

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Tujuan nasional tersebut adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan nasional tersebut diselenggarakanlah upaya pembangunan yang berkesinambungan yang merupakan suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh terarah dan terpadu, termasuk di antaranya pembangunan kesehatan. Perlindungan yang diberikan oleh negara Indonesia disini contohnya perlindungan masyarakat dari bahaya minuman beralkohol untuk mewujudkan masyarakat yang bebas minuman beralkohol, Minuman beralkohol merupakan salah satu minuman yang tidak sembarangan diperjual belikan di kalangan masyarakat luas dikarenakan dampak yang ditimbulkan.

Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahannya pada bidang-bidang yang meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, pertambangan, industri, perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.¹ Pada bidang

¹ Inu Kencana Syafie, *Sistem Administrasi Negara*. Bumi Aksara, 2015 Jakarta hal.129

perdagangan, khususnya perdagangan minuman beralkohol, pemerintah memiliki kewajiban untuk mengendalikan dan mengawasi peredaran dan penjualannya sebagai wujud pelaksanaan dalam menjaga ketertiban masyarakat daerahnya, agar terhindar dari penyalahgunaan minuman beralkohol. Salah satu langkah Pemerintah dalam mengendalikan serta mengawasi peredaran dan penjualan minuman beralkohol, dibentuk Peraturan Daerah yang dimana pembentukannya berisi materi muatan yang bertujuan untuk menyelenggarakan otonomi daerah di bidang pengendalian pengadaan serta perdagangan minuman beralkohol yang dibentuk berdasarkan kewenangan DPRD Kota Surabaya. Produksi minuman beralkohol di Indonesia setiap tahunnya semakin meningkat. Hal ini disebabkan karena semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat tertentu akan minuman beralkohol, semakin banyaknya tempat hiburan yang menyediakan minuman beralkohol seperti cafe, bar dan diskotik mulai dari kadar alkohol yang rendah hingga yang paling tinggi.

Minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung etanol. Etanol adalah bahan psikoaktif yang apabila dikonsumsi menyebabkan penurunan kesadaran dan konsentrasi. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol yang selanjutnya disingkat Prepres Minol tercantum bahwa yang dimaksud dengan minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol ($\text{C}_2\text{H}_5\text{OH}$) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi

tanpa destilasi. Sedangkan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, minuman beralkohol atau minuman keras diartikan sebagai minuman (barang yang diminum) memabukkan. Minuman beralkohol tidak dilarang di Indonesia, namun peredaran dan penjualannya dibatasi, diawasi, dan di kendalikan oleh Pemerintah. Beberapa peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah dibuat khusus soal minuman beralkohol. Diantaranya Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol dan Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 7/2012 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Industri Minuman Beralkohol. Peredaran dan Penjualan minuman beralkohol diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian dalam Peredaran Minuman Beralkohol di Kota Surabaya. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol pada Pasal 32 menyebutkan bahwa pengendalian dan pengawasan pengadaan, peredaran dan penjualan minuman beralkohol terhadap IT-MB, distributor, sub distributor, pengecer dan penjual langsung, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Pengawasan dilakukan pemerintah dengan cara mengeluarkan peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah. Perkembangan perekonomian yang semakin pesat di

era globalisasi sekarang ini telah memaksa manusia untuk berfikir lebih maju dan merubah kehidupan untuk dapat menyesuaikan perkembangan perekonomian tersebut. Hal tersebut membuat masyarakat untuk lebih giat dalam memperoleh uang atau penghasilan secara cepat dan mudah walaupun mereka menghalalkan segala cara. Termasuk dalam hal perdagangan minuman beralkohol, kecurangan dan memperjual belikan minuman beralkohol ini dapat dilihat pada kota-kota besar di Indonesia termasuk salah satunya Kota Surabaya.

Kota Surabaya merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur dan menjadi kota terbesar di Provinsi Jawa Timur yang kehidupan masyarakatnya sudah metropolitan dimana terdapat kemajuan-kemajuan dari berbagai bidang termasuk bidang ekonomi, maka tidak heran jika masih ada masyarakat Kota Surabaya yang bebas menjual minuman beralkohol secara ilegal. Sektor perdagangan dan perindustrian mempunyai arti strategis dalam pengembangan ekonomi dan sosial serta dapat mendorong peningkatan lapangan kerja dan pengembangan investasi.

Kecamatan Wonokromo, Kota Surabaya adalah salah satu kecamatan yang peredaran minuman beralkohol cukup tinggi dalam konteks Legal maupun Ilegal secara Administratif, Pemerintah Daerah perlu melakukan pembinaan dan pengendalian yang terarah dan berkesinambungan terhadap usaha di bidang perdagangan dan perindustrian di kota Surabaya. Kota Surabaya telah mempunyai Peraturan Daerah yang mengatur perdagangan minuman beralkohol yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun

2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian Dalam Peredaran Minuman Beralkohol di Kota Surabaya. Pada Pasal 28 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 telah mencantumkan:

“Setiap perusahaan yang melakukan kegiatan pengedaran dan/atau penjualan minuman beralkohol golongan B dan/atau golongan C wajib memiliki SIUP-MB. Setiap perusahaan yang melakukan kegiatan usaha pengedaran dan/atau penjualan minuman beralkohol golongan A wajib memiliki Surat Izin Usaha Perdagangan. SIUP-MB tidak dapat diberikan kepada perusahaan yang melakukan kegiatan pengedaran dan/atau penjualan minuman beralkohol apabila lokasi usahanya berdekatan dengan tempat ibadah, sekolah, rumah sakit, pemukiman dan tempat lainnya yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.”

