



NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KOTA PALU**

**PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN
MINUMAN BERALKOHOL**

PEMERINTAH DAERAH KOTA PALU

TAHUN 2026

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas selesainya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

Secara empiris, peredaran dan penyalahgunaan minuman beralkohol beserta dampak yang ditimbulkan menunjukkan kecenderungan yang berpotensi mengganggu ketertiban umum, kesehatan masyarakat, serta kehidupan sosial. Kondisi tersebut pada dasarnya tidak sejalan dengan kehidupan masyarakat Kota Palu yang masih berpegang pada nilai-nilai keagamaan dan adat istiadat, serta nilai-nilai sosial budaya yang menjunjung tinggi kehidupan yang rukun, damai, dan harmonis dalam keberagaman. Berbagai permasalahan yang timbul juga berpotensi menghambat pencapaian tujuan pembangunan daerah, khususnya dalam mewujudkan sumber daya manusia yang unggul, berbudaya, dan berdaya saing.

Dalam perspektif pembangunan yang lebih luas, peredaran dan penyalahgunaan minuman beralkohol yang tidak terkendali dapat berdampak pada kualitas kesehatan masyarakat serta produktivitas penduduk. Kondisi ini menjadi salah satu faktor yang perlu mendapat perhatian dalam mendukung keberhasilan pembangunan berkelanjutan serta dalam mengoptimalkan potensi penduduk usia produktif agar tidak terpengaruh oleh berbagai faktor risiko sosial.

Naskah Akademik ini memuat pertimbangan dari berbagai aspek yang meliputi kajian teori, asas, kondisi empiris, serta implikasi pengaturan terhadap kehidupan masyarakat. Selain itu,

penyusunannya juga mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai dasar dalam perumusan kebijakan.

Setiap upaya pembentukan kebijakan pada dasarnya diarahkan untuk mewujudkan kondisi yang lebih baik dari sebelumnya. Dalam konteks ini, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol diharapkan dapat menghasilkan pengaturan yang mudah dipahami, partisipatif, aplikatif, dan responsif terhadap dinamika masyarakat. Dengan demikian, Peraturan Daerah yang akan dibentuk diharapkan dapat diimplementasikan secara efektif serta mampu menjawab permasalahan hukum yang berkembang, sekaligus mengantisipasi dinamika ke depan.

Naskah Akademik ini disusun sebagai bagian dari tahapan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu. Diharapkan Peraturan Daerah ini nantinya dapat memberikan arah, landasan, dan kepastian hukum bagi para pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di daerah, sebagai bagian dari urusan pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Harapan kami, Naskah Akademik ini dapat menjadi bahan pertimbangan yang objektif, ilmiah, dan rasional dalam pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

	Halaman
Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel	vii
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	17
C. Tujuan dan Kegunaan.....	17
D. Metode.....	18
 BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	 21
A. Kajian Teoritis	21
1. Tinjauan Umum Minuman Beralkohol.....	21
1.1. Pengertian Minuman Beralkohol	21
1.2. Klasifikasi Minuman Beralkohol	27
1.3. Jenis Minuman Beralkohol	30
1.4. Minuman Beralkohol Legal dan Ilegal	33
1.5. Minuman Beralkohol Tradisional	38
2. Konsumsi Minuman Beralkohol dan Dampaknya ...	41
2.1. Pengertian Pengaruh Alkohol Terhadap Kesehatan Manusia	41
2.2. Penyalahgunaan Alkohol dan Ketergantungan Alkohol	44
2.3. Faktor Penyebab Konsumsi Minuman Beralkohol	48
3. Tinjauan Teoritis tentang Pengawasan.....	66
3.1. Pengertian Pengawasan	66
3.2. Jenis dan Bentuk Pengawasan	69
4. Tinjauan Teoritis tentang Pengendalian	75
4.1. Pengertian Pengendalian	75
4.2. Tujuan dan Fungsi Pengendalian	78
4.3. Jenis dan Instrumen Pengendalian	82
4.4. Teknik dan Metode Pengendalian	87

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	94
1. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	96
2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik	107
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi	122
1. Gambaran Umum Kota Palu	122
2. Kesejahteraan Masyarakat	128
3. Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat.....	131
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah	139
1. Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat	139
2. Dampak Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah	141
 BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	145
A. Evaluasi Sistem Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol	145
B. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Terkait	148
1. Evaluasi Norma Konstitusional	148
2. Evaluasi Peraturan Tingkat Undang-Undang	152
2.1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Palu	152
2.2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana	154

2.3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan <i>juncto</i> Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana	159
2.4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan <i>juncto</i> Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.....	164
2.5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.....	171
2.6. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	174
2.7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana	179
3. Evaluasi Peraturan Tingkat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden	
3.1. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	182
3.2. Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol	188
4. Evaluasi Peraturan Menteri	207
4.1. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/M-DAG/PER/ 4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol, <i>juncto</i> Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 25 Tahun 2019 tentang Perubahan Keenam atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-Dag/ Per/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol	207

4.2. Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 71/MIND/PER/ 7/2012 tentang Pengendalian dan Pengawasan Industri Minuman Beralkohol	227
4.3. Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 6 Tahun 2025 tentang Standar Kegiatan Usaha, Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan, dan Sanksi Administratif Pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pariwisata	230
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	234
A. Landasan Filosofis	235
B. Landasan Sosiologis	240
C. Landasan Yuridis	244
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	251
A. Sasaran Yang Akan Diwujudkan Oleh Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol	251
B. Arah Pengaturan dan Jangkauan Pengaturan	253
C. Ruang Lingkup Materi Muatan	256
BAB VI PENUTUP	285
A. Simpulan	285
B. Saran	287
DAFTAR PUSTAKA	289
LAMPIRAN	
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PALU NOMOR ...TAHUN ... TENTANG PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN MINUMAN BERALKOHOL	

DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Luas Wilayah Kota Palu Menurut Kecamatan, Tahun 2023	124
2. Nilai Angka Partisipasi Kasar Kota Palu	125
3. Angka Partisipasi Murni (APM) Kota Palu Lima Tahun Terakhir	126
4. Rasio Lulusan S1/S2/S3 Tahun 2018-2022	127
5. Rasio Ketergantungan Kota Palu	127
6. Indeks Pembangunan menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah 2019-2022	128

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus diselenggarakan berdasarkan hukum. Prinsip negara hukum tersebut mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus dilaksanakan secara tertib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan guna menjamin kepastian hukum, keadilan, serta perlindungan terhadap kepentingan masyarakat.

Dalam perspektif ilmu hukum, keberadaan hukum tidak hanya dipahami sebagai seperangkat norma yang bersifat memerintah atau melarang, tetapi juga sebagai instrumen yang digunakan oleh negara untuk mengatur kehidupan masyarakat secara dinamis. Hukum memiliki fungsi untuk menjaga ketertiban sosial, memberikan kepastian hukum, serta melindungi kepentingan masyarakat dari berbagai potensi gangguan yang dapat merusak tatanan kehidupan bersama.

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa hukum berfungsi sebagai sarana untuk melindungi kepentingan manusia serta menjaga ketertiban dalam kehidupan sosial.¹ Oleh karena itu hukum tidak boleh dipahami semata-mata sebagai kumpulan peraturan yang bersifat formal, melainkan sebagai alat untuk mencapai tujuan sosial yang lebih luas. Senada dengan pandangan tersebut, Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa tujuan hukum

¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

adalah menciptakan ketertiban dalam kehidupan masyarakat sehingga memungkinkan masyarakat hidup secara damai dan teratur.²

Secara teoritis, hukum memiliki beberapa fungsi penting dalam kehidupan masyarakat. Pertama, hukum berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial (*social control*) yang mengarahkan perilaku masyarakat agar sesuai dengan norma dan nilai yang berlaku. Kedua, hukum berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*) yang digunakan oleh pemerintah untuk mendorong perubahan sosial menuju kondisi yang lebih baik.³

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan modern, hukum juga dipandang sebagai instrumen kebijakan publik yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatur berbagai sektor kehidupan masyarakat. Melalui hukum, pemerintah dapat menetapkan norma, standar, prosedur, serta mekanisme yang mengatur berbagai aktivitas masyarakat sehingga tercipta keteraturan dan kepastian dalam kehidupan sosial. Dalam negara kesejahteraan modern, pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mengatur kehidupan masyarakat guna melindungi kepentingan umum. Bagir Manan menjelaskan bahwa pemerintah memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan peraturan yang diperlukan guna menjaga ketertiban umum serta melindungi masyarakat.⁴

Salah satu bidang kehidupan masyarakat yang memerlukan pengaturan hukum adalah terkait dengan produksi, distribusi, serta konsumsi minuman beralkohol. Minuman beralkohol

² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005.

³ Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, New Haven, 1922, hlm. 47–48.

⁴ Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001.

merupakan produk yang memiliki karakteristik khusus karena di satu sisi merupakan komoditas perdagangan yang memiliki nilai ekonomi, namun di sisi lain memiliki potensi menimbulkan berbagai dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat, ketertiban umum, serta kehidupan sosial masyarakat.

Minuman beralkohol pada dasarnya merupakan minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol yang dihasilkan melalui proses fermentasi maupun destilasi bahan yang mengandung karbohidrat. Konsumsi minuman beralkohol dalam jumlah tertentu dapat menimbulkan efek psikoaktif yang mempengaruhi kesadaran serta perilaku seseorang. Oleh karena itu konsumsi minuman beralkohol secara berlebihan dapat menimbulkan berbagai gangguan kesehatan maupun masalah sosial.

Dalam perspektif kesehatan masyarakat, konsumsi minuman beralkohol yang tidak terkendali dapat menyebabkan berbagai gangguan kesehatan seperti penyakit hati, gangguan mental dan perilaku, serta berbagai penyakit tidak menular lainnya. Selain itu konsumsi minuman beralkohol juga sering dikaitkan dengan meningkatnya risiko kecelakaan lalu lintas, tindakan kekerasan, serta berbagai bentuk gangguan terhadap ketertiban umum.

Menurut *World Health Organization* (WHO), konsumsi alkohol merupakan salah satu faktor risiko utama terhadap berbagai masalah kesehatan global, termasuk penyakit tidak menular, gangguan mental dan perilaku, serta berbagai bentuk cedera akibat kecelakaan maupun kekerasan.⁵

Selain dampak kesehatan, konsumsi minuman beralkohol juga memiliki implikasi sosial yang cukup signifikan. Berbagai penelitian

⁵ World Health Organization, *Global Status Report on Alcohol and Health 2018*, WHO Press, Geneva, 2018.

menunjukkan bahwa penyalahgunaan minuman beralkohol sering kali berkaitan dengan meningkatnya angka kriminalitas, perkelahian, kekerasan dalam rumah tangga, serta berbagai gangguan terhadap ketertiban umum.

Dalam konteks kehidupan masyarakat Indonesia, pengaturan mengenai minuman beralkohol juga tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai sosial, budaya, dan keagamaan yang hidup dalam masyarakat. Sebagian besar masyarakat Indonesia memandang bahwa konsumsi minuman beralkohol secara berlebihan bertentangan dengan nilai moral dan norma sosial yang dianut oleh masyarakat. Oleh karena itu pengendalian terhadap peredaran minuman beralkohol menjadi bagian dari upaya untuk menjaga kehidupan sosial masyarakat yang harmonis.

Dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai minuman beralkohol juga memiliki landasan konstitusional yang kuat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui prinsip desentralisasi. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”, sedangkan Pasal 18 ayat (5) menegaskan bahwa

“pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Melalui prinsip otonomi daerah tersebut, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan daerah dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Salah satu instrumen hukum yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan tersebut adalah pembentukan peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan bagian dari sistem peraturan perundang-undangan nasional yang dibentuk oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dalam konteks ini, peraturan daerah memiliki fungsi strategis sebagai instrumen hukum untuk mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat di daerah sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah masing-masing.

Lebih lanjut, dalam kerangka pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, bidang perdagangan merupakan salah satu urusan pemerintahan konkuren yang sebagian kewenangannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam bidang tersebut, pemerintah daerah memiliki kewenangan antara lain terkait dengan penyelenggaraan perizinan berusaha di sektor perdagangan. Salah satu bentuk perizinan berusaha dalam sektor

perdagangan tersebut adalah perizinan usaha yang berkaitan dengan peredaran dan penjualan minuman beralkohol di daerah.

Dalam rangka memastikan bahwa peredaran dan penjualan minuman beralkohol di masyarakat dapat dikendalikan secara tertib dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan pengaturan di tingkat nasional. Salah satu regulasi yang secara khusus mengatur mengenai pengendalian dan pengawasan terhadap minuman beralkohol adalah Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol. Peraturan Presiden tersebut memuat ketentuan mengenai klasifikasi minuman beralkohol, pengendalian produksi, peredaran, dan penjualannya, serta mekanisme pengawasan yang melibatkan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Melalui pengaturan tersebut, pemerintah berupaya memastikan bahwa peredaran minuman beralkohol tidak dilakukan secara bebas, melainkan berada dalam kerangka pengendalian yang ketat guna melindungi kepentingan masyarakat serta menjaga ketertiban umum.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol⁶ menegaskan di dalam Pasal 7 sebagai berikut:

“Pasal 7

- (1) Minuman Beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C hanya dapat dijual di:

⁶Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, didefinisikan bahwa 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 tanpa destilasi.

- a. hotel, bar, dan restoran yang memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan;
 - b. toko bebas bea; dan
 - c. tempat tertentu selain huruf a dan b yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- (2) Penjualan dan/atau peredaran Minuman Beralkohol di tempat tertentu yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c tidak berdekatan dengan tempat peribadatan, lembaga pendidikan dan rumah sakit.
- (3) Selain tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Minuman Beralkohol golongan A juga dapat dijual di toko pengecer dalam bentuk kemasan.
- (4) Dengan mempertimbangkan karakteristik daerah dan budaya lokal, Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta dapat menetapkan pembatasan peredaran Minuman Beralkohol di tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3).
- (5) Penjualan Minuman Beralkohol dilakukan terpisah dengan barang-barang jualan lainnya.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tersebut dapat dipahami bahwa pengendalian dan pengawasan terhadap peredaran minuman beralkohol dilakukan melalui mekanisme pembatasan tempat penjualan serta pengaturan distribusinya. Norma tersebut menegaskan bahwa penjualan minuman beralkohol pada prinsipnya hanya diperbolehkan pada tempat-tempat tertentu yang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, seperti hotel, bar, restoran, serta toko bebas bea. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa minuman beralkohol merupakan komoditas yang peredarannya tidak bersifat bebas, melainkan harus dikendalikan secara ketat oleh pemerintah.

Di samping itu, ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf c memberikan kewenangan kepada Bupati/Wali Kota untuk menetapkan tempat tertentu lainnya sebagai lokasi penjualan minuman beralkohol. Kewenangan tersebut menunjukkan adanya peran penting pemerintah daerah dalam mengendalikan peredaran minuman beralkohol sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing. Melalui kewenangan tersebut, pemerintah daerah dapat menentukan lokasi-lokasi tertentu yang diperbolehkan untuk menjual minuman beralkohol dengan tetap mempertimbangkan kondisi sosial masyarakat, ketertiban umum, serta nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat setempat.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 7 ayat (2) juga menegaskan adanya pembatasan lokasi penjualan minuman beralkohol agar tidak berdekatan dengan tempat peribadatan, lembaga pendidikan, dan rumah sakit. Pembatasan tersebut merupakan bentuk perlindungan terhadap kepentingan masyarakat serta upaya untuk meminimalkan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh peredaran minuman beralkohol terhadap kehidupan sosial masyarakat.

Lebih lanjut, Pasal 7 ayat (4) memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menetapkan pembatasan peredaran minuman beralkohol dengan mempertimbangkan karakteristik daerah dan budaya lokal. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pengendalian minuman beralkohol tidak hanya berkaitan dengan aspek perdagangan, tetapi juga berkaitan dengan kebijakan perlindungan masyarakat dan pemeliharaan ketertiban sosial di daerah.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 pada dasarnya memberikan landasan normatif bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan

dan pengendalian terhadap peredaran minuman beralkohol di wilayahnya. Dalam konteks tersebut, pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol menjadi penting sebagai instrumen hukum yang dapat mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme pengawasan, pembatasan lokasi penjualan, serta pengendalian peredaran minuman beralkohol sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah Kota Palu.

Selain ketentuan mengenai pembatasan tempat penjualan minuman beralkohol sebagaimana diatur dalam Pasal 7, Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol juga mengatur mengenai pengendalian terhadap minuman beralkohol tradisional. Ketentuan tersebut ditegaskan dalam Pasal 8 sebagai berikut:

“Pasal 8

Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran dan penjualan Minuman Beralkohol Tradisional untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan di wilayah kerja masing-masing.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 tersebut dapat dipahami bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran, serta penjualan minuman beralkohol tradisional di wilayahnya. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pengaturan mengenai minuman beralkohol tidak hanya terbatas pada minuman beralkohol yang diproduksi secara industri, tetapi juga mencakup minuman beralkohol tradisional yang dalam praktiknya sering kali diproduksi dan diedarkan pada tingkat lokal.

Ketentuan tersebut sekaligus menegaskan bahwa keberadaan minuman beralkohol tradisional tetap diakui dalam konteks tertentu, khususnya yang berkaitan dengan kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan. Namun demikian, produksi, peredaran, dan penjualannya tetap harus berada dalam kerangka pengendalian dan pengawasan oleh pemerintah daerah agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat, ketertiban umum, serta kehidupan sosial masyarakat.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 memberikan dasar normatif bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap produksi, peredaran, dan penjualan minuman beralkohol tradisional di wilayahnya. Dalam konteks tersebut, keberadaan pengaturan di tingkat daerah menjadi penting untuk memastikan bahwa produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional dapat dikendalikan secara lebih efektif sesuai dengan karakteristik sosial, budaya, serta kondisi masyarakat di daerah.

Kondisi tersebut juga pernah terjadi di Kota Palu. Pada tahun 2018 terjadi peristiwa keracunan akibat konsumsi minuman beralkohol oplosan yang menyebabkan sejumlah korban meninggal dunia. Dalam peristiwa tersebut jumlah korban meninggal dunia dilaporkan mencapai 17 orang yang tersebar di beberapa wilayah Kota Palu seperti Kelurahan Kayumalue Ngapa di Kecamatan Palu Utara, Kelurahan Tondo dan Lasoani di Kecamatan Palu Timur, serta beberapa wilayah lainnya di Kota Palu.⁷

Peristiwa tersebut menunjukkan bahwa peredaran minuman beralkohol oplosan masih menjadi ancaman serius bagi keselamatan masyarakat. Minuman beralkohol oplosan biasanya

⁷<https://sulteng.antaranews.com/berita/46706/korban-miras-oplosan-di-palu-jadi-17-orang>

diproduksi secara ilegal dengan mencampurkan berbagai bahan yang tidak diketahui kadar alkoholnya sehingga berpotensi menimbulkan keracunan bahkan kematian.

