

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap individu berhak atas jaminan pemenuhan kebutuhan hidup yang layak dalam kehidupannya. Pemenuhan kebutuhan konsumen harus mendapatkan jaminan atas beredaranya suatu produk. Termasuk pengawasan atas segala produk minuman beralkohol atau minuman keras tradisional yang beredar. Masyarakat harus diberi pemahaman akan dampak yang ditimbulkan atas pengkonsumsian suatu produk minuman beralkohol. Hak atas keamanan dan keselamatan ini dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang atau jasa yang diperolehnya sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian (fisik maupun psikis) apabila mengkonsumsi suatu produk khususnya produk minuman.¹ Pengendalian sangat diperlukan sebagai upaya perlindungan terhadap masyarakat atas dampak negatif yang ditimbulkan oleh minuman keras tersebut.

Keberadaan produk minuman berakohol tradisional sering menjadi pro dan kontra di dalam kehidupan masyarakat. Dampak kesehatan serta timbulnya kriminalitas merupakan korelasi atas pengkonsumsian minuman keras yang tidak terkendali. Pembatasan produksi juga menjadi permasalahan yang pelik, karena sebagian masyarakat menjadikan produksi minuman keras tradisional sebagai mata pencaharian. Pengawasan dan pengendalian oleh instansi terkait harus diiringi dengan solusi, agar masyarakat mendapatkan

¹Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hal. 41.

jalan keluar atas pembatasan produksi tersebut. Pemanfaatan minuman beralkohol untuk diusahakan menjadi produk yang positif dan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat secara legal harus dilakukan. Caranya membuat teknologi tepat guna berupa mesin penyulingan yang bisa mengubah ciu yang berkadar alkohol 35% menjadi berkadar 97% sebagai bahan baku industri farmasi.²

Keberadaan minuman beralkohol pada dasarnya telah dilarang, hal tersebut dikarenakan dampak negatif yang ditimbulkan setelah mengkonsumsi minuman tersebut. Dampak negatif mengkonsumsi minuman beralkohol tidak lagi hanya meresahkan, melainkan menakutkan. Anak sekolahan sekarang sudah banyak yang berani mengkonsumsi minuman beralkohol, bahkan lebih parahnya anak sekolahan tersebut berani mengkonsumsi di lingkungan sekolahan. Seperti insiden tujuh pelajar SMPN 1 Sukoharjo yang minum-minuman keras (miras) di lingkungan sekolahan.³ Masih banyak lagi kasus kejahatan, seperti kriminalitas dan pembunuhan yang terjadi karena di bawah pengaruh minuman beralkohol. Artinya dampak negatif dari keberadaan minuman beralkohol tersebut sudah sangat menakutkan. Oleh karenanya perlu penanganan yang serius dari semua pihak, untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

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

² Program Pemanfaatan Minuman Ciu Dari Minuman Memabukkan Menjadi Alkohol Industri. *Inovasi Kabupaten di Indonesia*. Seri Pendokumentasian Best Practices, BKKSI, 2008, hal. 1.

³Contoh Tipe Kejahatan. <http://rudweb.blogspot.co.id/2014/01/contoh-tipe-kejahatan-artikel-sosiologi.html>. Diakses pada hari Rabu, 19 April 2017. Pukul 10:11 Wib.

tanpa destilasi.⁴ Keberadaan minuman beralkohol terus mengalami perkembangan, baik dari segi jenis minumannya maupun dari jumlah penggunaannya. Perkembangan tersebut salah satunya adalah dengan keberadaan minuman beralkohol tradisional, yang dibuat oleh masyarakat secara mandiri. Minuman beralkohol tradisional adalah minuman beralkohol yang dibuat secara tradisional dan turun temurun yang dikemas secara sederhana dan pembuatannya dilakukan sewaktu-waktu, serta dipergunakan untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan.⁵

Kesadaran masyarakat akan dampak minuman beralkohol masih sangat rendah. Minuman beralkohol akan berdampak negatif bagi penggunaannya. Pengguna dapat mengalami mabuk, seperti kehilangan kesadaran, berhalusinasi, mengakibatkan pusing, mual dan muntah-muntah, bahkan hal terburuknya apabila mengkonsumsi minuman beralkohol secara berlebihan adalah mengakibatkan kematian bagi penggunaannya.⁶ Pada dasarnya masyarakat berhak atas perlindungan suatu produk yang beredar, yang disertai izin edar dari instansi terkait, agar kelayakan dan keamanan produk tersebut dapat terjamin, bagaimanapun hak dasar konsumen harus menjadi prioritas utama.