Bila melanggar melakukan penjualan dan mengedarkan minuman beralkohol dengan sengaja tidak memiliki izin dapat dikenakan sanksi yang diatur didalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 didalam Pasal 60 ayat 1, 2 dan 3:

- a. Peringatan;
- b. Penghentian sementara kegiatan usaha ;
- c. Pencabutan izin;
- d. Penutupan tempat kegiatan usaha; dan/atau
- e. Denda administratif paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan pemberian sanksi administratif diatur dengan Peraturan Kepala Daerah. Faktanya, masih adanya penjualan minuman beralkohol yang belum teratur, tempat-tempat penjualan minuman beralkohol yang tidak memiliki izin, serta banyaknya tempat-tempat penjualan minuman beralkohol yang belum mendapatkan penertiban dari instansi terkait. Lebih parah lagi minuman beralkohol juga di jual kepada anak di bawah umur termasuk pelajar. Sehingga di dalam masyarakat muncul sebuah anekdot bahwa: semakin dilarang untuk menjual

dan mengkonsumsi minuman beralkohol akan semakin mudah pula untuk mendapatkannya di Kota Surabaya.

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengkaji tentang “Implementasi Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian dalam Peredaran Minuman Beralkohol di Kecamatan Wonokromo Kota Surabaya. Sehingga penulis melakukan penelitian yang berjudul **“IMPLEMENTASI PERDA KOTA SURABAYA NOMOR 1 TAHUN 2010 TENTANG PENYELENGGARAAN USAHA DI BIDANG PERDAGANGAN DAN PERINDUSTRIAN DALAM PEREDARAN MINUMAN BERALKOHOL DI KECAMATAN WONOKROMO KOTA SURABAYA”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaran Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian dalam Peredaran Minuman Beralkohol Di Kecamatan Wonokromo Kota Surabaya ?
2. Bagaimana Penjatuhan Sanksi Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 Terkait Ketentuan Perizinan di Bidang Perdagangan Dan Perindustrian Dalam Peredaran Minuman Beralkohol Di Kecamatan Wonokromo Kota Surabaya ?

1.3 Tujuan Penelitian :

Berdasarkan perumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian hukum ini adalah:

1. Untuk Mengetahui Bagaimana Implementasi Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 Terkait Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian dalam Peredaran Minuman Beralkohol di Kecamatan Wonokromo Kota Surabaya
2. Untuk Mengetahui Ketentuan Perizinan dan Sanksi Yang Diberikan di Bidang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian dalam Peredaran Minuman Beralkohol di Kota Surabaya

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memberikan suatu sumbangan pemikiran di bidang ilmu pengetahuan yang sudah dipelajari, khususnya di bidang ilmu hukum administrasi dalam rangka memberikan pemahaman terhadap Perda Kota Surabaya nomor 1 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian Dalam Peredaran Minuman Beralkohol di Kecamatan Wonokromo Kota Sura

2. Manfaat Praktis

Sebagai referensi bahan bacaan dan sebagai sumber data atau informasi yang berhubungan dengan Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian Dalam Peredaran Minuman Beralkohol yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.

1.5.1 Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1.5.1.1 Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip ekonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota yang terdiri atas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.² Diatur berdasarkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah Provinsi merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi Gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintah umum di wilayah daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi Bupati atau Walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten atau kota. Pembentukan daerah provinsi, daerah kabupaten,

² Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia: Bandung, 2012 hal 28.

dan daerah kota ditetapkan dengan undang-undang. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah beserta akibatnya ditetapkan didalam undang-undang. Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi atau kabupaten atau kota. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten atau kota terdiri atas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, *proporsionalitas*, *profesionalitas*, *akuntabilitas*, *efisiensi*, *efektivitas*, dan keadilan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan Kepada Daerah. Dengan demikian maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

1.5.1.2 Pemerintah Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati dan untuk kota adalah Walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah, untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk kota disebut Wakil Walikota. Kepala dan Wakil Kepala Daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala Daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan

Daerah kepada masyarakat.³ Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa sesuai dengan pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang.⁴

1.5.1.3 Perangkat Daerah

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.⁵

Perangkat Daerah provinsi terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dinas Daerah, dan

³ Makhfudz, *Administrasi Pemerintahan Daerah*. Graha Ilmu: 2013, Yogyakarta hal.12

⁴ <http://www.psychologymania.com/2013/01/pengertian-pendelegasian-wewenang.html>, diakses tanggal 6 Juni 2020, Pukul 14.50 Wib

⁵ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

Lembaga Teknis Daerah. Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas:

- a) Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b) Menyelenggarakan administrasi keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c) Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
- d) Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Kepala Dinas Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan

daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah tersebut bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.⁶ Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Kelurahan dibentuk di wilayah Kecamatan dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh Lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati atau Walikota.