Selain kasus tersebut aparat penegak hukum juga pernah melakukan operasi penertiban terhadap peredaran minuman beralkohol ilegal di wilayah Sulawesi Tengah termasuk Kota Palu. Dalam operasi tersebut aparat berhasil mengamankan sekitar 9.272 botol minuman keras ilegal serta sekitar empat ton minuman beralkohol tradisional jenis cap tikus dari berbagai lokasi di Kota Palu.⁸

Temuan tersebut menunjukkan bahwa peredaran minuman beralkohol ilegal masih terjadi dalam skala yang cukup besar dan melibatkan jaringan distribusi yang cukup luas. Minuman beralkohol tersebut diperjualbelikan melalui berbagai sarana distribusi termasuk kios-kios kecil yang tersebar di berbagai wilayah kota.

Di sisi lain, pengawasan terhadap keamanan produk obat dan makanan, termasuk produk yang berpotensi membahayakan kesehatan masyarakat, juga dilakukan oleh Balai Pengawas Obat dan Makanan (Balai POM) di Palu sebagai unit pelaksana teknis Badan Pengawas Obat dan Makanan di daerah. Pengawasan tersebut dilaksanakan melalui berbagai kegiatan antara lain pemeriksaan terhadap sarana produksi dan distribusi obat dan makanan, pengujian laboratorium terhadap sampel produk, serta kegiatan komunikasi, informasi, dan edukasi kepada masyarakat guna meningkatkan kesadaran terhadap pentingnya keamanan produk yang beredar di masyarakat.⁹

⁸<https://sulteng.antaranews.com/berita/40498/polda-sulteng-amankan-4-ton-cap-tikus>.

⁹Balai Pengawas Obat dan Makanan di Palu, Laporan Tahunan Balai POM di Palu Tahun 2022, Palu: Balai POM di Palu, 2023, hlm. ii–iii.

Namun demikian, pengawasan terhadap peredaran minuman beralkohol tidak dapat sepenuhnya dilakukan hanya melalui mekanisme pengawasan teknis terhadap keamanan produk semata. Peredaran minuman beralkohol juga berkaitan dengan aspek distribusi, penjualan, ketertiban umum, serta dampak sosial yang ditimbulkannya di masyarakat. Oleh karena itu diperlukan dukungan kebijakan daerah yang mampu mengatur secara lebih komprehensif mengenai pengawasan, pengendalian, distribusi, serta penjualan minuman beralkohol di daerah.

Dalam konteks daerah, khususnya Kota Palu sebagai ibu kota Provinsi Sulawesi Tengah, dinamika perkembangan ekonomi dan sosial masyarakat turut mempengaruhi pola peredaran minuman beralkohol di daerah. Sebagai kota yang terus berkembang, Kota Palu memiliki berbagai aktivitas perdagangan, jasa, serta kegiatan ekonomi lainnya yang berpotensi meningkatkan peredaran berbagai jenis minuman beralkohol.

Dalam kerangka pembangunan daerah, kebijakan pengendalian terhadap berbagai aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat juga perlu diselaraskan dengan arah pembangunan daerah yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah. Oleh karena itu, pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di daerah juga perlu mempertimbangkan visi, misi, serta arah kebijakan pembangunan daerah sebagaimana tertuang dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).

Di Kota Palu, arah pembangunan jangka panjang daerah ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota

Palu Tahun 2025–2045.¹⁰ RPJPD Kota Palu merupakan dokumen perencanaan Daerah Kota Palu untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak Tahun 2025 sampai dengan Tahun 2045.¹¹ Dokumen tersebut disusun untuk memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen masyarakat dalam mewujudkan tujuan pembangunan daerah sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama.¹²

Di Dalam dokumen RPJPD tersebut ditetapkan Visi Pembangunan Kota Palu yaitu “Palu sebagai *Global City* yang Tangguh, Maju, dan Berkelanjutan.”¹³ Visi pembangunan daerah tersebut dijabarkan melalui delapan misi pembangunan daerah yang menjadi arah kebijakan pembangunan Kota Palu dalam jangka panjang. Dalam Lampiran Peraturan Daerah *a quo* dijelaskan bahwa Misi Pembangunan Kota Palu Tahun 2025-20245 meliputi:

- “1. Transformasi Sosial: Kualitas Sumber Daya Manusia yang Tangguh dan Berdaya Saing Global;
 2. Transformasi Ekonomi: Ketahanan Ekonomi yang Tangguh dan Berdaya Saing Global;
 3. Transformasi Tata Kelola: Reformasi Birokrasi, Peningkatan Supremasi Hukum, dan Digitalisasi Pelayanan Administrasi yang Berkualitas;
 4. Kualitas Kehidupan Bermasyarakat, Kualitas Demokrasi, dan Kualitas Kehidupan Berbangsa dan Bernegara;
 5. Ketahanan dan Ketangguhan Wilayah, Sosial, dan Budaya;
 6. Kewilayahan, Infrastruktur, Sarana Prasarana yang Tangguh Bencana, Merata dan Berkeadilan;
 7. Lingkungan hidup yang Lestari sebagai Kota Dunia yang Hijau, Produktif, Ekologis, dan Berkelanjutan;
- dan

¹⁰Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2024 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Palu Tahun 2025–2045* (Lembaran Daerah Kota Palu Tahun 2024 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kota Palu Nomor 6).

¹¹*Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

¹²*Ibid.*, Pasal 3 ayat (1).

¹³*Ibid.*, Penjelasan Umum alinea keenam.

8. Pembangunan Berkesinambungan.”¹⁴

Berdasarkan rumusan misi pembangunan daerah tersebut, pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol memang tidak disebutkan secara eksplisit dalam RPJPD Kota Palu Tahun 2025–2045. Namun demikian, secara substantif kebijakan pengendalian minuman beralkohol memiliki keterkaitan dengan beberapa misi pembangunan daerah yang berkaitan dengan **peningkatan kualitas kehidupan masyarakat, penegakan hukum**, serta **penguatan ketahanan sosial masyarakat**.

Keterkaitan tersebut terutama dapat dilihat pada Misi ke-3, yaitu *Transformasi Tata Kelola: Reformasi Birokrasi, Peningkatan Supremasi Hukum, dan Digitalisasi Pelayanan Administrasi yang Berkualitas*, yang menekankan pentingnya penguatan tata kelola pemerintahan dan penegakan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks tersebut, pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol merupakan salah satu bentuk instrumen kebijakan daerah dalam rangka menjaga ketertiban umum serta memastikan bahwa aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, kebijakan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol juga berkaitan dengan Misi ke-4, yaitu *Kualitas Kehidupan Bermasyarakat, Kualitas Demokrasi, dan Kualitas Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, yang diarahkan untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang aman, tertib, serta menjunjung tinggi nilai-nilai sosial dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat. Kebijakan tersebut juga berkaitan dengan Misi ke-

¹⁴*Ibid.*, Lampiran, Bab IV, Penjabaran Visi dan Misi Pembangunan Kota Palu, hlm. IV-27 s.d. IV-33.

5, yaitu *Ketahanan dan Ketangguhan Wilayah, Sosial, dan Budaya*, yang menekankan pentingnya penguatan ketahanan sosial masyarakat serta pencegahan berbagai potensi gangguan sosial yang dapat mempengaruhi stabilitas kehidupan masyarakat di daerah.

Dengan demikian, meskipun kebijakan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol tidak disebutkan secara eksplisit dalam dokumen RPJPD Kota Palu Tahun 2025–2045, namun secara implisit kebijakan tersebut memiliki keterkaitan dengan arah pembangunan daerah, khususnya dalam kerangka penguatan tata kelola pemerintahan, peningkatan kualitas kehidupan bermasyarakat, serta penguatan ketahanan sosial masyarakat sebagaimana tercermin dalam Misi ke-3, Misi ke-4, dan Misi ke-5 RPJPD Kota Palu.

Dalam konteks tersebut, pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol merupakan salah satu instrumen kebijakan daerah yang penting dalam rangka menjaga ketertiban umum serta melindungi masyarakat dari berbagai dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh peredaran dan konsumsi minuman beralkohol. Kebijakan tersebut juga diperlukan untuk memastikan bahwa aktivitas produksi, peredaran, dan penjualan minuman beralkohol di daerah berlangsung secara tertib, terkendali, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perkembangan aktivitas ekonomi tersebut perlu diimbangi dengan kebijakan pengawasan yang memadai agar peredaran minuman beralkohol tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kehidupan masyarakat. Selain itu, masyarakat Kota Palu juga memiliki nilai-nilai sosial dan budaya yang menjunjung tinggi kehidupan yang rukun, tertib, dan harmonis. Oleh karena itu, pengendalian terhadap peredaran minuman beralkohol menjadi

penting untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan sosial masyarakat.

Di satu sisi, minuman beralkohol merupakan komoditas perdagangan yang dapat memberikan kontribusi terhadap kegiatan ekonomi dan sektor usaha tertentu. Namun di sisi lain, peredaran dan konsumsi minuman beralkohol yang tidak terkendali berpotensi menimbulkan berbagai dampak negatif bagi kesehatan masyarakat, ketertiban umum, serta kehidupan sosial masyarakat. Oleh karena itu diperlukan suatu kebijakan daerah yang mampu mengatur secara lebih komprehensif mengenai pengawasan, pengendalian, distribusi, serta penjualan minuman beralkohol di wilayah Kota Palu.

Dalam konteks tersebut, pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol menjadi penting sebagai instrumen hukum bagi pemerintah daerah untuk mengatur peredaran minuman beralkohol secara lebih tertib, terarah, dan terkendali. Peraturan daerah tersebut diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan pelaku usaha sekaligus memberikan perlindungan bagi masyarakat dari berbagai dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh konsumsi minuman beralkohol.

Dengan demikian, berdasarkan berbagai pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebut, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol menjadi penting sebagai dasar ilmiah dalam proses pembentukan peraturan daerah dimaksud.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat diidentifikasi sejumlah permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan apakah yang dihadapi dalam kehidupan masyarakat di Kota Palu terkait Minuman Beralkohol serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Apakah pertimbangan yang mendasari perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol sebagai dasar pemecahan masalah?
3. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol?
4. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol?

C. Tujuan dan Kegunaan

Mengacu pada identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penyusunan Naskah Akademik ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan masyarakat di Kota Palu terkait Minuman Beralkohol serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol

sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat di daerah.

3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

Sedangkan kegunaan dari Naskah Akademik ini adalah sebagai landasan ilmiah dan bahan pertimbangan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol oleh Pemerintah Daerah Kota Palu *c.q.* Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Palu; dan selanjutnya menjadi bahan/acuan dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga menggunakan metode penelitian hukum. Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah *metode penelitian yuridis normatif* yang didukung dengan *pendekatan empiris* untuk memperoleh gambaran mengenai kondisi faktual yang berkaitan dengan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di daerah.

Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara menelaah bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, doktrin, serta berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji norma hukum yang mengatur mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol serta keterkaitannya dengan kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Data yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini terdiri atas data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan dengan kewenangan pemerintah daerah. Bahan hukum sekunder meliputi literatur, hasil penelitian, jurnal ilmiah, dan doktrin para ahli yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji. Adapun bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, serta berbagai bahan penunjang lainnya yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara menelusuri, menginventarisasi, dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan, hasil penelitian, serta sumber-sumber lain yang berkaitan dengan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol. Selain itu, untuk memperoleh gambaran mengenai kondisi faktual di daerah, dilakukan pula penelusuran terhadap berbagai laporan, data, serta informasi yang berkaitan dengan peredaran minuman beralkohol di Kota Palu.

Selanjutnya, bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara *kualitatif dengan metode deskriptif-analitis*, yaitu dengan mendeskripsikan secara sistematis berbagai ketentuan hukum yang berkaitan dengan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol serta menganalisis keterkaitannya dengan kewenangan pemerintah daerah dan kebutuhan hukum masyarakat. Hasil analisis tersebut kemudian digunakan sebagai dasar dalam merumuskan konsep pengaturan, ruang lingkup, serta arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Dalam suatu penelitian atau kajian akademik, keberadaan teori memiliki peranan penting sebagai dasar dalam menjelaskan suatu fenomena yang dikaji. Teori pada dasarnya merupakan seperangkat konsep, asumsi, serta generalisasi yang digunakan untuk menjelaskan hubungan antara berbagai variabel yang diteliti. Dengan menggunakan kerangka teoritis yang jelas, suatu penelitian dapat memiliki landasan ilmiah yang kuat serta mampu memberikan penjelasan yang sistematis terhadap fenomena yang dikaji.

Menurut Hoy dan Miskel sebagaimana dikutip oleh Sugiyono, teori merupakan seperangkat konsep yang saling berkaitan, asumsi, dan generalisasi yang secara sistematis digunakan untuk menjelaskan keteraturan perilaku dalam suatu organisasi maupun fenomena sosial tertentu.¹⁵ Dengan demikian, teori berfungsi sebagai kerangka konseptual yang memberikan arah dalam memahami serta menganalisis suatu permasalahan secara ilmiah.

1. Tinjauan Umum Minuman Beralkohol

1.1. Pengertian Minuman Beralkohol

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Alkohol diartikan sebagai cairan tidak berwarna yang mudah menguap, mudah terbakar, dipakai dalam industri dan

¹⁵Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2016.

pengobatan, merupakan unsur ramuan yang memabukkan jika kebanyakan minuman keras, C_2H_5OH , etanol atau senyawa organik dengan gugus OH pada atom karbon jenuh.¹⁶

Minuman beralkohol, berdasarkan termonologi secara umum digunakan dua penyebutan, yaitu Minuman Keras dan Minuman Beralkohol. Minuman Keras kerap dikualifikasikan sebagai minuman suling, atau spirit, yaitu minuman beralkohol yang mengandung etanol yang dihasilkan dari penyulingan (yaitu, berkonsentrasi lewat distilasi) ethanol diproduksi dengan cara fermentasi biji-bijian, buah, atau sayuran. Contoh minuman keras adalah arak, vodka, gin, baijiu, tequila, rum, wiski, brendi, dan soju.¹⁷ Minuman beralkohol atau yang biasa disingkat minol adalah minuman yang mengandung etanol. Etanol 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.¹⁸

Minuman keras adalah minuman yang dapat membuat orang yang mengkonsumsinya menjadi merasa lain dari yang biasanya. Minuman keras di indonesia biasanya disingkat dengan sebutan miras. Biasanya minuman keras mengandung alkohol di dalamnya. Mungkin minuman yang mengandung alkohol rendah tidak

¹⁶Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *"Kamus Besar Bahasa Indonesia"*, edisi ke-3. Jakarta: Balai Pustaka, 2005 hlm. 32.

¹⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Minuman_keras. Diakses pada tanggal 12 Februari 2026, Pukul 19.00 Wita.

¹⁸*Ibid.*

begitu besar efeknya dalam mengubah sistem kerja otak seseorang, akan tetapi lama-kelamaan bisa saja kadar alkohol akan bertambah akibat dari semakin banyak miras ringan yang dikonsumsi secara rutin maupun beralih mengkonsumsi miras yang kadar alkoholnya lebih tinggi. Minuman keras dapat membuat orang menjadi kecanduan sehingga harus terus menerus mengkonsumsi minuman keras secara rutin agar tidak merasa sakit secara fisik maupun mental. Mirip seperti rokok dan narkoba, semakin banyak yang menjadi konsumen, maka produsen miras beserta kroni-kroninya akan mendulang keuntungan yang sangat besar dari bisnis tersebut.¹⁹

Secara historis, minuman beralkohol sudah dikenal manusia kurang lebih 500 tahun yang lalu. Dalam penelitian Anonim (2002), minuman beralkohol merupakan bagian dari kehidupan manusia sehari-hari pada kebudayaan tertentu, sehingga istilah *drinking* mempunyai arti minum minuman beralkohol atau minuman keras. Di Indonesia dikenal beberapa minuman lokal yang mengandung alkohol seperti brem cair, tuak, saguer, dan ciu.²⁰ Minuman keras yang disingkat dengan miras merupakan minuman yang mengandung alkohol. Dengan kenikmatannya yang banyak menimbulkan kesenangan semu, minuman ini berhasil menjadi gaya hidup di dunia termasuk di Indonesia. Tak jarang, minuman beralkohol biasa disajikan dalam perayaan tertentu atau pesta yang meriah. Walaupun termasuk minuman mewah, sayangnya

¹⁹Artikel Dampak Efek Bahaya Minuman Keras Beralkohol bagi Kesehatan Manusia, diakses pada www.organisasi.org, diakses Maret 2026.

²⁰Christianto Adhy Nugroho, *Pengaruh Minuman Beralkohol Terhadap Jumlah Lapisan Sel Spermatogenik dan Berat Vesikula Seminalis Mencit*, tanpa tahun

minuman keras ini bisa membahayakan kesehatan bagi yang mengkonsumsinya.²¹

Sejalan dengan perkembangan Ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), penggunaan alkohol tidak hanya sebatas pada minuman atau makanan tetapi alkohol banyak digunakan dalam hal-hal lainnya. Alkohol juga sering dijadikan bahan pelarut adalah jenis metanol, etanol dan isopropanol. Metanol digunakan sebagai pelarut dalam cat, bahan anti beku dan senyawa kimia lainnya. Sedangkan etanol banyak digunakan sebagai pelarut, antiseptik, campuran obat batuk, anggur obat, bahan minuman keras dan minuman lainnya yang mengandung alkohol.

Dalam kajian kesehatan masyarakat, alkohol dikenal sebagai salah satu zat psikoaktif yang dapat mempengaruhi sistem saraf pusat manusia. Konsumsi alkohol dalam jumlah tertentu dapat menimbulkan efek relaksasi dan perubahan suasana hati, namun apabila dikonsumsi secara berlebihan dapat menimbulkan berbagai gangguan kesehatan fisik maupun mental. Oleh karena itu, alkohol sering dikategorikan sebagai salah satu zat yang memiliki potensi menimbulkan ketergantungan apabila penggunaannya tidak dikendalikan dengan baik.²²

²¹Artikel Bahaya Minuman Keras bagi Kesehatan, dalam situs www.halosehat.com.