Perlindungan dari instansi terkait sangat diperlukan agar masyarakat benar-benar merasa aman atas produk yang dikonsumsi. Pengawasan terhadap produksi, peredaran dan penjualan minuman beralkohol tradisional harus dilakukan. Pembatasan atas produksi serta pengawasan atas beredarnya

⁴ *Ibid.*, hal. 3.

⁵ *Ibid.*,

⁶ Dampak Negatif Minuman Keras. <http://luanalearn.blogspot.co.id/2012/dampak-negatif-minuman-keras.html>. Diakses pada hari Selasa, 06 Desember 2016. Pukul 10:19 Wib.

minuman beralkohol harus dilakukan oleh aparat yang berwenang. Pemanfaatan dan pengembangan yang baik agar menjadi produk yang positif juga sangat diperlukan. Produksi minuman beralkohol tradisional, seperti ciu yang dijadikan mata pencaharian oleh masyarakat harus diperhatikan, jangan sampai pelarangan suatu produk akan membuat masyarakat mengalami kesusahan. Solusi yang tepat dapat menjadi jalan terbaik dalam menyelesaikan permasalahan tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “Tinjauan Yuridis Pengawasan Dan Pengendalian Serta Pemanfaatan Minuman Beralkohol Tradisional Yang Beredar Pada Konsumen Oleh Dinas Perdagangan Dan Kesehatan Kabupaten Sukoharjo (Studi Terhadap Minuman Keras Tradisional Ciu)”.

B. Pembatasan dan Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan di atas, maka penulis merumuskan masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk peraturan terkait peredaran minuman beralkohol tradisional (ciu) di Sukoharjo?
2. Bagaimanakah bentuk pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh instansi terkait terhadap peredaran minuman beralkohol tradisional (ciu) di Sukoharjo?
3. Bagaimana bentuk pemanfaatan yang dilakukan oleh instansi terkait terhadap minuman beralkohol tradisional (ciu) agar menjadi suatu produk yang positif dan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat secara legal?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Objektif

- a. Untuk mengetahui bentuk peraturan terkait regulasi peredaran minuman beralkohol tradisional (ciu) di Sukoharjo.
- b. Untuk mengetahui bentuk pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh instansi terkait terhadap peredaran minuman beralkohol tradisional (ciu) di Sukoharjo.
- c. Untuk mengetahui bentuk pemanfaatan yang dilakukan oleh instansi terkait terhadap minuman beralkohol tradisional (ciu) agar menjadi suatu produk yang positif dan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat secara legal.

2. Tujuan Subjektif

- a. Untuk menambah wawasan pengetahuan serta pemahaman penulis dalam karya ilmiah dalam rangka memenuhi syarat mencapai gelar sarjana di bidang ilmu hukum pada fakultas hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- b. Untuk memperluas dan mengembangkan daya penalaran dan daya fikir penulis agar dapat berkembang sesuai dengan bidang penulis, yakni bidang ilmu hukum.
- c. Untuk mampu mendorong dan mengembangkan cara berfikir yang kritis dan kreatif terhadap perkembangan penegakan hukum di Indonesia.