1.5.2 Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010

Bahwa sektor perdagangan dan perindustrian mempunyai arti strategis dalam pengembangan ekonomi dan sosial serta dapat mendorong peningkatan lapangan kerja dan pengembangan investasi. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah perlu melakukan pembinaan dan pengendalian yang terarah dan berkesinambungan terhadap usaha di bidang perdagangan dan perindustrian di kota Surabaya. Bahwa pembinaan dan pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah selama ini sudah dilaksanakan secara maksimal, namun demikian dalam

⁶ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal 62.

pelaksanaannya masih terdapat hal-hal yang perlu ditingkatkan, antara lain berkaitan dengan pemberian pelayanan perizinan, pelaksanaan pengawasan dan pemberian sanksi yang tegas bagi pelanggar Peraturan Daerah. Bahwa Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan Di bidang Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan perundang-undangan, antara lain adalah Peraturan Menteri Perindustrian Nomor : 41/M-Ind/Per/6/2008 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Industri, Izin Perluasan dan Tanda Daftar Industri, dan kebutuhan masyarakat, sehingga Peraturan Daerah dimaksud perlu disempurnakan.

1.6.1 Tinjauan Umum Minuman Beralkohol

1.6.1.1 Pengertian Minuman Beralkohol

Minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung ethanol. Ethanol adalah bahan psikoaktif dan konsumsinya menyebabkan penurunan kesadaran. Di berbagai negara, penjualan minuman beralkohol dibatasi ke sejumlah kalangan saja, umumnya orang-orang yang telah melewati batas usia tertentu.⁷ Bila dikonsumsi berlebihan, minuman beralkohol dapat menimbulkan Gangguan Mental Organik (GMO), yaitu gangguan dalam fungsi berpikir, merasakan dan berperilaku. Timbulnya GMO itu disebabkan reaksi langsung alkohol

⁷Asep Subhi & Ahmad Taufik. *Penggolongan Alkohol dan penyalahgunaannya*. PT. Gramedia,, Jakarta, 2004, Hal. 100.

pada sel-sel saraf pusat. Karena sifat adiktif alkohol itu, orang yang meminumnya lama-kelamaan tanpa sadar akan menambah takaran/dosis sampai pada dosis keracunan atau mabuk.⁸ Mereka yang terkena GMO biasanya mengalami perubahan perilaku, misalnya ingin berkelahi atau melakukan tindakan kekerasan lainnya, tidak mampu menilai realitas, terganggu fungsi sosialnya dan pekerjaannya. Perubahan fisiologis juga terjadi, seperti berjalan yang tidak tentu arahnya, muka merah. Perubahan fisiologis yang dialami oleh konsumen misalnya muda tersinggung, bicara tidak jelas atau kehilangan konsentrasi. Mereka yang sudah ketagihan biasanya mengalami suatu gejala yang disebut sindrom putus alkohol, yaitu rasa takut diberhentikan oleh minuman beralkohol.

Mereka akan sering gemetar dan jantung berdebar-debar, cemas, gelisah, murung, dan banyak berhalusinasi.⁹ Minuman keras atau minuman beralkohol itu dapat di golongkan sebagai zat Psikotropika. Psikotropika adalah zat atau obat, baik alamiah maupun sintesis bukan narkotika, yang berkhasiat psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat yang menyebabkan perubahan khas pada aktivitas mental dan perilaku.¹⁰ Pengertian minuman beralkohol di Indonesia secara resmi diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2013 tentang pengendalian dan pengawasan minuman

⁸ Anangsyah. *Pengaruh Minuman Beralkohol Bagi Tubuh Manusia*. Eriangga, Surabaya, 2000, Hal. 5

⁹ Anangsyah. Op.cit, Hal. 8-9.

¹⁰ Wasis dan Irianto. *Minuman Keras, Narkotika dan Psikotropika*. PT. Raja Sucrfindo, Jakarta, 2008, Hal. 125.

beralkohol, dimana dalam pasal 1 ayat (1) peraturan tersebut menyebutkan bahwa minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau ethanol (C_2H_5OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi. Sedangkan di dalam pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden No 74 Tahun 2013 tersebut, minuman beralkohol dikelompokkan dalam tiga jenis golongan yang dibedakan berdasarkan kadar alkohol atau ethanol yang terkandung di dalamnya, baik itu minuman beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri atau asal impor.

1.6.1.2 Penggolongan dan Jenis Minuman Beralkohol

Jenis-jenis minuman yang mengandung alkohol yang dikelompokkan dalam golongan sebagai berikut:

- a) Minuman beralkohol golongan A adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau ethanol (C_2H_5OH) dengan kadar sampai dengan 5% (lima persen);
- b) Minuman beralkohol golongan B adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau ethanol (C_2H_5OH) dengan kadar lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen);
- c) Minuman beralkohol golongan C adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau ethanol (C_2H_5OH) dengan kadar lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).

Dampak negatif dari minuman beralkohol dari segi kesehatan antara lain sebagai berikut:

1. Gangguan Fisik : dapat menimbulkan kerusakan hati, jantung, pankreas dan peradangan lambung, otot saraf, mengganggu metabolisme tubuh, impoten serta gangguan seks lainnya;
2. Gangguan Jiwa : dapat merusak secara permanen jaringan otak sehingga menimbulkan gangguan daya ingatan. Kemampuan penilaian, kemampuan belajar dan gangguan jiwa tertentu;
3. Gangguan Kamtibmas : perasaan seseorang tersebut mudah tersinggung dan perhatian terhadap lingkungan juga terganggu, menekan pusat pengendalian diri sehingga yang bersangkutan menjadi berani dan agresif dan bila tidak terkontrol akan menimbulkan tindakan-tindakan yang melanggar norma dan sikap moral serta dapat menimbulkan tindakan pidana atau kriminal;
4. Menimbulkan gangguan kesehatan jasmani dan rohani, merusak fungsi organ vital tubuh: otak, jantung, ginjal, sumsum tulang belakang, menghambat pembentukan trombosit, anemia dan leukimia, hati, dan paru-paru serta menjauhkan diri dari Tuhan Yang Maha Esa.