²²Soekidjo Notoatmodjo, *Promosi Kesehatan dan Perilaku Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012, hlm. 243.

Menurut Dadang Hawari, alkohol merupakan zat psikoaktif yang dapat mempengaruhi fungsi otak dan sistem saraf pusat sehingga apabila digunakan secara berlebihan dapat menimbulkan gangguan kesehatan serta ketergantungan. Penyalahgunaan alkohol dapat menimbulkan berbagai dampak kesehatan, seperti gangguan fungsi hati, gangguan sistem saraf, serta berbagai gangguan psikologis yang dapat mempengaruhi perilaku seseorang.²³

Selain memiliki dampak terhadap kesehatan, konsumsi minuman beralkohol juga memiliki implikasi sosial yang cukup luas. Dalam berbagai penelitian mengenai kesehatan masyarakat, konsumsi alkohol sering dikaitkan dengan berbagai permasalahan sosial, seperti meningkatnya risiko kecelakaan lalu lintas, tindakan kekerasan, gangguan ketertiban umum, serta berbagai bentuk perilaku menyimpang lainnya. Oleh karena itu, dalam banyak negara konsumsi dan peredaran minuman beralkohol tidak diperlakukan sebagai komoditas perdagangan yang sepenuhnya bebas, melainkan sebagai komoditas yang memerlukan pengaturan dan pengendalian oleh negara.

Dalam perspektif hukum di Indonesia, pengertian minuman beralkohol secara normatif dapat ditemukan dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa:

“Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat melalui proses fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.”²⁴

Selanjutnya di dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/MDAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol (*Permendag*) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2019 tentang Perubahan Keenam atas

²³Dadang Hawari, *Penyalahgunaan dan Ketergantungan Alkohol*, Jakarta: Balai Penerbit Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, 2009.

²⁴Pasal 1 angka 1 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, secara eksplisit didefinisikan minuman beralkohol sebagai berikut:

“Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung etanol atau etil alkohol (C_2H_5OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi”.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut menunjukkan bahwa minuman beralkohol merupakan produk yang dihasilkan dari proses pengolahan bahan pangan tertentu yang menghasilkan kandungan etanol dalam kadar tertentu. Dalam praktiknya, minuman beralkohol memiliki kadar alkohol yang berbeda-beda tergantung pada jenis bahan baku serta proses produksinya. Oleh karena itu, dalam berbagai regulasi minuman beralkohol umumnya diklasifikasikan ke dalam beberapa golongan berdasarkan kadar alkohol yang terkandung di dalamnya. Di dalam Permendag Nomor 20/MDAG/PER/ 4/2014 *a quo* disebutkan minuman beralkohol dikategorikan menjadi 3 (tiga) golongan, yaitu golongan A, golongan B, dan golongan C. Golongan A merupakan minuman beralkohol yang mengandung etanol dengan kadar sampai dengan 5% (lima persen), golongan B dengan kadar lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen), dan golongan C dengan kadar lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh persen).²⁵

Pengaturan terhadap minuman beralkohol di Indonesia pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pertimbangan perlindungan terhadap kesehatan masyarakat, ketertiban umum, serta nilai-nilai sosial yang berkembang dalam masyarakat. Dalam konteks kebijakan publik, negara memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa peredaran dan konsumsi minuman beralkohol tidak menimbulkan dampak negatif yang dapat mengganggu kehidupan sosial masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, Soekidjo Notoatmodjo menjelaskan bahwa perilaku konsumsi alkohol merupakan salah

²⁵ Lihat Pasal 2.

satu perilaku kesehatan yang dapat mempengaruhi kualitas kesehatan masyarakat. Oleh karena itu, pengendalian terhadap konsumsi alkohol perlu dilakukan melalui berbagai upaya kebijakan kesehatan masyarakat, termasuk melalui regulasi dan pengawasan oleh pemerintah.²⁶

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengaturan mengenai minuman beralkohol tidak hanya berkaitan dengan aspek perdagangan semata, tetapi juga berkaitan dengan aspek kesehatan masyarakat, ketertiban umum, serta perlindungan masyarakat dari berbagai dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh konsumsi minuman beralkohol. Oleh karena itu, pemerintah daerah memiliki peran penting dalam melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap produksi, peredaran, serta penjualan minuman beralkohol sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa minuman beralkohol merupakan produk yang secara hukum diakui keberadaannya, namun memiliki karakteristik khusus yang memerlukan pengaturan dan pengendalian secara ketat oleh pemerintah. Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa peredaran dan konsumsi minuman beralkohol dilakukan secara tertib, bertanggung jawab, serta tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat maupun ketertiban sosial.

Dengan demikian, pengertian minuman beralkohol dalam konteks kebijakan hukum tidak hanya dipahami sebagai produk minuman yang mengandung etanol, tetapi juga sebagai komoditas yang memerlukan pengawasan dan pengendalian oleh pemerintah guna melindungi kepentingan masyarakat serta menjaga ketertiban umum di daerah.

1.2. Klasifikasi Minuman Beralkohol

Minuman beralkohol dalam praktiknya memiliki berbagai jenis dan kadar alkohol yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut dipengaruhi oleh bahan baku yang digunakan, proses produksi,

²⁶Soekidjo Notoatmodjo, *Ilmu Perilaku Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2014.

serta teknik pengolahan yang dilakukan dalam proses fermentasi maupun destilasi. Oleh karena itu, dalam berbagai kajian ilmiah maupun dalam regulasi hukum, minuman beralkohol umumnya diklasifikasikan berdasarkan kadar alkohol yang terkandung di dalamnya.

Dalam kajian kesehatan dan ilmu pangan, minuman beralkohol pada umumnya dibedakan menjadi beberapa jenis berdasarkan proses produksinya, yaitu minuman hasil fermentasi dan minuman hasil destilasi. Minuman beralkohol yang dihasilkan melalui proses fermentasi biasanya memiliki kadar alkohol yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan minuman beralkohol yang dihasilkan melalui proses destilasi. Hal ini karena proses destilasi dapat meningkatkan kadar alkohol dengan cara memisahkan alkohol dari campuran hasil fermentasi sehingga menghasilkan konsentrasi alkohol yang lebih tinggi.²⁷

Minuman beralkohol hasil fermentasi umumnya meliputi berbagai jenis minuman seperti bir (beer), anggur (wine), dan minuman fermentasi tradisional yang dibuat dari bahan-bahan tertentu. Sementara itu, minuman beralkohol hasil destilasi biasanya memiliki kadar alkohol yang lebih tinggi, seperti whisky, vodka, rum, dan berbagai jenis minuman keras lainnya. Perbedaan kadar alkohol dalam berbagai jenis minuman tersebut menunjukkan bahwa minuman beralkohol memiliki karakteristik yang berbeda-beda sehingga memerlukan pengaturan yang berbeda pula dalam hal produksi, distribusi, maupun penjualannya.

Dalam konteks pengaturan hukum di Indonesia, klasifikasi minuman beralkohol secara normatif diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol. Dalam regulasi tersebut, minuman beralkohol diklasifikasikan ke dalam beberapa golongan berdasarkan kadar etil alkohol atau etanol yang terkandung di dalamnya.

Ketentuan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 menyebutkan bahwa minuman beralkohol dikelompokkan ke dalam tiga golongan utama, yaitu:

²⁷Achmad Djaeni, *Ilmu Gizi untuk Mahasiswa dan Profesi*, Jakarta: Dian Rakyat, 2009.

- “1. **Minuman Beralkohol Golongan A**, yaitu minuman beralkohol dengan kadar etil alkohol sampai dengan 5% (lima persen).
2. **Minuman Beralkohol Golongan B**, yaitu minuman beralkohol dengan kadar etil alkohol lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen).
3. **Minuman Beralkohol Golongan C**, yaitu minuman beralkohol dengan kadar etil alkohol lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).²⁸

Klasifikasi tersebut menunjukkan bahwa kadar alkohol merupakan indikator utama dalam menentukan golongan minuman beralkohol. Semakin tinggi kadar alkohol yang terkandung dalam suatu minuman, maka semakin tinggi pula potensi dampak yang dapat ditimbulkan terhadap kesehatan maupun perilaku sosial masyarakat. Oleh karena itu, pengelompokan minuman beralkohol berdasarkan kadar alkohol menjadi dasar penting dalam kebijakan pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol.

Selain penggolongan berdasarkan kadar alkohol, dalam praktiknya juga dikenal minuman beralkohol tradisional, yaitu minuman yang diproduksi secara tradisional oleh masyarakat tertentu menggunakan bahan-bahan lokal serta teknik fermentasi sederhana yang telah diwariskan secara turun-temurun. Minuman beralkohol tradisional tersebut dapat ditemukan di berbagai daerah di Indonesia, seperti tuak, ballo, sopi, cap tikus, arak, dan berbagai jenis minuman fermentasi lainnya yang memiliki karakteristik khas sesuai dengan budaya masyarakat setempat.

Keberadaan minuman beralkohol tradisional dalam masyarakat sering kali berkaitan dengan tradisi budaya maupun kegiatan adat tertentu. Oleh karena itu, pengaturan terhadap minuman beralkohol tradisional dalam sistem hukum Indonesia tidak sepenuhnya disamakan dengan minuman beralkohol industri. Dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013, pengendalian terhadap minuman beralkohol tradisional diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan terhadap produksi, peredaran, dan

²⁸Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang *Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol*.

penjualannya sesuai dengan karakteristik sosial dan budaya masyarakat di daerah masing-masing.²⁹

Klasifikasi minuman beralkohol tersebut memiliki implikasi penting dalam kebijakan pengendalian dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam praktiknya, minuman beralkohol dengan kadar alkohol yang lebih tinggi umumnya dikenakan pembatasan yang lebih ketat dalam hal peredaran, penjualan, maupun tempat distribusinya. Pembatasan tersebut dimaksudkan untuk mengurangi potensi penyalahgunaan minuman beralkohol yang dapat menimbulkan berbagai dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat serta ketertiban umum.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, klasifikasi minuman beralkohol juga menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan pengawasan dan pengendalian terhadap peredaran minuman beralkohol di wilayahnya. Pemerintah daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan pengendalian, seperti pembatasan lokasi penjualan, pengawasan terhadap distribusi, serta pengaturan mengenai tempat-tempat tertentu yang diperbolehkan untuk menjual minuman beralkohol.

Dengan demikian, klasifikasi minuman beralkohol berdasarkan kadar alkohol sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan merupakan instrumen penting dalam kebijakan pengendalian dan pengawasan minuman beralkohol. Melalui klasifikasi tersebut, pemerintah daerah dapat menerapkan kebijakan pengaturan yang lebih proporsional sesuai dengan tingkat risiko yang ditimbulkan oleh masing-masing jenis minuman beralkohol terhadap kesehatan masyarakat maupun ketertiban sosial.

1.3. Jenis Minuman Beralkohol

Minuman beralkohol memiliki berbagai jenis yang berbeda-beda yang dipengaruhi oleh bahan baku yang digunakan, metode pengolahan, serta kadar alkohol yang dihasilkan dari proses produksinya. Perbedaan tersebut menyebabkan minuman beralkohol dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis yang

²⁹*Ibid.*, Pasal 8.

memiliki karakteristik berbeda, baik dari segi kandungan alkohol maupun dari segi teknik pembuatannya. Oleh karena itu, dalam kajian ilmu pangan dan kesehatan masyarakat, minuman beralkohol umumnya dibedakan berdasarkan proses produksi yang digunakan untuk menghasilkan alkohol di dalam minuman tersebut.

Secara umum, minuman beralkohol dapat dibedakan menjadi minuman beralkohol hasil fermentasi dan minuman beralkohol hasil destilasi. Minuman beralkohol hasil fermentasi merupakan minuman yang dihasilkan melalui proses fermentasi bahan-bahan yang mengandung gula atau karbohidrat dengan bantuan mikroorganisme seperti ragi. Dalam proses fermentasi tersebut, kandungan gula dalam bahan baku diubah menjadi alkohol dan karbon dioksida melalui proses biokimia tertentu.³⁰

Minuman beralkohol yang dihasilkan melalui proses fermentasi biasanya memiliki kadar alkohol yang relatif lebih rendah. Jenis minuman beralkohol yang termasuk dalam kelompok ini antara lain minuman yang dihasilkan dari fermentasi biji-bijian atau buah-buahan, seperti bir dan anggur. Selain itu, berbagai masyarakat juga mengenal minuman fermentasi tradisional yang diproduksi dari bahan-bahan lokal melalui proses fermentasi alami.

Selain minuman hasil fermentasi, terdapat pula minuman beralkohol hasil destilasi, yaitu minuman yang diproduksi melalui proses penyulingan terhadap cairan hasil fermentasi. Proses destilasi dilakukan untuk memisahkan alkohol dari campuran cairan hasil fermentasi sehingga menghasilkan kadar alkohol yang lebih tinggi. Oleh karena itu, minuman beralkohol hasil destilasi umumnya memiliki kadar alkohol yang lebih tinggi dibandingkan dengan minuman hasil fermentasi.³¹

Minuman beralkohol hasil destilasi dalam praktik perdagangan internasional sering dikenal sebagai minuman keras atau spirits. Minuman jenis ini biasanya diproduksi secara industri dan memiliki kadar alkohol yang relatif tinggi sehingga dalam banyak negara peredarannya dikenakan pembatasan tertentu.

³⁰ Achmad Djaeni, *Ilmu Gizi untuk Mahasiswa dan Profesi*, Jakarta: Dian Rakyat, 2009.

³¹ Soekidjo Notoatmodjo, *Promosi Kesehatan dan Perilaku Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012

Di samping minuman beralkohol yang diproduksi secara industri, dalam berbagai masyarakat juga dikenal adanya minuman beralkohol tradisional yang diproduksi secara lokal dengan menggunakan bahan-bahan alami serta teknik fermentasi yang berkembang secara turun-temurun. Minuman beralkohol tradisional umumnya dihasilkan dari bahan-bahan seperti nira kelapa, beras, jagung, atau bahan pangan lainnya yang difermentasi secara alami oleh masyarakat setempat.³²

Dalam masyarakat Indonesia, berbagai jenis minuman beralkohol tradisional dikenal dengan nama yang berbeda-beda sesuai dengan daerah asalnya. Keberadaan minuman tersebut sering kali berkaitan dengan tradisi budaya maupun kegiatan sosial tertentu dalam masyarakat. Namun demikian, dalam praktiknya minuman beralkohol tradisional juga dapat memiliki kadar alkohol yang bervariasi tergantung pada bahan baku serta proses pembuatannya.

Dalam sistem hukum Indonesia, keberadaan minuman beralkohol termasuk minuman beralkohol tradisional pada prinsipnya diakui, namun produksi dan peredarannya tetap berada dalam pengawasan pemerintah. Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran, serta penjualan minuman beralkohol tradisional sesuai dengan karakteristik sosial dan budaya masyarakat di daerah masing-masing.³³

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa keberagaman jenis minuman beralkohol memerlukan pendekatan pengaturan yang proporsional. Minuman beralkohol industri maupun minuman beralkohol tradisional memiliki karakteristik yang berbeda sehingga kebijakan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah perlu disesuaikan dengan tingkat risiko yang dapat ditimbulkan terhadap kesehatan masyarakat serta ketertiban umum.

³² Dadang Hawari, *Penyalahgunaan dan Ketergantungan Alkohol*, Jakarta: Balai Penerbit Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, 2009.

³³ Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang *Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol*.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemahaman mengenai berbagai jenis minuman beralkohol menjadi penting dalam merumuskan kebijakan pengawasan dan pengendalian yang efektif. Dengan memahami karakteristik masing-masing jenis minuman beralkohol, pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan pengendalian yang lebih tepat, seperti pembatasan tempat penjualan, pengawasan distribusi, serta pengaturan terhadap produksi minuman beralkohol tradisional.

Dengan demikian, pengelompokan jenis minuman beralkohol tidak hanya penting dalam kajian ilmiah mengenai alkohol, tetapi juga memiliki relevansi penting dalam perumusan kebijakan hukum yang berkaitan dengan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di daerah.

1.4. Minuman Beralkohol Legal dan Ilegal

Dalam praktik peredaran di masyarakat, minuman beralkohol pada umumnya dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu **minuman beralkohol legal** dan **minuman beralkohol ilegal**. Perbedaan tersebut berkaitan dengan aspek perizinan, standar produksi, mekanisme distribusi, serta kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur produksi dan peredaran minuman beralkohol.

Minuman beralkohol yang **legal** merupakan minuman beralkohol yang diproduksi, diedarkan, dan diperdagangkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Produk minuman beralkohol tersebut harus memenuhi standar keamanan dan mutu pangan, memiliki izin produksi dan izin edar dari instansi yang berwenang, serta diperdagangkan melalui mekanisme distribusi yang sah. Dalam sistem hukum Indonesia, pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, distribusi, serta penjualan minuman beralkohol diatur antara lain dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol.³⁴

Peraturan Presiden tersebut mengatur berbagai aspek penting yang berkaitan dengan pengendalian minuman

³⁴Peraturan Presiden., *Ibid.*

beralkohol, antara lain mengenai klasifikasi minuman beralkohol berdasarkan kadar etanol, pembatasan tempat penjualan minuman beralkohol, serta kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan terhadap peredaran minuman beralkohol. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa minuman beralkohol merupakan komoditas yang peredarannya tidak bersifat bebas, melainkan harus berada dalam mekanisme pengawasan pemerintah guna menjamin keamanan produk serta melindungi masyarakat dari potensi dampak negatif yang dapat ditimbulkan.