D. Manfaat Hasil penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah disampaikan penulis di atas, manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

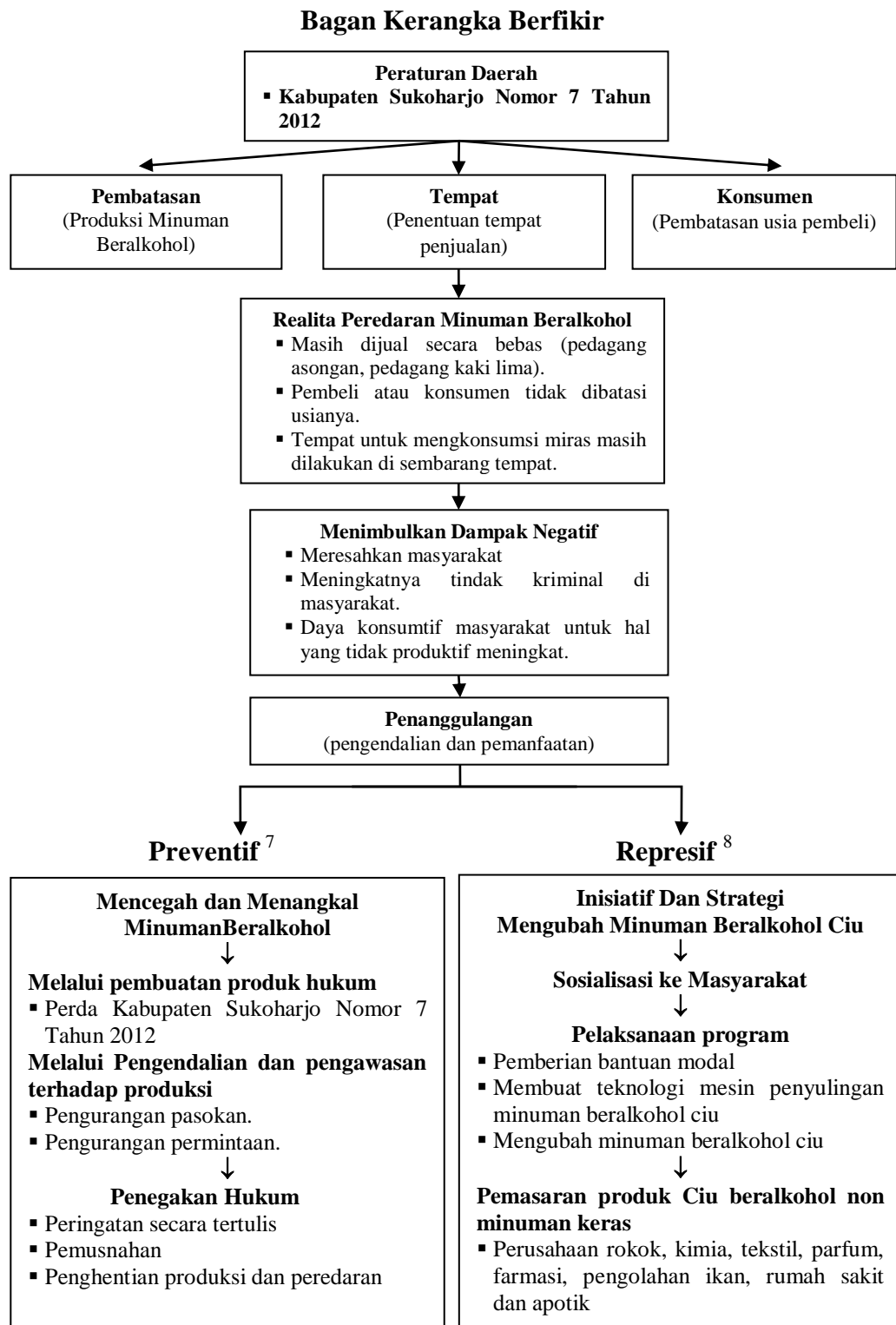
1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum di Indonesia dan khususnya hukum perdata, terutama mengenai pelaksanaan pengawasan dan pengendalian serta pemanfaatan minuman beralkohol tradisional (ciu) yang beredar pada konsumen oleh dinas perdagangan dan kesehatan kabupaten Sukoharjo.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk lebih mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir dinamis, sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
- b. Untuk mengetahui permasalahan yang timbul serta berusaha untuk memberikan masukan dalam bentuk pemikiran mengenai pelaksanaan pengawasan dan pengendalian serta pemanfaatan minuman beralkohol tradisional (ciu) yang beredar pada konsumen oleh Dinas Perdagangan dan Kesehatan Kabupaten Sukoharjo.