1.6.1.3 Ketentuan Peredaran Minuman Beralkohol

Minuman beralkohol yang penggolongannya tersebut di atas, ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan yang disebutkan dalam Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 sebagai berikut: “Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan.” Dimana setiap peredaran maupun penjualannya wajib dilakukan pengawasan yang berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

a. Pengedaran Minuman Beralkohol

1) Pengertian Pengedaran

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia Peredaran diartikan sebagai gerakan (perjalanan dan sebagainya) berkeliling (berputar); keadaan beredar.¹¹ Jika dikaitkan dengan peredaran minuman beralkohol, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 mencantumkan pengertian Pengedaran pada Pasal 1 Angka 23 Ketentuan umum yang diartikan sebagai bagian kegiatan dari Perdagangan Minuman Beralkohol sesuai uraian berikut:

“Perdagangan minuman beralkohol adalah kegiatan mengedarkan dan/atau menjual minuman beralkohol.”

Dalam Pasal 1 Angka 5 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol, peredaran merupakan kegiatan menyalurkan minuman beralkohol yang dilakukan oleh distributor, sub distributor, pengecer, atau penjual langsung untuk diminum ditempat.

b. Penjualan Minuman Beralkohol

¹¹ <http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengedaran> diakses tanggal 2 Februari 2021, Pukul 15.40 Wib

1) Pengertian Penjualan

Penjualan diartikan sebagai proses, cara, perbuatan menjual.¹² Jika dikaitkan dalam Penjualan minuman beralkohol, penjualan tersebut diartikan sebagai kegiatan usaha yang menjual minuman beralkohol untuk dikonsumsi yang diatur dalam Pasal 1 Angka 24 Ketentuan Umum Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010. Penjelasan tentang Penjualan Minuman Beralkohol tidak ada disebutkan dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.

2) Syarat Penjualan Minuman Beralkohol

Penjualan minuman beralkohol di Kota Surabaya dapat dilakukan apabila telah memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010. Ketentuan tersebut telah diatur dalam BAB IV Penjualan Minuman Beralkohol yang meliputi Surat Izin Usaha Perdagangan, Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol (SIUP-MB), Tempat Penjualan, Ketentuan Usia

¹² <http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penjualan> diakses pada tanggal 3 Februari 2021 jam 20.58 Wib

Konsumen, Waktu Penjualan, Pelaporan, dan Labelisasi Minuman Beralkohol.

1.6.1.4 Usia Konsumen Minuman Beralkohol

Dalam Penjualannya, batas usia konsumen minuman beralkohol juga ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Pasal 1 Nomor 2010 yang mengatur batas usia minimum konsumen ada didalam Pasal 29 ayat (6), dengan uraian sebagai berikut:

“Penjual langsung minuman beralkohol dilarang menjual minuman beralkohol golongan A, golongan B dan golongan C kepada pembeli dibawah usia 21 (dua puluh satu) tahun yang dibuktikan dengan Kartu Identitas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pemerintah membuat peraturan tersebut sebenarnya demi kesehatan masyarakat. Di dalam minol, terdapat kandungan etanol, yaitu bahan psikoaktif yang bisa menurunkan kesadaran bila dikonsumsi. Selain itu, cara kerja minol mirip dengan obat antidepresan yang dapat menekan atau memperlambat kerja otak. Berbeda dengan orang dewasa, organ tubuh remaja di bawah usia 21 tahun belum bisa mencerna alkohol dengan baik.

1.6.1.5 Pengendalian dan Pengawasan Pemerintah Terhadap Minuman Beralkohol

Pengawasan yang dilakukan pemerintah meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Produksi minuman beralkohol
2. Perdagangan minuman beralkohol
3. Pengedaran minuman beralkohol

4. Penyimpanan minuman beralkohol

Penertiban, Pengawasan, Peredaran dan penjualan minuman beralkohol dilakukan pemerintah dengan cara sebagai berikut:

1. Penertiban Izin tempat penjualan minuman beralkohol (hanya diberikan kepada Supermarket, Hypermarket, Hotel, Bar dan Restoran);
2. Penertiban atau penyitaan barang kepada minimarket atau toko pengecer lainnya apabila memperjualkan belikan minuman berkadar alkohol dibawah 5% (lima persen);
3. Pencabutan Izin penjualan minuman beralkohol, apabila penjualan tidak dilakukan dengan prosedur yang berlaku; dan
4. Pengenaan sanksi administratif.

1.6.1.6 Kebijakan Pemerintah Tentang Ketentuan Perizinan Di Bidang Perdagangan Minuman Beralkohol

Dalam peraturan Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 Pasal 5 menyatakan bahwa setiap perusahaan yang bertindak sebagai Distributor, Subdistributor, Pengecer, yang memperdagangkan minuman beralkohol golongan B dan C wajib memiliki Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol (SIUP-MB), Pasal 28 ayat (1) menyatakan permohonan SIUP-MB hanya dapat dilakukan oleh perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dan telah berbadan hukum dengan melampirkan dokumen persyaratan dan menunjukan dokumen asli;

1. Fotocopy akta pendirian PT dan pengesahan badan hukum dari pejabat yang berwenang dan akta perubahan;
2. Surat penunjukan dari IT-MB kepada Toko Bebas Bea (TBB) sebagai Pengecer Minuman Beralkohol;
3. Fotocopy Surat Izin Tempat Usaha (SITU);
4. Fotocopy Surat Izin Toko Bebas Bea dari Menteri Keuangan;
5. Fotocopy SIUP Menengah dan SIUP Besar;
6. Fotocopy Tanda Daftar Perusahaan (TDP);
7. Fotocopy Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP); dan
8. Fotocopy Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKV), bagi perusahaan yang memperpanjang SIUP-MB.