Sedangkan minuman beralkohol ilegal adalah kebalikan dari minuman beralkohol legal, dijual dengan tanpa pembayaran pajak terhadap negara konsumen, karena proses produksi, distribusi dan penjualan di luar dari peraturan dan regulasi yang berlaku dan di tidak terawasi oleh pemerintah. Alkohol nonlegal ini terbagi lagi menjadi, antara lain:

- a. Minuman Beralkohol Selundupan: Minuman beralkohol dengan merek dagang yang asli, lalu diimpor secara ilegal (diselundupkan) ke suatu tempat tertentu tanpa membayar bea masuk dan atau cukai.
- b. Minuman Beralkohol Palsu: Minuman beralkohol yang merupakan produk tiruan dari suatu merek resmi. Termasuk di dalamnya produk isi ulang, produk palsu dan perusakan.
- c. Minuman Beralkohol yang Tidak Sesuai Standar (*nonconfirming*): Produk-produk minuman beralkohol yang tidak mematuhi standar dan aturan proses produksi, panduan, atau peraturan pelabelan, termasuk produk yang diproduksi dengan menggunakan alkohol ilegal atau alkohol yang tidak alami dalam industri.
- d. Minuman Beralkohol Substitusi (*surrogate*): Produk yang mengandung alkohol yang sengaja diproduksi tidak untuk konsumsi manusia, namun tetap menjadi konsumsi sebagai minuman beralkohol.
- e. Minuman Beralkohol Oplosan: Minuman beralkohol oplosan digolongkan dalam kategori diantara minuman beralkohol yang tidak sesuai standar dan substitusi. Oplosan adalah campuran bahan baku yang tidak melalui proses penyulingan yang benar dan menghasilkan alkohol yang tidak memenuhi standar (minuman beralkohol yang tidak standar). Oplosan bisa menjadi berbahaya bagi kesehatan apabila

mengandung bahan baku yang tidak aman untuk dikonsumsi, seperti metanol yang berfungsi sebagai pengganti alkohol (minuman beralkohol substitusi).

Selanjutnya, Hizkia Respatiadi dan Sugianto Tandr³⁵ dalam artikelnya menguraikan kualifikasi alkohol ilegal, sebagai berikut:

- Alkohol Ilegal, adalah alkohol yang tidak dikenakan pajak di negara yang mengkonsumsi, karena biasanya diproduksi, didistribusikan dan dijual di luar saluran formal dan di luar pengawasan pemerintah.

Ada beberapa tipe alkohol ilegal, termasuk:

- ☑ Alkohol Selundupan:
Alkohol dengan merek dagang asli yang diimpor atau diselundupkan secara ilegal ke suatu wilayah yuridiksi dan dijual tanpa membayar bea masuk dan/atau cukai.
- ☑ Alkohol Palsu:
Imitasi produk bermerk resmi, termasuk isi ulang, pemalsuan, dan perusakan.
- ☑ Alkohol yang Tidak Sesuai Standar (*non-conforming*):
Produk-produk yang tidak mengikuti aturan dan standar proses produksi, pedoman, atau aturan pelabelan. Termasuk di dalamnya produk-produk yang diproduksi dengan alkohol tidak alami atau alkohol ilegal untuk industri.
- ☑ Alkohol “Substitusi” (*surrogate*):
Alkohol atau produk yang mengandung alkohol yang bukan diperuntukkan atau dijual untuk konsumsi manusia tetapi dikonsumsi sebagai pengganti minuman beralkohol.
- ☑ Alkohol Oplosan:
Di Indonesia, istilah alkohol oplosan masuk ke dalam kategori antara alkohol yang tidak sesuai standar (*non-conforming*) dan alkohol “substitusi” (*surrogate*). Oplosan mengandung campuran bahan baku yang tidak melalui proses penyulingan yang semestinya (menjadi alkohol yang tidak sesuai standar). Oplosan dapat berbahaya bagi kesehatan apabila juga mengandung bahan baku yang tidak layak dikonsumsi seperti metanol (menjadi alkohol “substitusi”).

Salah satu bentuk minuman beralkohol ilegal yang kerap ditemukan dalam masyarakat adalah minuman beralkohol oplosan, yaitu minuman beralkohol yang dibuat dengan

³⁵Hizkia Respatiadi dan Sugianto Tandra. “Memerangi Alkohol Ilegal: Prioritas Kebijakan di Bandung, Jawa Barat”. Jakarta: Center for Indonesian Policy Studies (CIPS), 2018, hlm. 4.

mencampurkan berbagai bahan tanpa memenuhi standar keamanan pangan dan kadar alkohol yang ditetapkan. Minuman beralkohol oplosan umumnya diproduksi secara ilegal dengan menggunakan bahan yang komposisinya tidak jelas, sehingga berpotensi menimbulkan dampak kesehatan yang serius bagi konsumen.

Konsumsi minuman beralkohol oplosan dapat menyebabkan gangguan kesehatan, mulai dari keracunan alkohol, kerusakan organ tubuh, hingga kematian. Risiko tersebut semakin tinggi karena minuman oplosan sering mengandung zat berbahaya seperti metanol (*methyl alcohol*/CH₃OH), yaitu senyawa yang lazim digunakan dalam pelarut industri, pembersih, dan bahan kimia lainnya.

Metanol bersifat sangat beracun bagi tubuh manusia. Dalam proses metabolisme, metanol dapat diubah menjadi senyawa beracun seperti formaldehida dan asam format yang dapat merusak sistem saraf, menyebabkan gangguan penglihatan hingga kebutaan, bahkan kematian, meskipun dikonsumsi dalam jumlah kecil.

Dari penggolongan minuman beralkohol sebagaimana dipaparkan sebelumnya, terdapat beberapa jenis minuman beralkohol, antara lain:³⁶

1. Anggur;

Anggur merupakan minuman beralkohol yang dibuat dari sari anggur yang berjenis *vitis vinifera* yang tumbuh di area 30-50 derajat lintang utara dan selatan. Minuman dari sari buah-buahan baik anggur atau lainnya memiliki kadar alkohol sebesar 8%-15%.

2. Bir;

Bir merupakan minuman beralkohol yang terbuat dari fermentasi bahan berpati dan tidak melalui penyulingan setelah fermentasi. Kadar alkohol yang terdapat dalam bir sekitar 10%-20%.

3. Vodka;

³⁶ Husnul Abdi. "10 Jenis Alkohol Dalam Minuman Keras, Ketahui Kandungannya", (online). Diakses dari: <https://www.liputan6.com/hot/read/4226305/10jenis-alkohol-dalam-minuman-keras-ketahui-kandungannya>. Diunduh 15 Februari 2026.

Vodka merupakan minuman beralkohol yang berasal dari luar negeri dan banyak beredar di Indonesia serta diperjual belikan biasanya di resto atau cafe milenial. Vodka sendiri memiliki kandungan alkohol yang cukup tinggi sekitar 35%-60% (tiga puluh lima persen sampai dengan enam puluh persen).

4. Wiski;

Wiski juga salah satu jenis minuman beralkohol yang diperjual belikan di Indonesia dan berasal dari luar negeri yang dibuat dari fermentasi serelia dari proses mashing atau penghalusan, pencampuran dan dipanaskan melalui proses distilisasi dengan cara disimpan dalam tong kecil dari kayu. Wiski sendiri memiliki kadar kandungan alkohol yang hampir sama dengan vodka namun lebih rendah sekitar 30%-50%.

5. Tuak.

Tuak merupakan jenis minuman tradisional yang beralkohol atau mengandung alkohol karena dibuat melalui fermentasi makanan atau minuman yang mengandung gula dan sering juga disebut dengan arak. Arak atau tuak sendiri mengandung lumayan tinggi kadar alkohol didalamnya sekitar 15%-25%.

Dalam perspektif kesehatan masyarakat, konsumsi minuman beralkohol yang tidak terkontrol juga dapat meningkatkan berbagai risiko sosial dan kesehatan. Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization/WHO*) menyebutkan bahwa konsumsi alkohol merupakan salah satu faktor risiko utama yang berkaitan dengan berbagai penyakit tidak menular, gangguan mental dan perilaku, serta berbagai bentuk cedera akibat kecelakaan maupun kekerasan.³⁷ Oleh karena itu, pengawasan terhadap produksi dan peredaran minuman beralkohol merupakan bagian penting dari upaya perlindungan kesehatan masyarakat.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengendalian terhadap peredaran minuman beralkohol juga berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam

³⁷ World Health Organization, *Global Status Report on Alcohol and Health*, Geneva: WHO, 2018.

mengatur kegiatan perdagangan serta menjaga ketertiban umum di wilayahnya. Pemerintah daerah memiliki peran penting dalam memastikan bahwa peredaran minuman beralkohol di daerah tetap berada dalam batas-batas yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan serta tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kehidupan sosial masyarakat.

Dengan demikian, pembedaan antara minuman beralkohol legal dan ilegal memiliki arti penting dalam perumusan kebijakan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol. Kebijakan tersebut tidak hanya dimaksudkan untuk mengatur kegiatan perdagangan minuman beralkohol, tetapi juga untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari berbagai risiko kesehatan dan sosial yang dapat ditimbulkan oleh peredaran minuman beralkohol yang tidak terkendali.

1.5. Minuman Beralkohol Tradisional

Selain minuman beralkohol yang diproduksi secara industri, dalam berbagai masyarakat juga dikenal adanya minuman beralkohol tradisional yang diproduksi secara lokal dengan menggunakan bahan-bahan alami serta teknik fermentasi yang berkembang secara turun-temurun. Keberadaan minuman beralkohol tradisional umumnya berkaitan erat dengan budaya, adat istiadat, serta praktik sosial yang hidup dalam masyarakat di berbagai daerah di Indonesia.

Minuman beralkohol tradisional pada umumnya dihasilkan melalui proses fermentasi bahan-bahan yang mengandung gula atau karbohidrat, seperti nira kelapa, beras, jagung, singkong, atau bahan pangan lainnya. Proses fermentasi tersebut dilakukan dengan bantuan mikroorganisme alami, seperti ragi atau bakteri tertentu, yang mengubah kandungan gula dalam bahan baku menjadi alkohol dan karbon dioksida. Proses fermentasi ini telah dikenal sejak lama dalam berbagai kebudayaan masyarakat dan menjadi bagian dari tradisi kuliner serta praktik sosial di banyak daerah.³⁸

Dalam konteks masyarakat Indonesia, berbagai jenis minuman beralkohol tradisional dikenal dengan nama yang

³⁸Achmad Djaeni, *Ilmu Gizi*, Jakarta: Dian Rakyat, 2009.

berbeda-beda sesuai dengan daerah asalnya. Misalnya, di beberapa wilayah Sulawesi dikenal minuman beralkohol tradisional yang berasal dari hasil fermentasi nira kelapa atau aren, sementara di daerah lain terdapat minuman tradisional yang dihasilkan dari fermentasi beras atau bahan pangan lainnya. Minuman-minuman tersebut pada umumnya diproduksi secara tradisional dalam skala kecil oleh masyarakat setempat dengan menggunakan teknik pengolahan yang diwariskan secara turun-temurun.

Dalam kajian antropologi dan sosiologi, keberadaan minuman beralkohol tradisional tidak hanya dipandang sebagai produk pangan, tetapi juga memiliki dimensi sosial dan budaya yang cukup kuat. Dalam beberapa komunitas masyarakat, minuman beralkohol tradisional digunakan dalam berbagai kegiatan adat, upacara keagamaan, maupun kegiatan sosial tertentu yang menjadi bagian dari kehidupan masyarakat.³⁹

Meskipun demikian, keberadaan minuman beralkohol tradisional juga menimbulkan berbagai persoalan dalam konteks kesehatan masyarakat dan ketertiban sosial. Produksi minuman beralkohol tradisional yang dilakukan secara sederhana sering kali tidak melalui proses pengawasan mutu yang memadai sehingga kadar alkohol yang terkandung di dalamnya dapat bervariasi dan tidak terstandarisasi. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan risiko kesehatan apabila minuman tersebut dikonsumsi secara berlebihan atau diproduksi dengan menggunakan bahan-bahan yang tidak memenuhi standar keamanan pangan.

Dalam sistem hukum Indonesia, keberadaan minuman beralkohol tradisional pada prinsipnya tetap diakui, namun produksi dan peredarannya berada dalam pengawasan pemerintah. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, yang menyatakan bahwa:

³⁹Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009.

“Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran dan penjualan Minuman Beralkohol Tradisional untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan di wilayah kerja masing-masing.”⁴⁰

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional di wilayahnya. Pengendalian tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional tetap memperhatikan aspek keamanan, ketertiban umum, serta kepentingan kesehatan masyarakat.

Dalam praktiknya, pengaturan terhadap minuman beralkohol tradisional perlu memperhatikan keseimbangan antara aspek perlindungan masyarakat dan penghormatan terhadap nilai-nilai budaya lokal. Di satu sisi, pemerintah perlu memastikan bahwa produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional tidak menimbulkan dampak negatif bagi kesehatan masyarakat maupun ketertiban sosial. Namun di sisi lain, keberadaan minuman beralkohol tradisional yang memiliki keterkaitan dengan adat istiadat dan tradisi masyarakat juga perlu dipahami dalam kerangka penghormatan terhadap keragaman budaya yang hidup dalam masyarakat.

Oleh karena itu, kebijakan pengawasan dan pengendalian terhadap minuman beralkohol tradisional perlu dirumuskan secara proporsional dengan mempertimbangkan berbagai aspek, antara lain aspek kesehatan masyarakat, ketertiban umum, nilai-nilai budaya lokal, serta kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur kehidupan masyarakat di wilayahnya. Dalam konteks tersebut, pengaturan melalui Peraturan Daerah menjadi salah satu instrumen penting bagi pemerintah daerah untuk menetapkan mekanisme pengawasan, pembatasan peredaran, serta pengendalian terhadap produksi dan distribusi minuman

⁴⁰Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang *Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol*.

beralkohol tradisional sesuai dengan karakteristik sosial dan budaya masyarakat di daerah masing-masing.

Dengan demikian, keberadaan minuman beralkohol tradisional perlu dipahami tidak hanya sebagai fenomena ekonomi atau konsumsi masyarakat, tetapi juga sebagai fenomena sosial budaya yang memerlukan pendekatan pengaturan yang komprehensif. Pengaturan tersebut diharapkan mampu menjaga keseimbangan antara perlindungan masyarakat dari dampak negatif minuman beralkohol dan penghormatan terhadap nilai-nilai budaya yang berkembang dalam masyarakat.

2. Konsumsi Minuman Beralkohol dan Dampaknya

2.1. Pengaruh Alkohol Terhadap Kesehatan Manusia

Minuman beralkohol mengandung zat aktif berupa etanol (*ethyl alcohol*) yang termasuk dalam kelompok zat psikoaktif yang dapat mempengaruhi fungsi sistem saraf pusat manusia. Dalam jumlah tertentu alkohol dapat menimbulkan efek relaksasi serta perubahan suasana hati, namun apabila dikonsumsi secara berlebihan atau dalam jangka waktu yang lama dapat menimbulkan berbagai gangguan kesehatan baik yang bersifat fisik maupun psikologis. Oleh karena itu, dalam kajian kesehatan masyarakat konsumsi alkohol sering dikaitkan dengan berbagai masalah kesehatan yang dapat mempengaruhi kualitas hidup individu maupun masyarakat secara luas.

Secara fisiologis, alkohol yang masuk ke dalam tubuh akan diserap dengan cepat melalui saluran pencernaan, terutama melalui lambung dan usus halus, kemudian masuk ke dalam aliran darah dan didistribusikan ke seluruh organ tubuh termasuk otak. Alkohol memiliki sifat larut dalam air sehingga dapat dengan mudah menyebar ke berbagai jaringan tubuh. Proses metabolisme alkohol sebagian besar terjadi di dalam hati melalui kerja enzim *alcohol dehydrogenase* yang mengubah etanol menjadi asetaldehida yang kemudian dimetabolisme lebih lanjut menjadi asetat sebelum akhirnya dikeluarkan dari tubuh melalui urin, napas, dan keringat.⁴¹

⁴¹ Achmad Djaeni, *Ilmu Gizi*, Jakarta: Dian Rakyat, 2009, hlm. 221–223.

Namun demikian, kemampuan tubuh dalam memetabolisme alkohol memiliki batas tertentu. Apabila alkohol dikonsumsi dalam jumlah yang melebihi kemampuan metabolisme tubuh, maka kadar alkohol dalam darah akan meningkat sehingga dapat menimbulkan berbagai gangguan fisiologis. Kondisi ini dapat menyebabkan intoksikasi alkohol, yaitu keadaan keracunan akibat tingginya kadar alkohol dalam darah yang dapat mempengaruhi fungsi organ tubuh serta kesadaran seseorang.

Salah satu organ tubuh yang paling terdampak oleh konsumsi alkohol adalah sistem saraf pusat, khususnya otak. Alkohol bekerja sebagai depresan yang menekan aktivitas sistem saraf pusat sehingga mempengaruhi fungsi kognitif manusia seperti kemampuan berpikir, memori, konsentrasi, serta kemampuan pengambilan keputusan. Pada tingkat konsumsi tertentu alkohol dapat menyebabkan gangguan koordinasi gerakan tubuh, penurunan refleks, serta gangguan keseimbangan yang dapat meningkatkan risiko kecelakaan dan cedera. Dalam kondisi yang lebih berat, konsumsi alkohol dalam jumlah tinggi dapat menyebabkan gangguan kesadaran, koma, bahkan kematian akibat keracunan alkohol.⁴²

Selain mempengaruhi fungsi otak, konsumsi alkohol juga dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap berbagai organ tubuh lainnya, terutama hati (liver) yang merupakan organ utama dalam metabolisme alkohol. Konsumsi alkohol secara berlebihan dalam jangka waktu yang lama dapat menyebabkan berbagai gangguan hati seperti perlemakan hati (fatty liver), hepatitis alkoholik, serta sirosis hati, yaitu kondisi kerusakan hati permanen yang dapat berujung pada kegagalan fungsi hati.⁴³

Dampak kesehatan akibat konsumsi alkohol juga berkaitan dengan meningkatnya risiko berbagai penyakit tidak menular. Penelitian dalam bidang kesehatan masyarakat menunjukkan bahwa konsumsi alkohol dapat meningkatkan risiko penyakit jantung, gangguan pankreas, gangguan sistem pencernaan, serta beberapa jenis kanker seperti kanker hati, kanker esofagus,

⁴²Dadang Hawari, *Penyalahgunaan dan Ketergantungan Alkohol*, Jakarta: Balai Penerbit Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, 2009, hlm. 35–38.