E. Kerangka Pemikiran



⁷ Ancaman Minuman Beralkohol Oplosan, Info POM - Vol. 15 No. 3 Mei - Juni 2014, hal. 5.

⁸ *Ibid.*, hal. 3.

Produksi suatu makanan atau minuman yang tidak memenuhi unsur kesehatan dan izin edar adalah dilarang. Pelarangan tersebut semata-mata untuk melindungi masyarakat atau konsumen. Keberadaan konsumen harus mendapatkan jaminan kepastian bahwa produksi suatu produk dan peredarannya harus dilabeli izin edar, agar produk tersebut memenuhi standar kesehatan yang aman untuk dikonsumsi masyarakat atau konsumen. Minuman beralkohol pada dasarnya sangat dilarang keberadaannya. Dampak negatif yang timbul akibat mengonsumsi minuman beralkohol sangatlah besar, baik dari segi kesehatan, minuman beralkohol apabila dikonsumsi secara berlebihan akan membahayakan penggunanya. Pengguna akan mengalami pusing, mual dan muntah-muntah, bahkan hal terburuknya adalah mengalami kematian.

Keberadaan minuman beralkohol, baik segi produksi maupun peredarannya telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Baik produksi dan peredarannya minuman beralkohol telah diawasi oleh kementerian perindustrian dan kementerian perdagangan.⁹ Perizinan komoditi dan keamanan produk minuman beralkohol diawasi oleh Badan POM. Pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran dan penjualan minuman beralkohol tradisional seperti ciu diawasi langsung oleh pemerintah kabupaten terkait, yang dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten Sukoharjo.

Produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional seperti ciu pada dasarnya telah dilarang. Hal tersebut dilatarbelakangi banyak faktor,

⁹ *Ibid.*, hal. 5.

salah satunya adalah tidak adanya izin edar dari instansi terkait, baik dari segi produksi kandungan alkoholnya, maupun bahan dasar yang digunakan yang belum teruji dari segi kesehatan. Keberadaan minuman beralkohol tradisional ciu dari segi peredarannya juga tidak terkendali, padahal dari segi peraturannya penjualan minuman beralkohol telah diatur secara jelas. Penjualan langsung untuk diminum minuman beralkohol golongan A, golongan B dan golongan C hanya diizinkan menjual minuman beralkohol untuk diminum di tempat.¹⁰

Pengawasan dan pengendalian oleh pemerintah daerah, baik dari segi produksi maupun peredarannya terhadap minuman beralkohol tradisional ciu pada dasarnya telah dilarang, hal tersebut didasarkan dengan adanya peraturan daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pengawasan, Pengendalian Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol. Keberadaan minuman beralkohol tradisional ciu secara ketentuan peredarannya telah ditentukan, seperti hotel berbintang tiga, empat, dan lima, serta bar termasuk pub dan klab malam. Realitanya peredaran minuman beralkohol tradisional ciu di kawasan tertentu masih diperjual belikan secara bebas, meskipun penjualannya dilakukan secara sembunyi-sembunyi. Pembeli atau konsumen pun tidak dibatasi dari segi umur, terutama bagi anak yang masih di bawah umur yang secara ketentuan dilarang.

Pemberdayaan dan pelatihan oleh dinas instansi terkait terhadap pengolahan minuman beralkohol tradisional untuk dimanfaatkan dan dikembangkan agar menjadi produk yang positif, seperti menjadi bahan baku

¹⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pengawasan, Pengendalian Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.

industri farmasi harus dilakukan. Program pemberdayaan tersebut dimulai bergulir pada tahun 2001, sebanyak 135 unit usaha pengrajin (produsen) Ciu, yang mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 315 orang, diberi bantuan modal oleh Pemerintah Kabupaten Sukoharjo melalui KUD, dimana setiap pengrajin / produsen mendapat bantuan modal Rp. 20 juta untuk membeli alat penyulingan tersebut.¹¹ Sosialisasi disertai pemahaman yang baik terhadap masyarakat, terhadap pengalihan pengolahan minuman beralkohol tradisional untuk dimanfaatkan dan dikembangkan agar menjadi produk yang lebih baik, akan memberikan dampak yang positif terutama bagi masyarakat secara umum. Sosialisasi itu dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:¹²