Penjualan adalah pekerjaan membeli barang dari suatu tempat dan suatu waktu dan menjual barang tersebut di tempat dan waktu lainnya untuk memperoleh keuntungan. Dalam menjual minuman beralkohol distributor yang ditunjuk harus Produsen atau Importir yang wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Bentuk Badan Hukum, Perseorangan atau Persekutan yang dimiliki oleh Warga Negara Indonesia;
2. Memiliki Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) besar dan Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol (SIUP-MB) sebagai distributor Minuman Beralkohol Golongan B dan C;

3. Mempunyai atau Menguasai gudang tempat penyimpanan Minuman Beralkohol yang tersendiri dan memiliki atau menguasai alat angkut yang memadai;
4. Mempunyai jaringan Distributor Minuman Beralkohol sampai tingkat Sub Distributor di wilayah kerjanya dibuktikan dengan daftar Sub Distributor yang ditunjukan;
5. Telah berpengalaman dibidang distribusi Minuman Beralkohol sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun;
6. Berkelakuan baik, mempunyai tanggung jawab, dedikasi tinggi, dan melaksanakan ketentuan peredaran Minuman Beralkohol;

Didalam Pasal 30 diatur ketentuan bagi setiap Pemegang SIUP-MB wajib :

1. Menyampaikan laporan realisasi penjualan minuman beralkohol kepada Kepala Daerah melalui Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian setiap 3 (tiga) bulan sekali;
2. Melaporkan setiap perubahan yang terkait dengan perusahaannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya perubahan kepada Kepala Daerah;
3. Mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Persyaratan Pengurusan Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol (ITPMB) Golongan A, B dan C;

1. Fotocopy KTP Pemilik/Pengusaha/Penanggung Jawab yang masih berlaku;

2. Fotocopy Akta Pendirian Perusahaan yang berbadan hukum;
3. Fotocopy SIUP untuk Penjualan langsung Minuman Beralkohol golongan A;
4. Fotocopy Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) / Tanda Daftar Perusahaan (TDP);
5. Fotocopy Surat Izin Gangguan (IG / HO);
6. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
7. Fotocopy Surat Kepemilikan / Kontrak / Sewa Tempat;
8. Fotocopy surat penunjukan dari produsen atau IT-MB atau Distributor atau kombinasi keempatnya sebagai pengecer
9. Daftar jenis, merk, jumlah dan kadar alkohol / ethanol minuman beralkohol yang akan diedarkan / diperjual belikan dan telah terdaftar ada kementrian yang mebidangi kesehatan.

1.6.1.7 Pembatasan Minuman Beralkohol

Dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 06/M-DAG/PER/1/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol, pemerintah membatasi penjualan minuman beralkohol golongan A dengan kadar alkohol sampai dengan 5%. Hal tersebut dimaksudkan untuk mencegah peredaran penjualan bebas di minimarket atau toko pengecer lainnya. Wisatawan atau masyarakat Indonesia yang akan membeli minuman beralkohol dapat membelinya di supermarket, hypermarket, restoran, hotel dan bar. Larangan minimarket untuk menjual minuman

beralkohol golongan A menuai pro dan kontra, sehingga diadakan relaksasi terhadap peraturan sebelumnya. Implementasi tentang peraturan ini diserahkan kepada pemerintah masing-masing daerah. Peraturan terhadap penjualan minuman beralkohol harus dilakukan dengan pengawasan pemerintah pusat agar tidak merusak generasi muda yang bebas membeli minuman beralkohol. Dalam Peraturan Direktur Jenderal Perdagangan dalam Negeri Nomor 04/PDN/PER/4/2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengendalian, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa tempat-tempat yang diberikan kelonggaran terhadap penjualan minuman beralkohol golongan A haruslah berada di kawasan atau lokasi atau objek pariwisata yang telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda) setempat. Apabila kawasan wisata yang diberi kelonggaran terhadap penjualan minuman beralkohol, pemerintah harus lebih ketat dalam mengawasi peredaran dan penjualannya. Pengendalian peredaran penjualan minuman beralkohol yang dilakukan oleh pemerintah dinyatakan kurang efektif menekan peredaran penggunaan minuman beralkohol, dikarenakan masih sangat banyak masyarakat masyarakat yang mudah dalam mendapatkan minuman beralkohol serta dalam hal pengawasan yang kurang efektif serta efisien menimbulkan permasalahan diantaranya:

1. Masih banyak beredarnya minuman beralkohol yang ilegal atau oplosan (yang tidak terukur kadar alkoholnya);

2. Adanya pihak-pihak yang merasa dirugikan akibat adanya peraturan tersebut;
3. Berkaitan dengan kebiasaan dan kebudayaan masyarakat Indonesia (tradisi)

Peredaran minuman beralkohol yang akan dipermudah oleh pemerintah adalah suatu hal yang tidak selayaknya dilakukan karena minuman beralkohol merupakan salah satu pangkal terbesar dari berbagai tindakan kriminalitas seperti aksi pemerkosaan, pencurian, perampokan, pembunuhan dan lainnya. Pemerintah seharusnya mementingkan pengendalian secara mendasar dengan melarang peredaran minuman beralkohol. Apabila peredarannya sudah dapat ditekan seminimal mungkin, tindak kriminalitas di Indonesia otomatis akan menurun, generasi muda bangsa Indonesia terselamatkan.