⁴³*Ibid.*, hlm. 52–55.

kanker rongga mulut, dan kanker payudara. Selain itu, konsumsi alkohol juga dapat mempengaruhi sistem kekebalan tubuh sehingga meningkatkan kerentanan terhadap berbagai penyakit infeksi.⁴⁴

Di samping dampak terhadap kesehatan fisik, konsumsi alkohol juga memiliki pengaruh terhadap kesehatan mental dan perilaku manusia. Alkohol dapat mempengaruhi fungsi psikologis seseorang sehingga berpotensi menimbulkan berbagai gangguan mental seperti depresi, kecemasan, gangguan kontrol impuls, serta berbagai gangguan perilaku lainnya. Konsumsi alkohol yang berlebihan juga sering dikaitkan dengan meningkatnya risiko perilaku agresif, kekerasan, serta berbagai bentuk perilaku sosial yang menyimpang.⁴⁵

Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization/WHO*) menyebutkan bahwa konsumsi alkohol merupakan salah satu faktor risiko utama yang berkontribusi terhadap beban penyakit global. Dalam laporan *Global Status Report on Alcohol and Health*, WHO menjelaskan bahwa konsumsi alkohol berkaitan dengan lebih dari 200 jenis penyakit dan kondisi kesehatan, termasuk penyakit tidak menular, gangguan mental dan perilaku, serta berbagai bentuk cedera akibat kecelakaan lalu lintas, kekerasan, dan perilaku berisiko lainnya.⁴⁶

Selain berdampak pada kesehatan individu, konsumsi alkohol juga memiliki implikasi yang luas terhadap kesehatan masyarakat. Konsumsi alkohol yang tidak terkendali dapat meningkatkan risiko kecelakaan lalu lintas, kekerasan dalam rumah tangga, gangguan ketertiban umum, serta berbagai permasalahan sosial lainnya yang dapat mempengaruhi stabilitas kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, dalam perspektif kesehatan masyarakat, pengendalian terhadap produksi, distribusi, serta konsumsi minuman beralkohol merupakan bagian penting dari strategi perlindungan kesehatan masyarakat.

⁴⁴Soekidjo Notoatmodjo, *Promosi Kesehatan dan Perilaku Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012, hlm. 168–170.

⁴⁵Dadang Hawari, *Penyalahgunaan dan Ketergantungan Alkohol*, Jakarta: FKUI, 2009, hlm. 60–64.

⁴⁶World Health Organization, *Global Status Report on Alcohol and Health*, Geneva: WHO, 2018, hlm. 3–5.

Dalam konteks kebijakan publik, berbagai negara menerapkan kebijakan pengendalian terhadap produksi dan peredaran minuman beralkohol sebagai bagian dari kebijakan kesehatan masyarakat. Kebijakan tersebut dapat berupa pembatasan usia konsumsi alkohol, pembatasan tempat penjualan minuman beralkohol, pengaturan sistem perizinan usaha minuman beralkohol, serta pengawasan terhadap peredaran minuman beralkohol ilegal. Kebijakan tersebut bertujuan untuk mengurangi dampak negatif konsumsi alkohol terhadap kesehatan masyarakat sekaligus menjaga ketertiban sosial dalam kehidupan bermasyarakat.

Dengan demikian, pengaruh alkohol terhadap kesehatan manusia tidak hanya berkaitan dengan aspek medis, tetapi juga memiliki dimensi sosial yang luas. Oleh karena itu, upaya pengawasan dan pengendalian terhadap produksi, distribusi, serta konsumsi minuman beralkohol menjadi penting dalam rangka melindungi kesehatan masyarakat serta mencegah berbagai dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh konsumsi alkohol yang tidak terkendali.

2.2. Penyalahgunaan Alkohol dan Ketergantungan Alkohol

Konsumsi minuman beralkohol dalam masyarakat pada dasarnya merupakan fenomena sosial yang memiliki berbagai dimensi, baik dimensi kesehatan, psikologis, maupun sosial. Dalam batas tertentu konsumsi alkohol dapat menjadi bagian dari interaksi sosial dalam masyarakat, namun konsumsi alkohol yang tidak terkendali dapat berkembang menjadi penyalahgunaan alkohol maupun ketergantungan alkohol. Kedua kondisi tersebut merupakan permasalahan kesehatan masyarakat yang serius karena dapat menimbulkan dampak luas terhadap kesehatan individu, stabilitas keluarga, serta ketertiban sosial dalam masyarakat.

Dalam kajian kesehatan masyarakat dan psikiatri, istilah penyalahgunaan alkohol dan ketergantungan alkohol memiliki pengertian ilmiah yang berbeda. Penyalahgunaan alkohol pada umumnya diartikan sebagai pola konsumsi alkohol yang tidak terkendali atau tidak sesuai dengan norma kesehatan sehingga menimbulkan gangguan dalam kehidupan individu maupun

masyarakat. Sementara itu, ketergantungan alkohol merupakan kondisi ketika seseorang mengalami dorongan kuat untuk mengonsumsi alkohol secara terus-menerus sehingga sulit menghentikan kebiasaan tersebut meskipun menyadari dampak negatif yang ditimbulkan. Para ahli kesehatan jiwa menyebutkan bahwa ketergantungan alkohol berkaitan dengan perubahan fungsi biologis dan psikologis yang menyebabkan individu mengalami kebutuhan yang semakin kuat terhadap alkohol.⁴⁷

Dalam kajian kesehatan masyarakat dan psikiatri, penyalahgunaan alkohol merujuk pada pola konsumsi alkohol yang tidak terkendali sehingga menimbulkan gangguan dalam berbagai aspek kehidupan individu, seperti kesehatan, pekerjaan, hubungan sosial, maupun fungsi keluarga. Penyalahgunaan alkohol biasanya ditandai dengan konsumsi alkohol secara berlebihan, kebiasaan mengonsumsi alkohol dalam situasi yang berisiko, serta ketidakmampuan individu untuk mengendalikan frekuensi dan jumlah konsumsi alkohol meskipun menyadari adanya dampak negatif yang ditimbulkan.⁴⁸

Sementara itu, ketergantungan alkohol merupakan kondisi yang lebih berat dibandingkan penyalahgunaan alkohol. Ketergantungan alkohol ditandai dengan adanya dorongan kuat untuk terus mengonsumsi alkohol serta ketidakmampuan individu untuk menghentikan kebiasaan tersebut. Dalam kondisi ketergantungan, individu biasanya mengalami peningkatan toleransi terhadap alkohol sehingga membutuhkan jumlah alkohol yang lebih besar untuk memperoleh efek yang sama. Selain itu, ketika konsumsi alkohol dihentikan, individu dapat mengalami berbagai gejala putus alkohol (*withdrawal symptoms*) seperti kegelisahan, tremor, gangguan tidur, hingga gangguan kesadaran.⁴⁹

Dalam perspektif psikiatri modern, penyalahgunaan alkohol dan ketergantungan alkohol termasuk dalam kategori gangguan penggunaan zat (*substance use disorders*). Gangguan ini berkaitan dengan perubahan fungsi otak yang mempengaruhi kemampuan seseorang dalam mengendalikan perilaku serta

⁴⁷Dadang Hawari, *Penyalahgunaan dan Ketergantungan Alkohol*, Jakarta: Balai Penerbit Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, 2009, hlm. 21–23

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 25–27.

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 31–33.

mengambil keputusan secara rasional. Konsumsi alkohol secara terus-menerus dapat mempengaruhi sistem neurotransmitter dalam otak yang berperan dalam pengaturan emosi, motivasi, serta sistem penghargaan (*reward system*). Perubahan fungsi neurologis tersebut dapat menyebabkan individu mengalami dorongan yang kuat untuk terus mengonsumsi alkohol meskipun menyadari dampak negatifnya.⁵⁰

Penyalahgunaan alkohol pada umumnya tidak terjadi secara tiba-tiba, tetapi dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, antara lain faktor individu, faktor sosial budaya, faktor lingkungan, serta faktor ekonomi. Faktor individu meliputi kondisi psikologis seseorang seperti stres, depresi, kecemasan, atau tekanan emosional yang mendorong individu menggunakan alkohol sebagai mekanisme pelarian (*coping mechanism*). Faktor sosial juga memiliki pengaruh yang cukup signifikan terhadap perilaku konsumsi alkohol, seperti pengaruh pergaulan, tekanan kelompok sebaya (*peer pressure*), maupun budaya konsumsi alkohol dalam komunitas tertentu. Selain itu, faktor lingkungan seperti kemudahan akses terhadap minuman beralkohol dan lemahnya pengawasan terhadap peredarannya juga dapat meningkatkan risiko penyalahgunaan alkohol dalam masyarakat.⁵¹

Dampak dari penyalahgunaan alkohol tidak hanya dirasakan oleh individu yang mengonsumsinya, tetapi juga dapat mempengaruhi kehidupan keluarga dan masyarakat secara luas. Konsumsi alkohol yang berlebihan sering kali berkaitan dengan berbagai permasalahan sosial seperti konflik keluarga, kekerasan dalam rumah tangga, gangguan ketertiban umum, serta meningkatnya risiko kecelakaan lalu lintas. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa alkohol sering menjadi faktor yang berkontribusi terhadap terjadinya perilaku agresif dan tindakan kekerasan dalam masyarakat.⁵²

Dalam perspektif kesehatan masyarakat global, konsumsi alkohol yang berbahaya (*harmful use of alcohol*) telah diidentifikasi sebagai salah satu faktor risiko utama terhadap

⁵⁰Benjamin J. Sadock & Virginia A. Sadock, *Kaplan and Sadock's Synopsis of Psychiatry*, Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins, 2015, hlm. 615–620.

⁵¹Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 233.

⁵²Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 210.

berbagai permasalahan kesehatan di dunia. World Health Organization (WHO) menyebutkan bahwa konsumsi alkohol berkaitan dengan lebih dari 200 jenis penyakit dan kondisi kesehatan yang mempengaruhi manusia. Penyakit dan kondisi tersebut meliputi berbagai gangguan kesehatan fisik maupun mental yang berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan konsumsi alkohol.⁵³

Secara umum, berbagai penyakit yang berkaitan dengan konsumsi alkohol tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa kategori utama. *Pertama*, gangguan mental dan perilaku, seperti gangguan penggunaan alkohol, ketergantungan alkohol, depresi, gangguan kecemasan, serta berbagai gangguan perilaku yang berkaitan dengan penggunaan zat psikoaktif. *Kedua*, penyakit hati, seperti perlemakan hati, hepatitis alkoholik, dan sirosis hati yang merupakan salah satu penyebab utama kematian akibat konsumsi alkohol jangka panjang. *Ketiga*, penyakit kardiovaskular, seperti hipertensi, kardiomiopati alkoholik, penyakit jantung koroner, serta stroke. *Keempat*, gangguan sistem pencernaan, termasuk gastritis, pankreatitis akut dan kronis, serta berbagai gangguan metabolisme yang berkaitan dengan fungsi hati dan pankreas. Kelima, penyakit kanker, antara lain kanker rongga mulut, kanker faring, kanker laring, kanker esofagus, kanker hati, kanker payudara, serta kanker kolorektal.

Selain itu, konsumsi alkohol juga berkaitan dengan meningkatnya risiko penyakit infeksi, seperti tuberkulosis dan pneumonia, karena alkohol dapat melemahkan sistem kekebalan tubuh. Alkohol juga berkontribusi terhadap berbagai cedera dan kematian akibat kecelakaan maupun kekerasan, seperti kecelakaan lalu lintas, kecelakaan kerja, kekerasan interpersonal, kekerasan dalam rumah tangga, serta bunuh diri.

Berdasarkan laporan *Global Status Report on Alcohol and Health*, WHO menyebutkan bahwa konsumsi alkohol menyebabkan sekitar **3 juta kematian setiap tahun di seluruh dunia**, atau sekitar **5,3 persen dari seluruh kematian global**. Selain itu, alkohol juga berkontribusi terhadap sekitar **5 persen**

⁵³ World Health Organization, *Global Status Report on Alcohol and Health 2018*, Geneva: WHO, hlm. 3–5.

dari total beban penyakit dan cedera global yang diukur melalui indikator *disability-adjusted life years (DALYs)*.⁵⁴

Tingginya angka kematian dan penyakit yang berkaitan dengan konsumsi alkohol menunjukkan bahwa penyalahgunaan alkohol merupakan masalah kesehatan masyarakat yang memiliki dampak global. Oleh karena itu, banyak negara menerapkan kebijakan pengendalian terhadap produksi, distribusi, dan konsumsi minuman beralkohol sebagai bagian dari strategi perlindungan kesehatan masyarakat.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan dan pengendalian terhadap peredaran minuman beralkohol memiliki peran penting dalam mencegah meningkatnya penyalahgunaan alkohol dalam masyarakat. Melalui kebijakan pengaturan yang tepat, pemerintah daerah dapat mengendalikan peredaran minuman beralkohol sehingga tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat maupun ketertiban sosial.

Dengan demikian, penyalahgunaan alkohol dan ketergantungan alkohol merupakan permasalahan kesehatan masyarakat yang memiliki dampak luas baik terhadap kesehatan individu maupun kehidupan sosial masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan pengawasan dan pengendalian yang komprehensif terhadap produksi, distribusi, serta konsumsi minuman beralkohol sebagai bagian dari upaya perlindungan kesehatan masyarakat dan pemeliharaan ketertiban sosial.

2.3. Faktor Penyebab Konsumsi Minuman Beralkohol

Konsumsi minuman beralkohol merupakan fenomena sosial yang kompleks dan multidimensional yang tidak dapat dipisahkan dari dinamika perkembangan masyarakat. Dalam perspektif sosiologi hukum, perilaku konsumsi minuman beralkohol tidak hanya dipengaruhi oleh faktor individu, tetapi juga oleh struktur sosial, sistem nilai, kondisi ekonomi, serta efektivitas norma hukum dan mekanisme pengendalian sosial yang berlaku dalam masyarakat.

⁵⁴*Ibid.*, hlm. 33–36.

Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum sangat ditentukan oleh beberapa faktor, antara lain substansi hukum, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat, serta kebudayaan.⁵⁵

Ketika norma tidak lagi efektif mengendalikan perilaku, maka akan muncul gejala penyimpangan sosial. Dalam konteks ini, konsumsi minuman beralkohol dapat berkembang menjadi masalah sosial apabila tidak dikendalikan melalui mekanisme sosial dan hukum yang memadai.

Lebih lanjut, dalam perspektif kriminologi, perilaku menyimpang tidak hanya ditentukan oleh niat individu, tetapi juga oleh adanya kesempatan serta lemahnya kontrol sosial. Oleh karena itu, konsumsi minuman beralkohol perlu dianalisis sebagai fenomena sistemik yang melibatkan interaksi berbagai faktor yang saling mempengaruhi.

Berikut disampaikan beberapa faktor penyebab konsumsi minuman beralkohol.

1. Faktor Individu (Psikologis, Demografis, dan Perilaku)

Faktor individu merupakan determinan awal dalam menjelaskan perilaku konsumsi minuman beralkohol. Namun demikian, dalam pendekatan ilmiah, faktor ini tidak dapat dipahami sebagai pilihan bebas semata, melainkan sebagai respons terhadap kondisi psikologis dan sosial yang dialami individu.

Dalam kajian psikologi sosial, konsumsi alkohol seringkali digunakan sebagai mekanisme koping terhadap tekanan hidup. Menurut Kartini Kartono, perilaku penyimpangan seperti penyalahgunaan alkohol dapat merupakan manifestasi dari konflik batin (*inner conflict*) dan ketidakmampuan individu dalam melakukan penyesuaian diri (*maladjustment*).⁵⁶

Individu yang mengalami stres, kecemasan, atau tekanan sosial cenderung menggunakan alkohol sebagai sarana pelarian untuk memperoleh ketenangan sementara.

⁵⁵Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 8–12.

⁵⁶Kartini Kartono. *Patologi Sosial*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 45–52.

Temuan empiris di Indonesia memperkuat pandangan tersebut. Penelitian menunjukkan bahwa konsumsi alkohol pada remaja berkorelasi dengan faktor psikologis seperti stres, tekanan pergaulan, dan rendahnya kontrol diri.⁵⁷ Hal ini menunjukkan bahwa perilaku konsumsi alkohol tidak berdiri sendiri, tetapi berkaitan erat dengan kondisi psikososial individu.

Selain itu, faktor usia memiliki pengaruh signifikan. Kelompok remaja dan dewasa muda merupakan kelompok yang paling rentan, karena berada dalam fase pencarian identitas diri. Dalam fase ini, individu memiliki kecenderungan eksploratif yang tinggi, serta belum memiliki kontrol diri yang matang, sehingga lebih mudah terpengaruh oleh lingkungan sosial.

Dari aspek pendidikan, rendahnya tingkat literasi kesehatan dan hukum juga berkontribusi terhadap perilaku konsumsi alkohol. Menurut Achmad Ali, kesadaran hukum masyarakat sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan pemahaman terhadap norma hukum yang berlaku.⁵⁸ Rendahnya kesadaran tersebut menyebabkan individu tidak memiliki pertimbangan yang memadai terhadap risiko dan dampak konsumsi alkohol.

2. Faktor Lingkungan Sosial dan Budaya

Lingkungan sosial merupakan faktor eksternal yang sangat dominan dalam membentuk perilaku konsumsi minuman beralkohol. Dalam teori sosiologi, lingkungan sosial berfungsi sebagai agen sosialisasi yang membentuk nilai dan norma melalui proses interaksi sosial.

Menurut Soerjono Soekanto, proses sosialisasi merupakan mekanisme utama dalam pembentukan perilaku individu, dimana nilai dan norma diinternalisasi melalui interaksi dalam keluarga, kelompok sebaya, dan masyarakat.⁵⁹ Dalam konteks ini, apabila lingkungan sosial bersifat permisif terhadap konsumsi alkohol, maka perilaku tersebut akan dianggap sebagai sesuatu yang normal.

⁵⁷Ade Fristy Syahara, dkk., "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Konsumsi Alkohol pada Remaja," *Jurnal Sosiologi Nusantara*, Vol. 6, No. 2, 2020, hlm. 115–125.

⁵⁸ Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 123–130.

⁵⁹ Soerjono Soekanto. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006, hlm. 67–70.

Fenomena ini dikenal sebagai normalisasi perilaku menyimpang, yaitu kondisi dimana perilaku yang secara normatif dianggap menyimpang justru diterima sebagai hal yang wajar dalam kelompok tertentu. Dalam konteks konsumsi alkohol, normalisasi ini terjadi melalui interaksi dalam kelompok sebaya, yang memiliki pengaruh sangat kuat terutama pada kelompok usia muda.

Penelitian di Indonesia menunjukkan bahwa faktor teman sebaya merupakan determinan utama dalam konsumsi alkohol pada remaja. Tekanan kelompok (*peer pressure*) mendorong individu untuk menyesuaikan diri dengan norma kelompok, bahkan ketika norma tersebut bertentangan dengan nilai sosial yang lebih luas.⁶⁰

Selain itu, faktor budaya juga memiliki kontribusi yang signifikan. Dalam beberapa masyarakat di Indonesia, konsumsi minuman beralkohol tradisional merupakan bagian dari praktik sosial dan budaya, seperti dalam kegiatan adat atau interaksi sosial.⁶¹

Namun demikian, dalam perspektif hukum, praktik tersebut tetap memerlukan pengaturan apabila menimbulkan dampak negatif terhadap ketertiban umum dan kesehatan masyarakat.