1. Tetap mempertahankan industri yang ada, tapi dengan mengalihkan produk menjadi komoditas yang bermanfaat yakni alkohol berkadar standar.
2. Mengubah teknologi produksinya untuk meningkatkan kualitas dengan kadar alkohol yang dapat diterima pasar dan mempunyai nilai tambah produksi yang lebih.
3. Mengubah sikap mental perajin melalui penyuluhan dan motivasi sebagai pengusaha Ciu menjadi pengusaha alkohol (non minuman keras).

Pengendalian produksi dan pengawasan terhadap peredaran minuman beralkohol tradisional ciu harus dilakukan oleh instansi terkait. Perlindungan konsumen atau masyarakat terhadap peredaran minuman beralkohol

¹¹ Program Pemanfaatan Minuman Ciu Dari Minuman Memabukkan Menjadi Alkohol Industri.

Op, Cit., hal. 2

¹² *Ibid.*, hal. 1

tradisional ciu merupakan tujuan utama yang harus dilakukan. Konsumen dalam hal ini masyarakat berhak mendapatkan jaminan atas suatu produk yang beredar di masyarakat, baik dari segi kesehatan produk tersebut, maupun dari segi kehalalannya. Pemberdayaan terhadap produk minuman beralkohol tradisional ciu menjadi produk baru yang lebih bermanfaat, akan memberikan salah satu solusi terkait permasalahan produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional ciu tersebut.

F. Metode Penelitian

Adapun dalam membahas permasalahan dalam penelitian ini, maka penulis dalam mengumpulkan data yang diperlukan atau dipakai sebagai materi melalui beberapa cara, antara lain:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang penulis pakai adalah pendekatan yuridis empiris.¹³ Penulis akan mengkaji secara lengkap kebijakan pelaksanaan pengawasan dan pengendalian serta pemanfaatan minuman beralkohol tradisional (ciu) yang beredar pada konsumen oleh dinas perdagangan dan kesehatan kabupaten Sukoharjo.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penyusunan penelitian ini adalah menggunakan jenis penelitian deskriptif, yang berusaha

¹³ Pendekatan yuridis empiris yaitu suatu penelitian yang berusaha mengidentifikasi hukum yang terdapat dalam masyarakat dengan maksud untuk mengetahui gejala-gejala lainnya, Lihat Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Divisi Buku Perguruan Tinggi PT. Raja Grafindo, 2003, hal. 19.

memberikan dengan sistematis dan cermat fakta-fakta aktual dengan sifat populasi tertentu.¹⁴ Tujuannya untuk memberikan gambaran seteliti mungkin secara sistematis dan menyeluruh tentang pelaksanaan pengawasan dan pengendalian serta pemanfaatan minuman beralkohol tradisional (ciu) yang beredar pada konsumen oleh dinas perdagangan dan kesehatan kabupaten Sukoharjo.

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan data sebagai berikut:

a. Data Primer

Sumber data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian.¹⁵ Data yang berupa sejumlah keterangan atau fakta yang secara langsung dari lokasi penelitian di kawasan produksi minuman beralkohol tradisional (ciu), serta dinas perdagangan dan kesehatan kabupaten Sukoharjo. Untuk mengetahui realita pelaksanaan pengawasan dan pengendalian serta pemanfaatan minuman beralkohol tradisional (ciu) yang beredar pada konsumen oleh dinas perdagangan dan kesehatan kabupaten Sukoharjo.

b. Data Sekunder

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer, yaitu: norma atau kaidah dasar, peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah:

¹⁴ Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, 2009, hal. 57.

¹⁵ *Ibid*, hal. 12.

