) salah satu karyawan yang bekerja di *hypermarket* Kota Madiun.¹⁹ Penjualan minuman beralkohol ini sudah sesuai dengan peraturan dalam Perda Kota Madiun Nomor 8 Tahun 2017.

LATAR BELAKANG PEMBENTUKAN PERDA NOMOR 8 TAHUN 2017

Sebagaimana dijelaskan di atas, Peraturan daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi Pemerintah Daerah.²⁰ Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut daripada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas masing-masing daerah.

Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan pasal 18 ayat (6) tersebut merupakan dasar kewenangan bagi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah.

Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah yang disampaikan kepada pemerintah pusat paling lama tujuh hari setelah ditetapkan. Perda diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan kepala daerah diundangkan dalam berita daerah. Sedangkan pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan peraturan Kepala Daerah dalam berita daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah.²¹

¹⁹ Erna, *Hasil Wawancara*, 16 April 2018.

²⁰ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan*, cet-7 (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 202.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 32.

Sebagaimana ketentuannya kewenangan pembentukan Perda berada di tangan legislatif dan eksekutif artinya ketika Perda berada di tingkat nasional maka dibuat oleh DPR bersama dengan Pemerintah (Presiden). Sedangkan perda yang berada di tingkat daerah atau Kota seperti halnya di Kota Madiun ini Perda di buat oleh DPRD bersama dengan Walikota.²²

Setiap daerah tentunya mempunyai visi dan misi yang jelas untuk membangun daerahnya menjadi lebih baik. Maka dari itu Pemerintah Daerah membuat sejumlah peraturan daerah yang disingkat dengan istilah Perda. Perda tersebut bisa mengatur masalah administrasi, lingkungan hidup, ketertiban lingkungan, sosial dan lain-lain yang pada dasarnya dibuat untuk kepentingan masyarakat.

Demikian halnya dengan Pemerintah Kota Madiun, dalam menjalankan fungsinya sebagai pelaksana pemerintahan telah membentuk dan memberlakukan Peraturan Daerah yaitu Perda Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol dan Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol.

Sebagaimana visi Kota Madiun "*Terwujudnya Kota Madiun yang Lebih maju dan Sejahtera*", Pemerintah Kota Madiun melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan visi tersebut. Salah satu upaya yang dilakukan yaitu dengan adanya pengendalian terhadap peredaran minuman beralkohol yang dapat merusak kehidupan moral masyarakat di Kota Madiun.

Minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alcohol atau etanol (C_2H_5OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.²³

Tidak hanya minuman beralkohol yang modern (buatan pabrik), minuman beralkohol tradisional juga masih marak beredar di Kota Madiun. Minuman beralkohol tradisional adalah minuman beralkohol yang dibuat secara tradisional dan turun-temurun yang dikemas secara sederhana dan pembuatannya bisa dilakukan sewaktu-waktu oleh semua orang serta biasa dipergunakan untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan.

Hal ini memungkinkan dapat merusak moral masyarakat Kota Madiun sebagai akibat buruk dari konsumsi minuman beralkohol serta dapat mengganggu keamanan dan ketentraman masyarakat Kota Madiun. Maka dari itu untuk mencegah maraknya peredaran

²² Winarko, *Hasil Wawancara*, 19 Maret 2018.

²³ Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 8 Tahun 2017, 5.

minuman beralkohol Pemerintah Kota Madiun membuat peraturan pengendalian peredaran minuman beralkohol.²⁴

Dasar hukum pembentukan Perda pengendalian peredaran minuman beralkohol ini adalah Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049). Sebelum ditetapkan Perda Nomor 8 tahun 2017 sebenarnya sudah ada aturan dengan ketentuan boleh mengkonsumsi minuman beralkohol dengan kriteria alkohol dengan kadar yang rendah.²⁵

Dasar lain dari munculnya perda ini yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 06/M-DAG/PER/1/2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol. Peraturan menteri tersebut

diberlakukan untuk seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan untuk setiap daerahnya dituangkan dalam sebuah Peraturan Daerah yang peraturannya dibuat oleh masing-masing daerah.²⁶

Pembuatan Perda diawali dengan Naskah Akademik. Dan setelah proses pembuatan Perda selesai diadakannya uji topik dengan mengundang tokoh masyarakat, LSM dan sebagainya. Dengan tujuan untuk mengoreksi pasal-pasal yng dituangkan dalam Perda. Jika ada pasal yang memberatkan masyarakat atau kurang menjadi harapan masyarakat maka akan dirubah secara bersama-sama.²⁷

Sebelumnya di Kota Madiun mengenai minuman beralkohol sudah diatur dalam Perda Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Tempat Penjualan Minuman Beralkohol. Karena dalam aturannya, Perda memiliki masa berlaku maksimal 6 tahun dan menyesuaikan dengan perkembangan zaman maka Perda No. 2 Tahun 2012 direvisi menjadi perda No. 8 Tahun 2017 tentang Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol dan Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman

²⁴ Sumanto, *Hasil Wawancara*, 13 Maret 2018.