Lingkungan keluarga juga berperan penting sebagai unit sosial pertama dalam pembentukan perilaku individu. Menurut Kartini Kartono, keluarga yang tidak menjalankan fungsi pengawasan secara efektif berpotensi menghasilkan individu dengan kontrol diri yang lemah dan rentan terhadap perilaku menyimpang.⁶²

3. Faktor Ketersediaan dan Aksesibilitas (Analisis Kriminologis dan Kebijakan Publik)

Faktor ketersediaan dan aksesibilitas minuman beralkohol merupakan determinan struktural yang memiliki pengaruh langsung terhadap tingkat konsumsi dalam masyarakat. Dalam

⁶⁰Ade Fristy Syahara, dkk., *op.cit.*, hlm. 121–123.

⁶¹Shanti Riskiyani, dkk., “Aspek Sosial Budaya Konsumsi Minuman Beralkohol Tradisional,” *Media Kesehatan Masyarakat Indonesia*, Vol. 11, No. 2, 2015, hlm. 75–80.

⁶²Kartini Kartono. *Patologi Sosial*, 2011, hlm. 60–65.

perspektif kriminologi modern, suatu perilaku menyimpang tidak hanya ditentukan oleh niat individu, tetapi juga oleh adanya kesempatan yang terbuka akibat lemahnya sistem pengendalian.

Menurut Topo Santoso, kejahatan dan perilaku menyimpang pada dasarnya merupakan hasil interaksi antara niat dan kesempatan, dimana kesempatan yang terbuka akibat lemahnya pengawasan akan meningkatkan probabilitas terjadinya penyimpangan.⁶³

Dalam konteks minuman beralkohol, kemudahan akses terhadap produk tersebut, baik melalui jalur legal maupun ilegal menciptakan kondisi yang kondusif bagi meningkatnya konsumsi.

Dalam pendekatan kebijakan publik, kondisi ini dapat dijelaskan melalui konsep ketersediaan, yang menyatakan bahwa tingkat konsumsi suatu komoditas berkaitan erat dengan tingkat ketersediaannya di masyarakat. Semakin mudah suatu barang diperoleh, maka semakin tinggi pula tingkat konsumsinya. Konsep ini telah banyak digunakan dalam kajian pengendalian minuman beralkohol di berbagai negara.

Di Indonesia, data Kementerian Kesehatan Republik Indonesia melalui Riskesdas menunjukkan bahwa konsumsi alkohol tidak hanya terjadi di wilayah perkotaan, tetapi juga telah menyebar ke wilayah semi-perkotaan dan pedesaan, yang menunjukkan bahwa akses terhadap minuman beralkohol semakin luas.⁶⁴

Selain itu, keberadaan peredaran minuman beralkohol ilegal (tanpa izin dan tanpa standar) menunjukkan adanya kegagalan dalam sistem pengawasan distribusi. Hal ini memperkuat argumen bahwa faktor ketersediaan tidak hanya berkaitan dengan jumlah produk, tetapi juga dengan lemahnya kontrol terhadap rantai distribusi.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi tingkat ketersediaan dan semakin mudah akses terhadap minuman beralkohol, maka semakin besar kemungkinan

⁶³ Topo Santoso. *Kriminologi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 47–52.

⁶⁴ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. *Laporan Nasional Riskesdas 2018*, Jakarta: Badan Litbangkes, 2019, hlm. 120–125.

masyarakat untuk mengonsumsi, termasuk kelompok yang seharusnya dilindungi oleh hukum.

4. Faktor Ekonomi (Analisis Hukum dan Ekonomi)

Faktor ekonomi merupakan determinan penting yang mempengaruhi konsumsi minuman beralkohol melalui mekanisme permintaan dan penawaran. Dalam perspektif ekonomi, konsumsi suatu barang sangat dipengaruhi oleh harga, daya beli, serta preferensi konsumen.

Faktor ekonomi merupakan salah satu determinan struktural yang memiliki pengaruh signifikan terhadap konsumsi dan peredaran minuman beralkohol dalam masyarakat. Dalam perspektif analisis hukum dan ekonomi, perilaku konsumsi dan distribusi suatu komoditas tidak hanya ditentukan oleh preferensi individu, tetapi juga oleh insentif ekonomi yang melekat pada komoditas tersebut, baik dari sisi permintaan maupun penawaran.

Dari sisi permintaan, tingkat konsumsi minuman beralkohol sangat dipengaruhi oleh harga dan daya beli masyarakat. Secara teoritis, semakin rendah harga suatu barang, maka semakin tinggi tingkat konsumsinya, terutama pada kelompok masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah. Dalam konteks Indonesia, kondisi ini terlihat pada tingginya konsumsi minuman beralkohol tradisional atau ilegal yang dijual dengan harga relatif murah, sehingga lebih mudah dijangkau oleh masyarakat luas.

Di sisi lain, dari perspektif penawaran, minuman beralkohol merupakan komoditas yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan memberikan keuntungan yang signifikan bagi pelaku usaha. Tingginya margin keuntungan ini mendorong pelaku usaha untuk memperluas distribusi, termasuk melalui jalur ilegal. Kondisi tersebut menciptakan suatu insentif ekonomi yang kuat yang seringkali bertentangan dengan tujuan pengendalian sosial dan kesehatan masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum tidak dapat dilepaskan dari dinamika sosial dan ekonomi yang berkembang dalam masyarakat, sehingga seringkali berhadapan dengan kepentingan

ekonomi yang memiliki daya dorong kuat.⁶⁵ Dalam situasi dimana kepentingan ekonomi lebih dominan dibandingkan dengan kepentingan hukum, maka norma hukum cenderung mengalami pelemahan dalam implementasinya.

Lebih lanjut, dalam perspektif hukum dan ekonomi, suatu kebijakan akan efektif apabila mampu mengubah struktur insentif yang dihadapi oleh pelaku. Artinya, apabila keuntungan ekonomi dari peredaran minuman beralkohol terutama yang ilegal lebih besar dibandingkan dengan risiko hukum yang dihadapi, maka pelaku akan cenderung tetap melakukan aktivitas tersebut.

Temuan ini sejalan dengan hasil kajian Sekretariat Jenderal DPR RI yang menunjukkan bahwa peredaran minuman beralkohol ilegal di Indonesia sebagian besar didorong oleh motif ekonomi, khususnya tingginya keuntungan yang diperoleh dibandingkan dengan risiko penegakan hukum yang relatif rendah.⁶⁶ Hal ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara besarnya keuntungan yang diharapkan dengan biaya atau risiko yang mungkin ditanggung dalam perspektif ekonomi hukum.

Selain itu, faktor ekonomi juga berinteraksi dengan faktor ketersediaan. Tingginya permintaan terhadap minuman beralkohol mendorong peningkatan produksi dan distribusi, yang pada akhirnya memperluas ketersediaan di masyarakat. Kondisi ini menciptakan suatu siklus yang saling memperkuat antara permintaan dan penawaran, sehingga konsumsi menjadi semakin sulit dikendalikan.

Dalam konteks kebijakan daerah, faktor ekonomi ini menjadi sangat penting untuk diperhatikan, karena pengendalian minuman beralkohol tidak hanya berkaitan dengan pembatasan konsumsi, tetapi juga dengan pengaturan kegiatan usaha dan distribusi. Oleh karena itu, kebijakan pengendalian harus mampu:

- mengurangi insentif ekonomi terhadap peredaran ilegal,
- meningkatkan biaya pelanggaran melalui penegakan hukum,

⁶⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku*, Jakarta: Kompas, 2009, hlm. 25–30.

⁶⁶ Sekretariat Jenderal DPR RI, “Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol,” *Jurnal Aspirasi*, Vol. 10, No. 2, 2019, hlm. 145–152.

- serta mengendalikan harga dan distribusi melalui mekanisme perizinan.

Dengan demikian, faktor ekonomi tidak hanya berperan sebagai penyebab meningkatnya konsumsi minuman beralkohol, tetapi juga sebagai faktor yang mempengaruhi efektivitas kebijakan pengendalian yang akan diterapkan oleh pemerintah daerah.

5. Faktor Regulasi dan Penegakan Hukum

Faktor regulasi dan penegakan hukum merupakan determinan yang sangat krusial dalam mempengaruhi tingkat konsumsi dan peredaran minuman beralkohol dalam masyarakat. Dalam perspektif hukum, keberadaan norma tidak serta-merta menjamin kepatuhan masyarakat apabila norma tersebut tidak didukung oleh sistem penegakan hukum yang efektif.

Dalam kerangka teori efektivitas hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, keberhasilan suatu sistem hukum ditentukan oleh tiga komponen utama, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan kultur hukum (*legal culture*).⁶⁷ Ketiga komponen tersebut harus berjalan secara sinergis agar hukum dapat berfungsi secara optimal dalam mengatur perilaku masyarakat.

Pertama, dari aspek substansi hukum, pengaturan mengenai minuman beralkohol di Indonesia masih bersifat sektoral dan belum sepenuhnya komprehensif, khususnya dalam konteks pengaturan di tingkat daerah. Ketiadaan norma yang jelas dan rinci terkait pengawasan dan pengendalian menyebabkan terjadinya ruang interpretasi yang luas, yang pada akhirnya melemahkan efektivitas pengaturan.

Kedua, dari aspek struktur hukum, efektivitas pengendalian sangat bergantung pada kapasitas dan integritas aparat penegak hukum. Keterbatasan sumber daya manusia, sarana, serta koordinasi antar lembaga menjadi kendala utama dalam pelaksanaan pengawasan terhadap peredaran minuman

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 90–95.

beralkohol. Kondisi ini menyebabkan lemahnya pengawasan terhadap distribusi, termasuk terhadap peredaran ilegal yang sulit terdeteksi.

Ketiga, dari aspek kultur hukum, tingkat kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap norma hukum juga memegang peranan penting. Dalam banyak kasus, konsumsi minuman beralkohol masih dianggap sebagai bagian dari gaya hidup atau kebiasaan sosial, sehingga norma hukum yang mengatur pembatasan konsumsi tidak selalu dipatuhi.

Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum sangat dipengaruhi oleh kesadaran hukum masyarakat, yaitu tingkat pemahaman dan kepatuhan masyarakat terhadap norma yang berlaku.⁶⁸ Apabila kesadaran hukum rendah, maka hukum akan sulit untuk ditegakkan secara efektif.

Lebih lanjut, dalam perspektif sosiologi hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, hukum tidak hanya berfungsi sebagai aturan normatif, tetapi juga sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*).⁶⁹ Oleh karena itu, pengaturan mengenai minuman beralkohol harus dirancang tidak hanya untuk membatasi perilaku, tetapi juga untuk mengubah pola perilaku masyarakat secara bertahap.

Kajian empiris di Indonesia menunjukkan bahwa lemahnya penegakan hukum menjadi salah satu faktor utama yang menyebabkan maraknya peredaran minuman beralkohol ilegal. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

- rendahnya intensitas pengawasan,
- terbatasnya penindakan terhadap pelanggaran,
- serta kurangnya koordinasi antar instansi terkait.⁷⁰

Dalam perspektif hukum dan ekonomi, lemahnya penegakan hukum juga berimplikasi pada rendahnya biaya atau risiko yang harus ditanggung oleh pelaku pelanggaran, sehingga tidak menimbulkan efek jera. Apabila risiko hukum yang dihadapi relatif kecil dibandingkan dengan keuntungan ekonomi

⁶⁸ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 8–12.

⁶⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 35–40.

⁷⁰ Sekretariat Jenderal DPR RI, “Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol,” *Jurnal Aspirasi*, Vol. 10, No. 2, 2019, hlm. 150–155.

yang diperoleh, maka pelaku akan cenderung tetap melakukan pelanggaran.

Selain itu, desentralisasi kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah juga mempengaruhi efektivitas pengendalian minuman beralkohol. Pemerintah daerah memiliki peran penting dalam mengatur peredaran dan pengawasan melalui Peraturan Daerah. Namun demikian, tanpa adanya regulasi daerah yang jelas dan operasional, pengendalian di tingkat lokal menjadi kurang efektif.

Dengan demikian, faktor regulasi dan penegakan hukum tidak hanya berkaitan dengan keberadaan aturan, tetapi juga dengan kualitas aturan, kapasitas kelembagaan, serta tingkat kepatuhan masyarakat. Ketiga aspek tersebut harus diperkuat secara simultan agar pengendalian minuman beralkohol dapat berjalan secara efektif.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, analisis ini menunjukkan bahwa pengaturan mengenai minuman beralkohol harus dirancang secara komprehensif dengan memperhatikan:

- kejelasan norma dan ruang lingkup pengaturan,
- penguatan kelembagaan pengawasan,
- serta peningkatan kesadaran dan partisipasi masyarakat.

Tanpa adanya penguatan pada aspek regulasi dan penegakan hukum, maka berbagai faktor lain yang mendorong konsumsi minuman beralkohol akan tetap berkembang dan sulit untuk dikendalikan.

6. Faktor Edukasi dan Kesadaran Masyarakat

Faktor edukasi dan kesadaran masyarakat merupakan determinan yang bersifat fundamental dalam mempengaruhi perilaku konsumsi minuman beralkohol. Berbeda dengan faktor ekonomi atau ketersediaan yang bersifat eksternal, faktor ini berkaitan langsung dengan dimensi internal individu, yaitu tingkat pengetahuan, pemahaman, serta sikap terhadap norma hukum dan nilai sosial yang berlaku.

Dalam perspektif sosiologi hukum, kesadaran hukum (*legal awareness*) merupakan salah satu indikator utama efektivitas

hukum dalam masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto, kesadaran hukum mencakup pengetahuan, pemahaman, sikap, dan pola perilaku masyarakat terhadap hukum.⁷¹ Dengan demikian, keberadaan suatu peraturan tidak akan efektif apabila tidak diiringi dengan tingkat kesadaran masyarakat yang memadai.

Lebih lanjut, Achmad Ali menegaskan bahwa kesadaran hukum masyarakat tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma, tetapi juga oleh tingkat pendidikan, pengalaman sosial, serta proses internalisasi nilai hukum dalam kehidupan sehari-hari.⁷² Dalam konteks ini, rendahnya tingkat edukasi masyarakat mengenai dampak konsumsi minuman beralkohol akan berimplikasi langsung pada rendahnya kesadaran untuk mengendalikan perilaku tersebut.

Dari perspektif perilaku sosial, konsumsi minuman beralkohol juga dapat dijelaskan melalui teori *health behavior*, yang menyatakan bahwa perilaku kesehatan seseorang dipengaruhi oleh tingkat pengetahuan, persepsi risiko, serta nilai yang dianut. Apabila individu tidak memahami risiko kesehatan dan sosial dari konsumsi alkohol, maka kecenderungan untuk mengonsumsi akan tetap tinggi.

Data empiris di Indonesia menunjukkan bahwa tingkat literasi kesehatan masyarakat masih relatif rendah, terutama dalam hal pemahaman terhadap dampak konsumsi alkohol. Laporan Kementerian Kesehatan Republik Indonesia melalui Riset Kesehatan Dasar (*Riskesdas*) menunjukkan bahwa masih terdapat proporsi masyarakat yang mengonsumsi alkohol tanpa memahami risiko kesehatan yang ditimbulkan, termasuk risiko kecanduan dan gangguan organ tubuh.⁷³

Selain itu, faktor edukasi juga berkaitan erat dengan proses sosialisasi dalam masyarakat. Dalam lingkungan dimana konsumsi alkohol dianggap sebagai hal yang wajar, maka individu akan cenderung mengadopsi perilaku tersebut tanpa melakukan pertimbangan kritis. Hal ini menunjukkan bahwa

⁷¹ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 10–15.

⁷² Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 120–130.

⁷³ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. *Laporan Nasional Riskesdas 2018*, Jakarta: Badan Litbangkes, 2019, hlm. 130–135.

edukasi tidak hanya berkaitan dengan pengetahuan formal, tetapi juga dengan pembentukan nilai dan norma dalam lingkungan sosial.

Dalam konteks kebijakan publik, rendahnya tingkat kesadaran masyarakat menunjukkan bahwa pendekatan regulatif semata tidak cukup untuk mengendalikan konsumsi minuman beralkohol. Diperlukan pendekatan edukatif yang bertujuan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai dampak konsumsi alkohol, baik dari aspek kesehatan, sosial, maupun hukum.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum yang efektif adalah hukum yang tidak hanya memaksa, tetapi juga mampu membentuk kesadaran dan perilaku masyarakat.⁷⁴ Oleh karena itu, pengendalian minuman beralkohol harus dilakukan melalui kombinasi antara pendekatan represif (penegakan hukum) dan pendekatan preventif (edukasi dan sosialisasi).

Lebih lanjut, dalam perspektif kebijakan daerah, peningkatan kesadaran masyarakat dapat dilakukan melalui:

- sosialisasi peraturan secara berkelanjutan,
- pendidikan kesehatan masyarakat,
- serta pelibatan masyarakat dalam pengawasan sosial.

Dengan demikian, faktor edukasi dan kesadaran masyarakat merupakan elemen kunci yang menentukan keberhasilan kebijakan pengendalian minuman beralkohol. Tanpa adanya peningkatan kesadaran masyarakat, maka regulasi yang dibentuk akan sulit untuk diimplementasikan secara efektif.

7. Faktor Perubahan Sosial dan Modernisasi

Perubahan sosial dan modernisasi merupakan faktor struktural yang memiliki pengaruh signifikan terhadap pola perilaku masyarakat, termasuk dalam hal konsumsi minuman beralkohol. Dalam perspektif sosiologi, perubahan sosial mencakup perubahan dalam nilai, norma, pola interaksi, serta struktur sosial yang terjadi dalam masyarakat sebagai akibat dari perkembangan ekonomi, teknologi, dan globalisasi.

⁷⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku*, Jakarta: Kompas, 2009, hlm. 40–45.

Menurut Soerjono Soekanto, perubahan sosial adalah segala perubahan pada lembaga-lembaga kemasyarakatan yang mempengaruhi sistem sosial, termasuk nilai, sikap, dan pola perilaku masyarakat.⁷⁵ Perubahan tersebut dapat berdampak positif maupun negatif, tergantung pada kemampuan masyarakat dalam beradaptasi dengan perubahan tersebut.