Pengendalian adalah proses untuk mengukur kinerja dan memastikan bahwa tindakan yang dilakukan berhasil dalam mencapai tujuan yang ditentukan. Pengendalian dibuat untuk mengantisipasi masalah yang mungkin muncul dan mengambil tindakan pencegahan terhadap perilaku menyimpang yang dilakukan sebagai sarana dan upaya untuk mencegah terjadinya perilaku menyimpang serta mengembalikan anggota masyarakat yang melanggar dari tatanan nilai dan norma sosial.¹³

¹³ Sirajuddin, Didik Sukriono, Winardi.. *Hukum Pelayanan Publik*.Setara Press: Malang, Jawa Timur 2012 hal.126

1.6.1.8 Kebijakan Tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol berdasarkan Peraturan Daerah Povinsi Jawa Timur

Pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 3 dan 4, Kewenangan Pemerintah Provinsi pada pasal 3 yang berisi dalam Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol, Pemerintah Provinsi berwenang untuk menerbitkan SIUP-MB untuk TBB sebagai pengecer, rekomendasi bagi Distributr untuk mendapatkan SIUP-MB golongan B dan/atau golongan C dari Pemerintah, label edar miuman beralkohol dan mengawasi peredaran MBT lintas Kabupaten/Kota. Dan Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota pada Pasal 4 berisi bahwa dalam pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol pemerintah Kabupaten/Kota memiliki wewenang sebagai berikut:

1. Menerbitkan SIUP-MB bagi penjual langsung dan penjual eceran selain TBB;
2. Menertibkan rekomendasi bagi TBB dalam memperoleh SIUP-MB sebagai upengecer dari Gubernur;
3. Menerbitkan SIUP-MBT;
4. Menerbitkan labek edar MBT;
5. Melakukan pembatasan peredaran minman beralkohol sesuai dengan pertimbangan karakteristik dan budaya lokal di daerahnya;

6. Melakukan penelitian lapangan dan menyusun Berita Acara Penelitian Lapangan sebagai syarat permohonan rekomendasi Gubernur bagi Distributor untuk mendapatkan SIUP-MB golongan B dan/atau golongan C dari Pemerintah;
7. Menetapkan tempat tertentu lainnya sebagai tempat yang dapat dijadikan lokasi penjualan langsung dan/atau penjualan secara eceran minuman beralkohol selain TBB;
8. Menetapkan tempat tertentu lainnya sebagai tempat yang dilarang untuk memperdagangkan minuman beralkohol;
9. Melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran, dan penjualan minuman beralkohol dalam negeri jenis produksi secara tradisional;
10. Melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran dan penjualan MBT untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan di wilayah kerja masing-masing; dan
11. Kewenangan lainnya berdasarkan peraturan daerah ini dan peraturan perundang-undangan lainnya.

1.6.2 Tinjauan Umum Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Tujuan nasional yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban

dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan nasional diselenggarakanlah upaya pembangunan yang berkesinambungan yang merupakan suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh terarah dan terpadu, termasuk di antaranya pembangunan kesehatan. Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945.

Oleh karena itu, setiap kegiatan dan upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, perlindungan, dan berkelanjutan yang sangat penting bagi pembentukan sumber daya manusia Indonesia, peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa, serta pembangunan nasional. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) merupakan kebijakan umum penyelenggaraan upaya peningkatan kesehatan agar dapat dilaksanakan oleh semua pihak dan sekaligus dapat menjawab tantangan era globalisasi dengan berkembang pesatnya ilmu kesehatan beserta teknologi pendukungnya.

a) Tujuan Pembangunan Kesehatan

Tujuan pembangunan kesehatan diatur pada ketentuan Pasal 3 UU Kesehatan yang berketentuan “Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif

secara sosial dan ekonomis.” Program pembangunan kesehatan yang mengarah pada tujuan dari pembangunan kesehatan harus sejalan. Implikasi dari pentingnya frasa kesehatan sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia sebagaimana diatur Pasal 3 UU Kesehatan tersebut adalah bagaimana mengubah cara pandang pengobatan menjadi pencegahan. Berdasarkan data yang diperoleh selama pemantauan, Pasal 3 UU Kesehatan belum dapat terimplementasi dengan baik sehingga bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan asas manfaat dalam pembangunan kesehatan berdasarkan UU Kesehatan.

b) Sediaan Farmasi, Makanan dan Minuman

Sediaan Farmasi, Makanan, dan Minuman Ketentuan 98 ayat (1) UU Kesehatan mengatur bahwa “Sediaan farmasi dan alat kesehatan harus aman, berkhasiat/bermanfaat, bermutu, dan terjangkau.” Pasal 111 ayat (3) mengatur bahwa: Setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi:

- a. Nama produk;
- b. Daftar bahan yang digunakan;
- c. Berat bersih atau isi bersih;
- d. Nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan makanan dan minuman ke dalam wilayah Indonesia; dan
- e. Tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa.