- a) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK).
- b) Peraturan Presiden No. 74 tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol.
- c) Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.
- d) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 86/Men.Kes/Per/IV/77 tentang Minuman Keras.
- e) Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pengawasan, Pengendalian Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder, meliputi literatur-literatur yang berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan dan pengendalian serta pemanfaatan minuman beralkohol tradisional (ciu) yang beredar pada konsumen oleh dinas perdagangan dan kesehatan kabupaten Sukoharjo.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung hukum primer dan bahan hukum sekunder, diantaranya berupa bahan dari media internet, kamus, ensiklopedia, dan lain sebagainya.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data yang dimaksud di atas, digunakan teknik sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan

Metode ini dipergunakan untuk mengumpulkan data sekunder, yang dilakukan dengan cara mencari, mencatat, menginventarisasi dan mempelajari peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan hukum yang ada hubungannya dengan obyek penelitian yang dikaji oleh penulis, yakni dalam hal ini mengenai pelaksanaan pengawasan dan pengendalian serta pemanfaatan minuman beralkohol tradisional (ciu) yang beredar pada konsumen oleh dinas perdagangan dan kesehatan kabupaten Sukoharjo.

b. Studi Lapangan

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara langsung terhadap obyek yang diteliti dilakukan dengan cara:

1) Wawancara

Untuk memperoleh data secara langsung di lapangan dilakukan dengan wawancara.¹⁶ Penulis dalam hal ini akan mengadakan wawancara dengan pejabat dinas perdagangan dan kesehatan kabupaten Sukoharjo, serta dengan masyarakat yang melakukan produksi langsung minuman beralkohol tradisional (ciu).

¹⁶ Wawancara adalah proses tanya jawab yang berlangsung secara lisan diantara dua orang atau lebih bertatap muka, mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan keterangan, Lihat Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, cet. 8, 2007, hal. 83.

2) Observasi

Observasi dilakukan dengan melakukan pengamatan dan pencatatan terhadap pelaksanaan pengawasan dan pengendalian serta pemanfaatan minuman beralkohol tradisional (ciu) yang beredar pada konsumen oleh dinas perdagangan dan kesehatan kabupaten Sukoharjo

5. Teknik Analisis Data

Teknis analisa dalam penelitian merupakan hal yang penting agar data yang sudah terkumpul dengan cara yang dapat dipertanggung-jawabkan. Analisis data meliputi kegiatan mengatur, mengurutkan, memberi kode dan mengklarifikasi data. Adapun Model analisis yang penulis gunakan adalah *interactive model of analisis*.¹⁷

G. Sistematika Penelitian Hukum

Untuk lebih mempermudah dalam melakukan pembahasan, maka penulis menyusun sistematika penulisan dalam empat bab.

Bab I berisi pendahuluan yang di dalamnya menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, sistematika penelitian.

Bab II berisi tinjauan pustaka yang berisi tinjauan umum tentang bentuk peraturan terkait regulasi peredaran minuman keras tradisional (ciu), tinjauan umum tentang pelaksanaan pengawasan dan pengendalian minuman

¹⁷ Interactive model of analisis yaitu proses menganalisis dengan menggunakan tiga komponen sebagai berikut: Pengumpulan data, Reduksi data, Penarikan Kesimpulan. Lihat HB. Sutopo, *Metode Penelitian Kualitatif*, Surakarta: UNS Press, 2002, hal. 58.

beralkohol tradisional (ciu), tinjauan umum tentang pemanfaatan minuman beralkohol tradisional (ciu).

BAB III memuat hasil penelitian dan pembahasan yang di dalamnya menguraikan mengenai: bentuk peraturan terkait regulasi peredaran minuman beralkohol tradisional, serta bentuk perlindungan konsumen terhadap peredaran minuman keras tradisional di Sukoharjo, bentuk pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh instansi terkait (Dinas Perdagangan dan Perindustrian) terhadap peredaran minuman beralkohol tradisional di Sukoharjo, bentuk pemanfaatan yang dilakukan oleh instansi terkait (dinas perdagangan dan perindustrian, serta dinas kesehatan) terhadap minuman beralkohol tradisional agar menjadi suatu produk yang positif dan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat secara legal.

BAB IV berisi penutup yang di dalamnya memuat simpulan penelitian dan saran.