²⁵ Winarko, *Hasil Wawancara*, 19 Maret 2018.

²⁶ Pundjung Wahono, *Hasil Wawancara*, 7 Maret 2018.

²⁷ Winarko, *Hasil Wawancara*, 19 Maret 2018.

Beralkohol.⁷⁶ Penetapan Perda ini merupakan salah satu kebijakan dari Pemerintah Daerah Kota Madiun sebagai salah satu upaya untuk mencegah maraknya peredaran minuman beralkohol.²⁸

Sebagaimana terlampir dalam perda Nomor 8 Tahun 2017 yang dijadikan sebagai pertimbangan:

- a. Bahwa dalam rangka melindungi kesehatan, keamanan, ketentraman, dan ketertiban serta kehidupan moral masyarakat di Kota Madiun sebagai akibat buruk konsumsi minuman beralkohol, perlu adanya pegendalian terhadap peredaran minuman beralkohol;
- b. Bahwa peraturan daerah kota madiun No. 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol sudah tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundan-undangan, sehingga perlu diganti;
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengendlian Peredaran Minuman Beralkohol dan Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;

PENGENDALIAN PEREDARAN MINUMAN BERALKOHOL DALAM PERDA NOMOR 8 TAHUN 2017

Peredaran minuman beralkohol adalah kegiatan menyalurkan minuman beralkohol yang dilakukan oleh distributor, sub distributor, pengecer, atau penjual langsung untuk diminum di tempat. Jenis dan produk minuman beralkohol yang diperbolehkan untuk beredar sudah mendapatkan persetujuan dari Menteri Kesehatan. Dalam Perda Nomor 8 Tahun 2017 minuman beralkohol tersebut dikelompokkan menjadi tiga golongan berdasarkan kadar alkohol yang terkandung di dalamnya.

Kadar alkohol justru merupakan masalah yang perlu perhatian yang khusus karena kelebihan penggunaan alkohol sangat beresiko terhadap pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Ada 3 (tiga) golongan minuman beralkohol yaitu golongan A adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C_2H_5OH) di atas 0% (nol persen) sampai dengan 5% (lima persen). Minuman beralkohol golongan B adalah minuman beralkohol dengan kadar ethanol (C_2H_5OH) lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen). Dan minuman beralkohol golongan C adalah minuman

²⁸ Sumanto, *Hasil Wawancara*, 13 Maret 2018.

beralkohol dengan kadar ethanol (C_2H_5OH) lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen). Untuk jenis dan produk minuman yang dapat dijual.

Berdasarkan keterangan dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun selaku penegak Perda, selain minuman beralkohol yang jenis dan produknya telah tercantum dalam Perda, masih banyak minuman alkohol *illegal* yang beredar di Kota Madiun. Di antaranya yaitu minuman beralkohol yang sering disebut dengan istilah *Arjo* (arak jowo) dan oplosan. Hal ini dikarenakan selain harganya yang lebih murah dibanding minuman beralkohol yang buatan pabrik, *arjo* dan oplosan ini dapat diproduksi sendiri oleh masyarakat sekitar.

Peredaran dan penjualan minuman beralkohol di Kota Madiun juga diatur dalam Perda ini. Dalam Perda dijelaskan bahwa setiap orang perorangan dilarang untuk mendistribusikan dan/atau memperdagangkan minuman beralkohol. Sedangkan untuk badan usaha juga dilarang untuk mendistribusikan dan/atau memperdagangkan minuman beralkohol yang tidak dilengkapi dengan perizinan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penjualan minuman beralkohol bisa dilakukan dengan cara dijual secara langsung maupun dijual secara eceran. Namun tidak semua pedagang dapat menjual minuman beralkohol. Hanya pedagang yang mendapatkan perizinan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Tempat penjualan minuman beralkohol juga disesuaikan berdasarkan prosentase kadar alkoholnya (golongannya). Penjualan minuman beralkohol untuk diminum langsung di tempat hanya dapat dijual di tempat berikut:

- a. Hotel bintang 3, bintang 4, dan bintang 5;
- b. Restoran bintang 2 dan bintang 3; atau
- c. Bar termasuk Pub dan Klub Malam.