Selanjutnya mencermati Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (UU Jaminan Produk Halal) mengatur bahwa: Produk adalah barang dan/atau jasa yang terkait dengan makanan, minuman, obat, kosmetik, produk kimiawi, produk biologi, produk rekayasa genetic, serta barang guna yang dipakai, digunakan, atau dimanfaatkan oleh masyarakat. Kemudian, Pasal 4 mengatur bahwa: “Produk yang masuk, beredar, dan diperdagangkan di wilayah Indonesia wajib bersertifikat halal.” Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat potensi disharmoni antara Pasal 98 ayat (1) dan Pasal 111 ayat (3) UU Kesehatan dengan Pasal 4 UU Jaminan Produk Halal. Hal ini dikarenakan dalam UU Jaminan Produk Halal menyebutkan bahwa makanan, minuman, obat dan kosmetik masuk dalam definisi produk. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 4 UU Jaminan Produk Halal, produk wajib bersertifikat halal. Sehingga UU Kesehatan perlu menyesuaikan dengan UU Jaminan Produk Halal dikarenakan UU Kesehatan belum mengakomodir terkait adanya kewajiban bersertifikat halal khususnya untuk sediaan farmasi, makanan dan minuman.

c) Kewenangan Pengawasan

Pasal 188 ayat (2) UU Kesehatan menyatakan bahwa “Menteri dapat mendelegasikan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada lembaga pemerintah nonkementerian, kepala dinas provinsi, atau kabupaten/kota yang tugas pokok dan fungsinya di bidang kesehatan. Ketentuan tersebut menyebabkan Badan Pengawas Obat dan Makanan

(BPOM) mengalami kendala dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dikarenakan keterbatasan wewenang tersebut. Jika dilakukan revisi UU Kesehatan, perlu penegasan pengawasan dan pembinaan oleh BPOM. Revisi UU Kesehatan agar tidak saling mengeleminir substansi pada RUU Pengawasan Obat dan Makanan.

1.6.3 Badan Pengawas Obat dan Minuman

1.6.3.1 Pengertian Badan Pengawas Obat dan Minuman

Badan Pengawas Obat dan Makanan adalah lembaga pemerintah yang bertugas melakukan regulasi, standardisasi, dan sertifikasi produk makanan dan obat yang mencakup keseluruhan aspek pembuatan, penjualan, penggunaan, dan keamanan makanan, obat-obatan, kosmetik, dan produk lainnya.

1.6.3.2 Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Wewenang Badan Pengawas Obat dan Makanan

Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Presiden RI Nomor 64 Tahun 2005 tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tersebut, bahwa dalam melaksanakan tugasnya BPOM dikoordinasikan oleh

Menteri Kesehatan, khususnya dalam perumusan kebijakan yang berkaitan dengan instansi pemerintah lainnya serta penyelesaian permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan yang dimaksud tugas BPOM yaitu melaksanakan tugas Pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugasnya Balai POM RI melakukan fungsinya yang meliputi berbagai kegiatan sebagai berikut :

1. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan.
2. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan.
3. Koordinasi kegiatan fungsional dalam melaksanakan tugas BPOM.
4. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah dan masyarakat di bidang pengawasan obat dan makanan. Dalam menyelenggarakan fungsinya, Balai POM RI memiliki kewenangan sebagai berikut :
 - a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidang pengawasan obat dan makanan. Perumusan kebijakan di bidang pengawasan obat dan makanan untuk mendukung pengobatan secara makro.

- b. Penetapan sistem informasi di bidang pengawasan obat dan makanan.
- c. Penetapan persyaratan penggunaan bahan makanan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengemasan peredaran obat dan makanan.
- d. Pemberian izin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi.
- e. Penetapan pedoman penggunaan, konservasi dan pengembangan tanaman obat. Badan POM secara hukum sudah mempunyai kedudukan yang kuat di dalam membuat suatu kebijakan di bidang obat dan makanan dalam rangka pelaksanaan pengawasan obat dan makanan yang beredar di wilayah Indonesia.

Kedudukan Badan POM sebagai lembaga Pemerintah Non Departemen bila ditinjau dari segi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia maka sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, diperintahkan oleh Undang - Undang untuk mengajukan prakarsa kepada Presiden dalam hal pengajuan pembentukan peraturan perundangundangan sepanjang menyangkut di bidang pemerintah, di bidang obat dan makanan

dalam rangka mengambil suatu kebijakan yang mengacu kepada peraturan perundang - undangan yang berlaku.

1.6.4 Perdagangan Minuman Beralkohol di Kecamatan Wonokromo Kota Surabaya

Kota Surabaya merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur dan menjadi kota terbesar di Provinsi Jawa Timur yang kehidupan masyarakatnya sudah metropolitan dimana terdapat kemajuan-kemajuan dari berbagai bidang termasuk bidang ekonomi, maka tidak heran jika masih ada masyarakat Kota Surabaya yang bebas menjual minuman beralkohol secara ilegal. Sektor perdagangan dan perindustrian mempunyai arti strategis dalam pengembangan ekonomi dan sosial serta dapat mendorong peningkatan lapangan kerja dan pengembangan investasi.

Kecamatan Wonokromo, Kota Surabaya adalah salah satu kecamatan yang peredaran minuman beralkohol cukup tinggi dalam konteks Legal maupun Ilegal secara Administratif, Pemerintah Daerah perlu melakukan pembinaan dan pengendalian yang terarah dan berkesinambungan terhadap usaha di bidang perdagangan dan perindustrian di kota Surabaya. Kota Surabaya telah mempunyai Peraturan Daerah yang mengatur perdagangan minuman beralkohol yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian Dalam Peredaran Minuman Beralkohol di Kota Surabaya. Pada Pasal 28 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010.