Salah satu dampak dari perubahan sosial yang cepat adalah terjadinya disorganisasi sosial, yaitu kondisi dimana norma dan nilai yang berlaku tidak lagi mampu mengatur perilaku masyarakat secara efektif. Dalam kondisi ini, individu mengalami kebingungan nilai yang dapat mendorong munculnya perilaku menyimpang, termasuk konsumsi minuman beralkohol secara berlebihan.

Modernisasi, sebagai bagian dari perubahan sosial, juga membawa perubahan dalam gaya hidup masyarakat. Pola konsumsi yang sebelumnya bersifat tradisional berubah menjadi lebih konsumtif dan terbuka terhadap pengaruh budaya luar. Dalam konteks ini, minuman beralkohol seringkali diasosiasikan dengan gaya hidup modern, terutama di kalangan masyarakat perkotaan dan generasi muda.

Dalam perspektif sosiologi hukum, kondisi ini menunjukkan adanya pergeseran nilai yang dapat mempengaruhi tingkat kepatuhan terhadap norma hukum. Ketika norma sosial berubah lebih cepat dibandingkan dengan norma hukum, maka akan terjadi kesenjangan yang menyebabkan hukum menjadi kurang efektif dalam mengendalikan perilaku masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum seringkali tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga diperlukan pembaruan hukum agar tetap relevan dengan kondisi sosial yang berkembang.⁷⁶ Dalam konteks ini, meningkatnya konsumsi minuman beralkohol dapat dipahami sebagai salah satu konsekuensi dari ketidakseimbangan antara perubahan sosial dan kemampuan hukum dalam mengantisipasi perubahan tersebut.

Selain itu, urbanisasi sebagai bagian dari proses modernisasi juga berperan dalam meningkatkan konsumsi

⁷⁵ Soerjono Soekanto. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006, hlm. 259–262.

⁷⁶ Satjipto Rahardjo. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, 2006, hlm. 85–90.

minuman beralkohol. Perpindahan penduduk dari desa ke kota menyebabkan perubahan dalam pola interaksi sosial, dimana kontrol sosial informal menjadi lebih lemah dibandingkan dengan masyarakat tradisional. Kondisi ini membuka ruang bagi berkembangnya perilaku yang sebelumnya lebih terkendali, termasuk konsumsi alkohol.

Data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa wilayah perkotaan memiliki tingkat aktivitas ekonomi dan sosial yang lebih tinggi, yang berimplikasi pada meningkatnya konsumsi berbagai komoditas, termasuk minuman beralkohol.⁷⁷ Hal ini menunjukkan bahwa perubahan struktur sosial akibat urbanisasi berkontribusi terhadap perubahan pola konsumsi masyarakat.

Lebih lanjut, globalisasi juga berperan dalam mempercepat proses perubahan sosial melalui penyebaran informasi dan budaya lintas negara. Paparan terhadap budaya global yang lebih permisif terhadap konsumsi alkohol dapat mempengaruhi persepsi masyarakat, terutama generasi muda, sehingga konsumsi alkohol dianggap sebagai bagian dari gaya hidup yang wajar.

Dalam perspektif kebijakan publik, kondisi ini menunjukkan bahwa pengendalian minuman beralkohol tidak dapat dilakukan hanya melalui pendekatan normatif, tetapi juga harus memperhatikan dinamika perubahan sosial yang terjadi. Kebijakan yang tidak adaptif terhadap perubahan sosial akan sulit untuk diimplementasikan secara efektif.

Dengan demikian, faktor perubahan sosial dan modernisasi tidak hanya mempengaruhi perilaku konsumsi minuman beralkohol secara langsung, tetapi juga mempengaruhi efektivitas norma hukum dan mekanisme pengendalian sosial dalam masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan kebijakan daerah harus mempertimbangkan dinamika perubahan sosial agar dapat menghasilkan pengaturan yang responsif dan adaptif terhadap kondisi masyarakat.

⁷⁷ Badan Pusat Statistik. *Statistik Indonesia 2021*, Jakarta: BPS, 2021.

8. Faktor Media dan Globalisasi

Perkembangan media massa dan globalisasi merupakan faktor yang semakin dominan dalam membentuk perilaku konsumsi masyarakat modern, termasuk dalam hal konsumsi minuman beralkohol. Dalam era digital, media tidak hanya berfungsi sebagai sarana penyampaian informasi, tetapi juga sebagai agen pembentuk realitas sosial yang mempengaruhi cara pandang, nilai, dan perilaku individu.

Dalam perspektif sosiologi komunikasi, media memiliki kemampuan untuk melakukan konstruksi sosial atas realitas, yaitu proses dimana realitas sosial dibentuk melalui representasi yang disampaikan oleh media. Melalui proses ini, perilaku tertentu dapat dinormalisasi dan diterima sebagai bagian dari kehidupan sehari-hari, termasuk konsumsi minuman beralkohol.

Menurut Burhan Bungin, media massa memiliki peran strategis dalam membentuk opini publik dan pola perilaku masyarakat melalui proses framing dan reproduksi simbolik.⁷⁸ Dalam konteks ini, representasi konsumsi alkohol dalam media baik melalui film, iklan, maupun media sosial dapat membentuk persepsi bahwa konsumsi alkohol merupakan bagian dari gaya hidup modern, pergaulan, dan status sosial.

Globalisasi memperkuat pengaruh media melalui masuknya budaya asing yang memiliki tingkat permisivitas lebih tinggi terhadap konsumsi alkohol. Paparan terhadap budaya global, khususnya melalui platform digital, menyebabkan terjadinya difusi nilai dan gaya hidup yang tidak selalu sejalan dengan nilai lokal masyarakat Indonesia.

Dalam perspektif sosiologi hukum, kondisi ini dapat menimbulkan benturan antara nilai global dan norma lokal, yang pada akhirnya mempengaruhi tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Ketika nilai yang dibentuk oleh media lebih dominan dibandingkan dengan norma hukum, maka hukum akan mengalami kesulitan dalam mengendalikan perilaku masyarakat.

Lebih lanjut, media sosial memiliki karakteristik yang berbeda dengan media konvensional, yaitu sifatnya yang

⁷⁸ Burhan Bungin. *Sosiologi Komunikasi*, Jakarta: Kencana, 2006, hlm. 85–92.

interaktif, cepat, dan sulit dikendalikan. Konten yang menampilkan konsumsi alkohol dapat dengan mudah tersebar dan diakses oleh berbagai kelompok usia, termasuk remaja. Hal ini meningkatkan risiko terjadinya imitasi perilaku (behavioral imitation), terutama pada kelompok yang memiliki tingkat literasi media yang rendah.

Penelitian di Indonesia menunjukkan bahwa paparan media memiliki hubungan yang signifikan dengan perilaku konsumsi alkohol pada remaja. Studi yang dilakukan oleh akademisi kesehatan masyarakat menunjukkan bahwa remaja yang sering terpapar konten yang menormalisasi konsumsi alkohol memiliki kecenderungan lebih tinggi untuk mencoba dan mengonsumsi alkohol.⁷⁹

Selain itu, dalam perspektif kebijakan publik, pengaruh media terhadap konsumsi alkohol menunjukkan bahwa pengendalian tidak dapat hanya dilakukan melalui pendekatan regulasi terhadap distribusi fisik, tetapi juga harus mencakup pengendalian terhadap informasi dan konten yang beredar di masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum harus mampu beradaptasi dengan perkembangan sosial dan teknologi agar tetap efektif dalam mengatur perilaku masyarakat.⁸⁰ Dalam konteks ini, pengendalian minuman beralkohol harus mempertimbangkan dimensi media dan globalisasi sebagai faktor yang mempengaruhi perilaku konsumsi.

Dengan demikian, faktor media dan globalisasi tidak hanya berperan dalam meningkatkan eksposur terhadap minuman beralkohol, tetapi juga dalam membentuk persepsi dan norma baru dalam masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan pengendalian minuman beralkohol harus mencakup strategi yang bersifat edukatif dan preventif, termasuk peningkatan literasi media dan pengawasan terhadap konten yang berpotensi mendorong konsumsi alkohol.

⁷⁹Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Airlangga, *Pengaruh Media terhadap Perilaku Konsumsi Alkohol pada Remaja*, 2022.

⁸⁰Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Perilaku*, Jakarta: Kompas, 2009, hlm. 50–55.

9. Sintesis Analitis Faktor Penyebab

Berdasarkan keseluruhan uraian mengenai faktor-faktor penyebab konsumsi minuman beralkohol, dapat ditegaskan bahwa fenomena tersebut merupakan hasil dari interaksi kompleks antara berbagai determinan yang bersifat multidimensional, yaitu faktor individu, lingkungan sosial, ketersediaan, ekonomi, regulasi, edukasi, perubahan sosial, serta media dan globalisasi. Setiap faktor tidak bekerja secara terpisah, melainkan saling berkelindan dalam suatu sistem sosial yang dinamis.

Dalam perspektif sosiologi hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, perilaku masyarakat merupakan hasil interaksi antara unsur nilai, norma, struktur sosial, dan kondisi lingkungan.⁸¹ Dengan demikian, konsumsi minuman beralkohol tidak dapat direduksi menjadi persoalan moral individu semata, melainkan harus dipahami sebagai fenomena sosial yang terbentuk melalui proses interaksi yang kompleks.

Dari sisi individu, faktor psikologis seperti stres, tekanan sosial, dan pencarian identitas menjadi pemicu awal yang mendorong individu untuk mengonsumsi alkohol. Namun demikian, faktor ini tidak akan berkembang secara signifikan tanpa adanya dukungan dari lingkungan sosial yang permisif. Lingkungan sosial, terutama kelompok sebaya, berperan dalam membentuk normalisasi perilaku konsumsi alkohol, sehingga perilaku tersebut tidak lagi dipandang sebagai penyimpangan.

Pada saat yang sama, faktor ketersediaan dan kemudahan akses berfungsi sebagai faktor pendorong yang memungkinkan perilaku tersebut terjadi secara nyata. Kemudahan memperoleh minuman beralkohol, baik melalui jalur yang sesuai ketentuan maupun yang tidak sesuai ketentuan, memperbesar peluang terjadinya konsumsi, sebagaimana dijelaskan dalam teori kesempatan.

Faktor ekonomi kemudian memperkuat dinamika tersebut melalui penciptaan insentif bagi pelaku usaha untuk memperluas distribusi. Tingginya keuntungan ekonomi dari peredaran

⁸¹Soerjono Soekanto. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006, hlm. 122–125.

minuman beralkohol, khususnya yang ilegal, menciptakan kondisi dimana kepentingan ekonomi cenderung mengalahkan kepentingan hukum dan kesehatan masyarakat.

Di sisi lain, faktor regulasi dan penegakan hukum menunjukkan bahwa keberadaan norma hukum belum sepenuhnya mampu mengendalikan perilaku konsumsi. Mengacu pada kerangka yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, kelemahan dalam substansi, struktur, dan kultur hukum menyebabkan rendahnya efektivitas pengendalian.⁸² Hal ini diperparah oleh rendahnya kesadaran hukum masyarakat, sebagaimana dijelaskan oleh Achmad Ali, yang menempatkan kesadaran hukum sebagai faktor utama dalam menentukan kepatuhan terhadap norma.⁸³

Selanjutnya, faktor edukasi menunjukkan bahwa rendahnya literasi kesehatan dan hukum masyarakat menyebabkan minimnya pemahaman terhadap risiko konsumsi alkohol. Kondisi ini mengakibatkan lemahnya kontrol internal individu, sehingga perilaku konsumsi cenderung tidak terkendali.

Perubahan sosial dan modernisasi turut mempercepat transformasi nilai dalam masyarakat, yang ditandai dengan meningkatnya permisivitas terhadap konsumsi alkohol. Dalam konteks ini, terjadi kesenjangan antara perkembangan nilai sosial dengan norma hukum (*normative lag*), sebagaimana dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo, dimana hukum seringkali tertinggal dari dinamika sosial.⁸⁴

Akhirnya, faktor media dan globalisasi memperkuat seluruh dinamika tersebut melalui proses konstruksi sosial yang membentuk persepsi dan preferensi masyarakat. Media tidak hanya merefleksikan realitas, tetapi juga menciptakan realitas baru yang dapat menormalisasi konsumsi alkohol sebagai bagian dari gaya hidup modern.

Apabila seluruh faktor tersebut dipetakan secara analitis, maka terlihat adanya suatu pola hubungan kausal yang bersifat sistemik, yaitu:

⁸²Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 90–95.

⁸³Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 120–130.

⁸⁴Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, 2006, hlm. 85–90.

- faktor individu sebagai pemicu awal,
- faktor sosial dan budaya sebagai pembentuk norma,
- faktor ketersediaan dan ekonomi sebagai penguat struktural,
- serta faktor regulasi, edukasi, dan media sebagai faktor pengendali yang dalam praktiknya masih belum optimal.

Dengan demikian, konsumsi minuman beralkohol merupakan fenomena yang tidak dapat dipahami secara linear, melainkan harus dilihat sebagai suatu sistem interaksi yang kompleks. Kegagalan dalam mengendalikan satu faktor saja dapat menyebabkan faktor lainnya tetap bekerja dan mempertahankan keberlangsungan fenomena tersebut.

Dalam perspektif teoritis, kondisi ini menunjukkan bahwa pendekatan tunggal dalam memahami dan mengendalikan konsumsi minuman beralkohol tidak akan efektif. Diperlukan pendekatan yang bersifat holistik dan integratif, yang mampu menangkap keterkaitan antar faktor secara menyeluruh.

Dengan berakhirnya analisis ini, dapat ditegaskan bahwa faktor penyebab konsumsi minuman beralkohol merupakan konstruksi sosial yang kompleks, yang memerlukan pemahaman komprehensif sebagai dasar dalam merumuskan kebijakan pengendalian yang efektif. Namun demikian, pembahasan mengenai implikasi kebijakan dan arah pengaturan akan diuraikan secara khusus dalam bagian selanjutnya.

3. Tinjauan Teoritis tentang Pengawasan

3.1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk menjamin bahwa setiap kegiatan dilaksanakan sesuai dengan rencana, standar, serta ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, pengawasan memiliki kedudukan strategis sebagai instrumen utama dalam menjaga ketertiban umum, melindungi masyarakat, serta memastikan kepatuhan terhadap norma hukum yang berlaku.

Dalam perspektif manajemen, pengawasan merupakan bagian integral dari siklus manajerial. Menurut M. Manullang,

pengawasan adalah proses untuk menilai pelaksanaan kegiatan dan melakukan tindakan korektif agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.⁸⁵ Definisi ini menegaskan bahwa pengawasan bersifat evaluatif dan korektif secara berkelanjutan.

Sejalan dengan itu, George R. Terry menyatakan bahwa pengawasan adalah proses menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi pelaksanaan, serta melakukan tindakan perbaikan untuk menjamin kesesuaian dengan rencana.⁸⁶ Dengan demikian, pengawasan tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol, tetapi juga sebagai mekanisme peningkatan kinerja.

Dalam konteks administrasi publik, Sondang P. Siagian menempatkan pengawasan sebagai proses pengamatan terhadap pelaksanaan kegiatan organisasi guna menjamin agar seluruh pekerjaan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.⁸⁷ Pengawasan dalam sektor publik juga berkaitan erat dengan akuntabilitas kepada masyarakat.

Dari perspektif hukum administrasi negara, Ridwan HR menegaskan bahwa pengawasan merupakan instrumen untuk memastikan bahwa tindakan pemerintahan tetap berada dalam koridor kewenangan yang sah dan tidak menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan.⁸⁸ Dalam hal ini, pengawasan memiliki dimensi:

- legalitas (*rechtmatigheid*);
- kemanfaatan (*doelmatigheid*),

yang keduanya menjadi ukuran penting dalam menilai tindakan pemerintahan.

Pengawasan terhadap minuman beralkohol di Indonesia telah diatur secara khusus dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, serta Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran dan Minuman Beralkohol sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri

⁸⁵M. Manullang. *Dasar-Dasar Manajemen*, 2008, hlm. 173.

⁸⁶George R. Terry. *Principles of Management*, 1972, hlm. 395.

⁸⁷Sondang P. Siagian. *Fungsi-Fungsi Manajerial*, 2012, hlm. 112.

⁸⁸Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014. hlm. 312.

Perdagangan Nomor 25 Tahun 2019 tentang Perubahan Keenam atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran dan Minuman Beralkohol. Di dalam ketentuan peraturan-peraturan tersebut tidak ditemukan definisi tentang pengawasan, namun demikian dalam peraturan-peraturan tersebut menempatkan pengawasan sebagai instrumen utama dalam sistem pengendalian pengadaan, peredaran dan penjualan minuman beralkohol.

Dalam konstruksi regulasi tersebut, pengawasan tidak hanya dimaknai sebagai kegiatan administratif, tetapi sebagai suatu sistem pengendalian yang mencakup:

1. *Pengawasan terhadap perizinan usaha:*
untuk memastikan bahwa kegiatan distribusi dan penjualan hanya dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki izin sesuai ketentuan;
2. *Pengawasan terhadap distribusi dan peredaran:*
guna mengendalikan jalur distribusi, termasuk pembatasan lokasi dan mekanisme penyaluran minuman beralkohol;
3. *Pengawasan terhadap tempat penjualan:*
yang berkaitan dengan pengendalian lokasi, jenis usaha, serta segmentasi konsumen;
4. *Pengawasan terhadap kepatuhan terhadap larangan dan pembatasan:*
termasuk larangan penjualan kepada kelompok tertentu serta pelanggaran terhadap ketentuan operasional;
5. *Pengawasan lapangan melalui monitoring dan penindakan administratif:*
sebagai bentuk pengendalian langsung terhadap aktivitas di lapangan.

Konstruksi ini menunjukkan bahwa pengawasan dalam regulasi minuman beralkohol bersifat multi-level dan terintegrasi, mencakup aspek administratif, operasional, dan penegakan hukum.

Dalam kerangka otonomi daerah, pengawasan terhadap minuman beralkohol dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan urusan pemerintahan di

bidang perdagangan, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.

Dalam hal ini, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia menegaskan bahwa pengawasan merupakan bagian dari sistem pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertujuan untuk menjamin kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.⁸⁹

Dengan demikian, pengawasan di daerah mencakup:

- pengawasan administratif (perizinan),
- pengawasan operasional (lapangan),
- serta pengawasan normatif (kepatuhan hukum).