Sedangkan untuk penjualan minuman beralkohol golongan A secara eceran hanya dapat dijual oleh pengecer pada *Supermarket*; atau *Hypermarket*;⁸² Penjualan minuman beralkohol ini hanya dapat diberikan kepada konsumen yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih, yang dibuktikan dengan menunjukkan kartu identitas yang berlaku kepada petugas/pramuniaga.

Bagi pengecer wajib menempatkan minuman beralkohol dengan menyediakan tempat khusus atau tersendiri dan tidak dicampur

bersama dengan produk lainnya. Kasir untuk konsumen minuman beralkohol juga harus disediakan sendiri. Serta pengecer wajib melarang konsumen minuman beralkohol untuk meminum langsung di lokasi penjualan.

Pada setiap kemasan minuman beralkohol yang beredar dan dijual di wilayah daerah khususnya minuman beralkohol golongan B dan golongan C wajib dilengkapi dengan label. Label yang dimaksud di sini wajib menggunakan Bahasa Indonesia, angka arab dan huruf latin dan sekurang-kurangnya memuat keterangan mengenai nama produk, kadar alkohol, daftar bahan yang digunakan, berat bersih atau isi bersih, nama dan alamat perusahaan yang memproduksi dan/atau perusahaan yang mengimpor, tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa.

Setiap orang di Kota Madiun tidak hanya dilarang mengedarkan minuman beralkohol yang telah disebutkan di atas. Namun juga dilarang untuk memproduksi, mengedarkan dan/atau menjual minuman beralkohol tradisional. Meminum minuman beralkohol di tempat umum, memasok, mengedarkan, dan/atau menjual minuman beralkohol tanpa memiliki izin juga merupakan kegiatan yang dilarang di Kota Madiun.

Pengecer atau penjual langsung dilarang memperdagangkan minuman beralkohol di lokasi atau tempat yang berdekatan dengan gelanggang remaja, terminal, setasiun, kios-kios kecil, penginapan remaja dan bumi perkemahan. Selain itu juga dilarang disekitar tempat ibadah, sekolah, rumah sakit, permukiman, tempat tertentu lainnya yang ditetapkan oleh Walikota serta jarak dari tempat yang disebutkan di atas diatur dalam Peraturan Walikota.

Kendala yang dialami aparat penegak Perda hingga saat ini yaitu masalah tempat penjualan minuman beralkohol yang masih sering ditemui penjualan minuman beralkohol secara *illegal*. Di samping banyaknya tempat penjualan minuman beralkohol yang belum melakukan perizinan, media elektronik yang semakin canggih menjadi jalan keluar bagi mereka. Seperti yang disampaikan oleh Ibu Dra. Ellizabeth Eny TK selaku kasi Pembinaan, Penyuluhan dan Pengawasan bahwa dari pihak SATPOL PP mengalami kesulitan untuk mengenali para penjual/pengedar minuman beralkohol. Mereka pandai membaca kondisi masyarakat pada saat ini yang mana lebih suka berbelanja lewat online daripada harus susah payah datang ke toko. Hal ini dimanfaatkan para pengedar minuman beralkohol untuk menawarkan serta membeli produknya lewat online. Cara ini

dinilai lebih efektif daripada harus mendirikan toko yang resikonya lebih tinggi. Selain itu jangkauan pasarnya

juga lebih luas karena memungkinkan semua orang dapat mengaksesnya. Barang yang dibeli juga akan diantar langsung ke rumah pembeli. Dengan demikian tidak semata bahwa dia adalah pengedar minuman beralkohol.²⁹

Salah satu upaya untuk menertibkan para pedagang yang masih berjualan minuman beralkohol tanpa izin, SATPOL PP mengadakan operasi rutin setiap harinya. Bagi pedagang yang ketahuan mengedarkan minuman beralkohol tanpa izin, maupun yang menjual tidak sesuai dengan ketentuannya maka mereka akan ditangkap oleh SATPOL PP bersama dengan Polisi yang kemudian dibawa ke Pengadilan untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya. Pengadilan yang memutus sanksi atas perbuatannya baik sanksi administratif maupun sanksi pidana yang ketentuannya telah ditetapkan dalam Perda ini.