1.7 Jenis Penelitian

Jenis Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.¹⁴ Dalam hal ini penting sekali mengetahui dan menentukan jenis penelitian sebagai salah satu komponen dalam metode penelitian. Sebab ketetapan dalam metode penelitian akan sangat berpengaruh terhadap proses dan hasil dari suatu penelitian hukum.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian empiris, yaitu penelitian adanya data-data lapangan sebagai sumber data utama, seperti hasil wawancara dan observasi. Penelitian empiris digunakan untuk menganalisis hukum dilihat dari perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.¹⁵

Dengan demikian penelitian ini dilakukan secara khusus dan berkaitan dengan hukum administrasi negara di Indonesia mengenai “Implementasi Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Usaha Di Bidang Perdagangan dan Perindustrian Dalam Peredaran Minuman Beralkohol Di Kecamatan Wonokromo Kota Surabaya” Pembahasan ini dimaksudkan untuk mengetahui apakah penegakan hukum mengenai permasalahan ini sudah berjalan semestinya atau masih disepelekan.

Sesuai dengan judul yang saya buat maka jenis penelitian ini adalah jenis penelitian Yuridis Empiris. Penelitian hukum empiris, Penelitian hukum empiris adalah suatu metode pe 37 hukum yang menggunakan fakta-fakta

¹⁴ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 57

¹⁵ Abdul Kadir Muhammad, *Op Cit*, hlm. 60

empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat dari wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung. Penelitian empiris juga digunakan untuk mengamati hasil dari perilaku manusia yang berupa peninggalan fisik maupun arsip.¹⁶

1.8 Sumber Data

Jenis penelitian hukum Empiris, meneliti data sekunder sebagai data utama dimana data sekunder adalah data yang menggunakan fakta-fakta empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat dari wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung.

Data sekunder dapat dibagi menjadi:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian, yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b) Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian Peredaran Minuman Beralkohol Di Kota Surabaya

¹⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*, Pustaka Pelajar, 2010 hlm.280

- d) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol
- e) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol
- f) Peraturan Direktur Jenderal Perdagangan dalam Negeri Nomor 04/PDN/PER/4/2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengendalian, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol
- g) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol
- h) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang diperoleh dari hasil karya para ahli hukum berupa buku teks, pendapat para sarjana hukum, jurnal penelitian, artikel surat kabar, dan hasil wawancara pada pejabat terkait yang berkaitan dengan topik penelitian ini.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier terdiri dari bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedia.

1.9 Metode Pengumpulan Data

a. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.

Bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dikumpulkan, diinventarisasi dan untuk selanjutnya dikategorikan secara sistematis untuk menjawab permasalahan yang diangkat berkaitan dengan Minuman Beralkohol. Bahan hukum sekunder digunakan sebagai penunjang bahan hukum primer untuk membantu dalam membahas permasalahan dalam penelitian ini.

b. Pengelolaan Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah terlampir tersebut diuraikan lalu dihubungkan sedemikian rupa sehingga membentuk sebuah penulisan yang lebih sistematis dan diklarifikasi menurut hierarkinya, untuk selanjutnya dianalisis secara komprehensif guna menjawab permasalahan yang telah di rumuskan.

1.10 Metode Analisa Data

Menurut Sugiyono, Analisis deskriptif adalah statik yang digunakan untuk menganalisa data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi.¹⁷

Data yang telah diperoleh dan disusun kemudian di analisa dengan menggunakan pemahaman yang lebih dalam, kemudian ditelaah dari pespektif Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Usaha Di Bidang Perdagangan dan Perindustrian Dalam

¹⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 11.

Peredaran Minuman Beralkohol yang berkaitan dengan pembahasan atau isu yang diangkat sehingga diperoleh kesimpulan.

1.11 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dari metodologi penelitian hukum ini akan diuraikan sebagai berikut :

Bab *pertama* memuat pendahuluan yang membahas tentang latar belakang permasalahan yang diangkat dan menguraikan hal-hal yang menjadi pertimbangan dibuatnya skripsi ini. Dalam bab ini juga dapat dibaca pokok permasalahan, latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif.

Bab *kedua* membahas tentang rumusan masalah pertama, Bab ini akan membahas Implementasi pelaksanaan perda kota surabaya nomor 1 tahun 2010 tentang penyelenggaraan usaha di bidang perdagangan dan perindustrian dalam peredaran minuman beralkohol di kecamatan wonokromo, Surabaya.

Bab *ketiga* membahas mengenai rumusan masalah kedua, Bab ini membahas bagaimana penjatuhan sanksi Perda Kota Surabaya No. 1 Tahun 2010 terkait perizinan di bidang perdagangan dan perindustrian dalam peredaran minuman beralkohol di kecamatan wonokromo, Surabaya.

Bab *keempat* Penutup, merupakan bagian akhir penulisan ini dari hasil penelitian yang kemudian akan menjelaskan secara garis besar atau kesimpulan akhir mengenai pokok-pokok permasalahan yang dibahas pada bab-bab sebelumnya oleh peneliti. Dan serta mengemukakan saran dan pendapat dari

penelitian yang telah ditulis. Bab akhir ini merupakan bab penutup dari permasalahan yang dibahas oleh peneliti.