Sanksi bagi pelanggar bisa berupa sanksi administratif sebagai berikut:

- 1) Badan usaha yang mendistribusikan dan/atau memperdagangkan minuman beralkohol yang melanggar ketentuan Pasal 3 ayat (2), Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 33 dikenai sanksi administratif.
- 2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bertahap, berupa:
 - a) Peringatan tertulis;
 - b) Penutupan sementara usaha;
 - c) Penutupan usaha;
 - d) Penutupan izin usaha; dan denda administratif.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Walikota.

Adapun ketentuan pidana bagi yang melanggar Perda ini sebagai berikut:

- 1) Setiap orang yang mendistribusikan dan/atau memperdagangkan minuman beralkohol sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf a, dan huruf c dan ayat (2) dikenai sanksi kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
- 2) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf b dikenai sanksi sesuai ketentuan Peraturan perundang-undangan.

²⁹ Ellyzabeth Eny TK, *Hasil Wawancara*, 13 Maret 2018.

- 3) Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan Daerah diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak 3 (tiga) kali jumlah Retribusi terutang yang tidak atau kurang dibayar.

Di samping menentukan sanksi bagi pelanggar Perda, untuk mengevaluasi peredaran minuman beralkohol di Kota Madiun, bagi setiap pengecer dan penjual langsung minuman beralkohol golongan B dan golongan C wajib menyampaikan laporan realisasi penjualan minuman beralkohol kepada Walikota dalam hal ini Kepala Dinas Perdagangan dengan tembusan Gubernur dalam hal ini Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Timur. Format laporan pengadaan dan realisasi peredaran minuman beralkohol dan laporan realisasi penjualan minuman beralkohol.

Selepas penertiban, namun masih saja ada masyarakat yang mengkonsumsi minuman alkohol *illegal* (arjo) dengan dalih tradisi/adat. Sudah menjadi tradisi bagi masyarakat Kota Madiun mengadakan pesta minum minuman keras di kuburan ketika salah satu anggota keluarganya ada yang meninggal dunia. Hal ini mereka lakukan dengan alasan bahwa mereka tidak akan kuat menerima kenyataan jika tidak minum minuman keras. Hingga saat ini Adat yang salah seperti ini masih banyak dipegang oleh masyarakat Kota Madiun.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan beberapa hal, pertama, Perda merupakan peraturan yang sah sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan. Kedua, pandangan mayoritas para elite pemerintah terhadap pemberlakuan Perda Nomor 8 Tahun 2017 di Kota Madiun memberikan dampak terciptanya ketertiban umum serta kesejahteraan bagi masyarakat. Dengan pemberlakuan Perda ini, peredaran minuman beralkohol semakin berkurang sehingga kemafsadatan yang ditimbulkan juga semakin berkurang.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Madiun dalam Angka 2016.
- Murti, Muhammad Sapta. Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan dalam *Roundtable Discussion* dengan Tema “Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan” yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 29 -30 Maret 2010 di Jakarta.
- Nasrun, Rahmat Qadri, HusniDjalil, Efendi, “Kedudukan Peraturan Daerah Yang Dibatalkan Oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/Puu-Xiii/2015, “*Syiah Kuala Law Journal* : Vol. 3, No.1 (April, 2019), 99.
- Sasangka, Hari. *Narkotika dan Psikotropika dalam Hukum Pidana*. Bandung: Mandar Maju, 2003.
- Perda Nomor 8 tahun 2017 tentang Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol dan Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol di Kota Madiun.
- <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/m/berita-hukum-dan-perundang-undangan/2490-keppres-miras-dihapus-daerah-diminta-buat-perda>. (2 Agustus 2018)
- <https://www.solopos.com/polisi-gerebek-pabrik-miras-oplosan-di-kota-madiun> (2 Agustus 2018)
- <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/perkembangan-harmonisasi-rpp-tahun-2011/50-kajian-dan-inventarisasi-perda/157-peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariat-islam>. (2 Agustus 2018).
- <https://madiunkota.go.id/wp-content/uploads/2018/06/Kota-Madiun-Dalam-Angka-2017.pdf> (2 agustus 2018).

WAWANCARA

Pundjung Wahono, *Hasil Wawancara*, 7 Maret 2018.

Sumanto, *Hasil Wawancara*, 13 Maret 2018.

Winarko, *Hasil Wawancara*, 19 Maret 2016.

Sutoyo, *Hasil Wawancara*, 16 Maret 2018.

Ellyzabeth Eny TK, *Hasil Wawancara*, 13 Maret 2018.

Erna, *Hasil Wawancara*, 16 April 2018.

Indomart, *Hasil Observasi*, 16 April 2018.