Berdasarkan pendekatan teoritis dan normatif tersebut, pengawasan dapat dirumuskan sebagai:

“suatu proses sistematis, terstruktur, dan berkelanjutan yang dilakukan oleh otoritas yang berwenang untuk memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana, standar, dan ketentuan hukum, melalui mekanisme pemantauan, evaluasi, dan tindakan korektif, guna menjamin tercapainya tujuan kebijakan serta mencegah terjadinya penyimpangan.”

Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, pengawasan merupakan instrumen kunci yang menjembatani antara norma hukum dalam Peraturan Menteri Perdagangan 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran dan Minuman Beralkohol, dengan implementasi di lapangan. Tanpa pengawasan yang efektif, ketentuan hukum tidak akan memiliki daya guna dalam mengendalikan peredaran dan konsumsi minuman beralkohol.

3.2. Jenis dan Bentuk Pengawasan

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipahami hanya sebagai kegiatan kontrol yang bersifat sederhana, melainkan sebagai suatu sistem yang kompleks dan berlapis. Kompleksitas ini muncul karena objek pengawasan yang semakin beragam serta tuntutan terhadap efektivitas

⁸⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. *Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah*, 2020.

penyelenggaraan pemerintahan yang semakin tinggi. Oleh karena itu, klasifikasi jenis dan bentuk pengawasan tidak hanya bersifat teoritis, tetapi juga memiliki implikasi langsung terhadap desain kebijakan publik, termasuk dalam pengendalian minuman beralkohol.

Dalam konteks tersebut, pengawasan harus dipahami sebagai suatu **arsitektur sistem pengendalian** yang terdiri dari berbagai dimensi yang saling melengkapi. Kegagalan dalam memahami keragaman bentuk pengawasan akan berimplikasi pada lemahnya implementasi kebijakan di lapangan. Berikut akan disajikan beberapa klasifikasi pengawasan

1. Pengawasan Berdasarkan Waktu Pelaksanaan

Berdasarkan waktu pelaksanaannya, pengawasan dapat dibedakan menjadi pengawasan preventif dan pengawasan represif.

1) Pengawasan Preventif sebagai Instrumen Regulatif awal

Pengawasan preventif merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan sebelum suatu kegiatan dilaksanakan, dengan tujuan utama untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Dalam praktik administrasi publik modern, pengawasan preventif tidak lagi hanya bersifat administratif, tetapi telah berkembang menjadi instrumen regulatif yang menentukan boleh atau tidaknya suatu kegiatan dilakukan.

Menurut Sondang P. Siagian, pengawasan preventif merupakan upaya untuk menghindari terjadinya kesalahan melalui pengaturan dan pembinaan sebelum kegiatan dilaksanakan.⁹⁰

Dalam konteks minuman beralkohol, pengawasan preventif memiliki fungsi strategis karena:

- menyaring pelaku usaha melalui mekanisme perizinan,
- membatasi ruang distribusi sejak awal,
- serta mengendalikan potensi dampak sosial sebelum terjadi.

⁹⁰ Sondang P. Siagian. *Fungsi-Fungsi Manajerial*, Jakarta: Bumi Aksara, 2012, hlm. 115.

Dalam Permendag Nomor 20/MDAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol *juncto* Permendag Nomor 23 Tahun 2019 tentang Perubahan Keenam atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/MDAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol, tercermin dalam pengaturan yang ketat mengenai:

- izin usaha,
- klasifikasi minuman,
- serta pembatasan tempat penjualan.

Dengan demikian, pengawasan preventif berfungsi sebagai mekanisme penyaring awal dalam sistem pengendalian.

2) Pengawasan Represif sebagai Instrumen Penegakan

Pengawasan represif merupakan pengawasan yang dilakukan setelah kegiatan berlangsung, dengan tujuan untuk mengidentifikasi dan menindak penyimpangan. Dalam perspektif hukum administrasi, pengawasan represif memiliki keterkaitan erat dengan fungsi penegakan hukum administratif.

Menurut M. Manullang, pengawasan represif dilakukan melalui evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan dan pemberian sanksi apabila ditemukan penyimpangan.⁹¹

Dalam konteks minuman beralkohol, pengawasan represif meliputi:

- inspeksi lapangan,
- penertiban usaha illegal,
- serta pemberian sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang tidak patuh.

Pengawasan represif memiliki fungsi penting dalam menciptakan efek jera dan menjaga kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan hukum.

⁹¹ M. Manullang. *Dasar-Dasar Manajemen*, 2008, hlm. 175.

2. Pengawasan Berdasarkan Kelembagaan

Berdasarkan pelaksanaannya, pengawasan dapat dibedakan menjadi pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

1) Pengawasan Internal sebagai Mekanisme Kontrol Birokrasi

Pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh organ dalam struktur pemerintahan itu sendiri. Pengawasan ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap unit kerja melaksanakan tugasnya sesuai dengan standar dan ketentuan yang berlaku.

Menurut Ridwan HR, pengawasan internal bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan pemerintahan berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta tidak menyimpang dari kewenangan yang diberikan.⁹²

Namun demikian, pengawasan internal sering menghadapi keterbatasan, antara lain:

- potensi konflik kepentingan,
- lemahnya independensi,
- serta budaya birokrasi yang kurang mendukung kontrol internal.

2) Pengawasan Eksternal sebagai Instrumen Check and Balance

Pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga di luar eksekutif, seperti DPRD dan masyarakat. Dalam perspektif *good governance*, pengawasan eksternal merupakan elemen penting dalam sistem *checks and balances*.

Pengawasan eksternal memiliki keunggulan:

- lebih independen,
- lebih objektif,
- serta memiliki legitimasi publik yang lebih kuat.

Dalam konteks daerah, pengawasan eksternal juga mencerminkan partisipasi masyarakat dalam mengontrol

⁹²Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014. hlm. 315.

kebijakan publik, termasuk dalam pengendalian minuman beralkohol.

3. Pengawasan Berdasarkan Sifat (Administratif - Operasional)

Berdasarkan sifatnya, pengawasan dapat dibedakan menjadi pengawasan administratif dan pengawasan operasional.

1) Pengawasan Administratif sebagai Legal Kontrol

Pengawasan administratif berkaitan dengan kepatuhan terhadap prosedur dan persyaratan formal. Dalam konteks minuman beralkohol, pengawasan administratif mencakup:

- verifikasi izin,
- pengawasan dokumen usaha,
- serta kepatuhan terhadap ketentuan administratif lainnya.

Dalam Permendag Nomor 20/MDAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol *juncto* Permendag Nomor 23 Tahun 2019, aspek administratif menjadi dasar utama dalam sistem pengendalian.

2). Pengawasan Operasional sebagai Real Control

Pengawasan operasional berkaitan dengan kondisi nyata di lapangan. Pengawasan ini menjadi sangat penting karena seringkali pelanggaran tidak terjadi pada tingkat administratif, tetapi pada tingkat implementasi.

Pengawasan operasional meliputi:

- inspeksi langsung,
- monitoring distribusi,
- serta pengawasan terhadap aktivitas penjualan.

Tanpa pengawasan operasional yang efektif, pengawasan administratif akan kehilangan daya guna.

4. Pengawasan Berdasarkan Pendekatan Hukum (Legalitas – Kemanfaatan)

Dalam doktrin hukum administrasi negara, pengawasan dibedakan menjadi pengawasan legalitas dan pengawasan kemanfaatan.

Menurut Ridwan HR, kedua jenis pengawasan ini harus berjalan secara seimbang agar kebijakan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga bermanfaat bagi masyarakat.⁹³

Dari seluruh klasifikasi tersebut, dapat ditegaskan bahwa pengawasan bukanlah kegiatan tunggal, melainkan suatu sistem yang terdiri dari berbagai dimensi yang saling terkait. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, efektivitas pengawasan sangat bergantung pada kemampuan untuk mengintegrasikan seluruh jenis dan bentuk pengawasan tersebut.

Pengawasan yang hanya bersifat administratif tanpa didukung pengawasan operasional akan menjadi tidak efektif. Demikian pula, pengawasan preventif tanpa pengawasan represif tidak akan mampu menciptakan kepatuhan yang berkelanjutan.

Oleh karena itu, diperlukan suatu sistem pengawasan yang:

- bersifat terintegrasi,
- memiliki koordinasi lintas sektor,
- serta mampu menggabungkan pendekatan administratif, operasional, dan hukum.

Pendekatan yang bersifat parsial tidak akan efektif dalam mengendalikan peredaran minuman beralkohol. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengawasan yang terintegrasi yang mampu mengakomodasi seluruh jenis dan bentuk pengawasan tersebut.

Dalam kerangka Permendag Nomor 20/MDAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol *juncto* Permendag Nomor 25 Tahun 2019, sistem pengawasan tersebut pada dasarnya telah dirumuskan secara normatif, namun masih memerlukan penguatan dalam implementasi di tingkat daerah, khususnya melalui pembentukan Peraturan Daerah yang lebih operasional.

⁹³Ridwan HR., *Ibid.*, hlm. 318.

4. Tinjauan Teoritis tentang Pengendalian

4.1. Pengertian Pengendalian

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata “pengendalian” berarti proses, cara, atau perbuatan mengendalikan/pengendalian. Selain itu, pengendalian juga diartikan sebagai pengawasan atas kemajuan tugas dengan membandingkan hasil dan sasaran secara teratur (manajemen). Kata dasar pengendalian adalah kendali yang bermakna kemudi atau kontrol.⁹⁴ Griffin dalam Mulyadi Nitisusanto, memberikan batasan tentang pengendalian sebagai pengamatan secara organisatoris terhadap sasaran yang dicapai perusahaan.⁹⁵ Selanjutnya, George R. Terry dalam Taufiq Rohman Dhohiri, memberikan pengertian pengendalian sebagai suatu proses untuk menentukan tujuan, tepatnya untuk melaksanakan, menganalisis, memperbaiki untuk memastikan bahwa benar-benar sesuai target.⁹⁶ Pengendalian sendiri merupakan kegiatan memantau, memeriksa dan mengevaluasi yang dilakukan pemerintah dengan tujuan yang telah ditetapkan Perundang-undangan dapat berjalan secara efektif.⁹⁷

Dalam perspektif ilmu manajemen, pengendalian merupakan salah satu fungsi utama dalam siklus manajerial. Ricky W. Griffin mendefinisikan pengendalian (*control*) sebagai proses pemantauan kinerja organisasi dan melakukan tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien.⁹⁸ Definisi ini menunjukkan bahwa pengendalian tidak hanya bersifat pasif, tetapi merupakan proses aktif yang melibatkan evaluasi dan tindakan korektif.

Sejalan dengan itu, George R. Terry menyatakan bahwa pengendalian adalah proses menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi pelaksanaan, serta apabila perlu melakukan tindakan koreksi untuk memastikan kegiatan berjalan sesuai

⁹⁴https://kbbi.web.id/kendali#google_vignette.

⁹⁵ Mulyadi Nitisusastro, *Kewirausahaan dan Manajemen Usaha Kecil*, ALFABETA, Jakarta, 2010, hlm. 166

⁹⁶ Taufiq Rohman Dhohiri. *“Sosiologi Suatu Kajian Kehidupan Masyarakat”*. Jakarta : Yudhistira”, Cetakan Kedua, 2007, hlm. 114.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 27.

⁹⁸ Ricky R. Terry. *Management*, Boston: Houghton Mifflin, 2004.

rencana.⁹⁹ Dalam pandangan ini, pengendalian memiliki tiga unsur utama, yaitu penetapan standar, pengukuran kinerja, dan tindakan korektif.

Dalam literatur administrasi publik Indonesia, Sondang P. Siagian menjelaskan bahwa pengendalian merupakan proses pengamatan terhadap pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.¹⁰⁰ Pengendalian dalam sektor publik tidak hanya berorientasi pada efisiensi, tetapi juga pada akuntabilitas dan kepatuhan terhadap norma hukum.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pengendalian memiliki dimensi yang lebih luas. Ridwan HR menjelaskan bahwa pengendalian merupakan bagian dari fungsi pemerintahan dalam mengarahkan dan membatasi tindakan aparatur maupun masyarakat agar sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.¹⁰¹ Dalam konteks ini, pengendalian tidak hanya bersifat internal terhadap aparatur pemerintah, tetapi juga eksternal terhadap masyarakat sebagai subjek hukum.

Dengan demikian, pengendalian dalam hukum administrasi berkaitan erat dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah dalam bentuk:

- pengaturan (*regeling*),
- pengurusan (*bestuur*),
- serta penegakan hukum administratif (*handhaving*).

Pengendalian berfungsi sebagai instrumen untuk memastikan bahwa penggunaan kewenangan tersebut tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan oleh hukum.

Secara konseptual, pengendalian seringkali disamakan dengan pengawasan, padahal keduanya memiliki cakupan yang berbeda. Pengawasan lebih menekankan pada kegiatan pemantauan dan penilaian terhadap pelaksanaan suatu kegiatan, sedangkan pengendalian mencakup fungsi yang lebih luas, yaitu pengaturan, pengarahan, serta tindakan korektif.

⁹⁹ George R. Terry. *Principles of Management*, 1972.

¹⁰⁰ Sodang P. Siagian. *Fungsi-Fungsi Manajerial*, Jakarta: Bumi Aksara, 2012.

¹⁰¹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

Dalam kerangka ini, pengawasan dapat dipahami sebagai bagian dari pengendalian, sedangkan pengendalian merupakan sistem yang mencakup keseluruhan proses pengaturan hingga evaluasi. Dengan kata lain, pengendalian memiliki dimensi yang lebih komprehensif karena tidak hanya berfungsi untuk mengetahui penyimpangan, tetapi juga untuk mencegah dan memperbaikinya.

Dalam perkembangan teori administrasi modern, pengendalian tidak lagi dipahami sebagai fungsi yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian dari sistem kebijakan publik. Pengendalian berperan dalam menjembatani antara perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Pengendalian dalam konteks ini mencakup:

- penetapan norma dan standar,
- pengaturan perilaku melalui instrumen hukum,
- pemantauan pelaksanaan kebijakan,
- serta penegakan terhadap pelanggaran.

Dengan demikian, pengendalian merupakan instrumen strategis untuk memastikan bahwa kebijakan publik dapat berjalan secara efektif dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, pengendalian memiliki peran yang sangat penting karena berkaitan dengan:

- perlindungan kesehatan masyarakat,
- ketertiban umum,
- serta pengaturan aktivitas ekonomi.

Pengendalian dalam bidang ini tidak hanya dilakukan melalui pengawasan, tetapi juga melalui pengaturan distribusi, pembatasan akses, serta penegakan hukum terhadap pelanggaran. Hal ini sejalan dengan pengaturan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/MDAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol (*Permendag*) juncto Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2019 tentang Perubahan Keenam atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014, yang menempatkan pengendalian

sebagai instrumen utama dalam mengatur peredaran minuman beralkohol.

Berdasarkan berbagai pandangan tersebut, pengendalian dapat dirumuskan sebagai:

“suatu proses sistematis dan berkelanjutan yang dilakukan untuk mengatur, mengarahkan, memantau, dan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan agar sesuai dengan tujuan, standar, dan ketentuan hukum yang telah ditetapkan, serta melakukan tindakan korektif apabila terjadi penyimpangan.”

Dalam konteks pemerintahan daerah, pengendalian merupakan instrumen penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan secara efektif serta memberikan manfaat bagi masyarakat.

4.2. Tujuan dan Fungsi Pengendalian

Pengendalian dalam penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya tidak dapat dipahami semata-mata sebagai fungsi teknis dalam kerangka manajemen, melainkan harus ditempatkan sebagai instrumen strategis yang memiliki dimensi hukum, sosial, dan kebijakan publik secara sekaligus. Dalam pengertian ini, pengendalian berfungsi sebagai mekanisme yang menjembatani antara norma yang bersifat abstrak dalam peraturan perundang-undangan dengan realitas empiris pelaksanaannya di tengah masyarakat.

Secara konseptual, pengendalian mengandung dimensi teleologis yang kuat, yakni berorientasi pada pencapaian tujuan tertentu yang telah dirumuskan sebelumnya. George R. Terry memandang pengendalian sebagai suatu proses yang tidak hanya menilai hasil pelaksanaan kegiatan, tetapi juga memastikan bahwa keseluruhan aktivitas organisasi tetap berada dalam arah yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.¹⁰² Dengan demikian, pengendalian tidak berhenti pada fungsi evaluatif, tetapi mencakup pula dimensi korektif dan preventif yang

¹⁰²George R. Terry. *Principles of Management*, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1972.

menjamin kesinambungan antara perencanaan dan pelaksanaan.

Dalam perspektif administrasi publik, pengendalian memiliki peran fundamental dalam memastikan efektivitas kebijakan. Ricky W. Griffin menegaskan bahwa pengendalian merupakan sarana untuk mengidentifikasi penyimpangan antara rencana dan realisasi serta mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengembalikan pelaksanaan kegiatan pada jalur yang seharusnya.¹⁰³ Dalam konteks pemerintahan daerah, hal ini menjadi sangat penting mengingat kompleksitas urusan pemerintahan serta keterbatasan sumber daya yang dimiliki, sehingga setiap kebijakan membutuhkan mekanisme pengendalian yang memadai agar dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Lebih jauh, dalam perspektif hukum administrasi negara, pengendalian merupakan bagian integral dari pelaksanaan kewenangan pemerintahan. Ridwan HR menegaskan bahwa pengendalian diperlukan untuk menjamin agar penggunaan kewenangan tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditentukan oleh hukum, serta untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang.¹⁰⁴ Dalam kerangka ini, pengendalian berfungsi sebagai mekanisme pembatas kekuasaan sekaligus sebagai penjaga legitimasi tindakan pemerintahan.

Namun demikian, apabila ditelaah lebih dalam melalui perspektif teori hukum, pengendalian tidak hanya memiliki dimensi normatif, tetapi juga dimensi sosial. E. Utrecht memandang hukum sebagai seperangkat aturan yang bersifat memaksa untuk mengatur tata tertib dalam masyarakat.¹⁰⁵ Dalam kerangka ini, pengendalian berfungsi sebagai instrumen untuk memastikan bahwa norma hukum tersebut tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi benar-benar ditaati dalam praktik.

Akan tetapi, pendekatan normatif semata tidak cukup untuk menjelaskan efektivitas pengendalian dalam kenyataan sosial. Oleh karena itu, pendekatan socio-legal menjadi relevan untuk memahami bahwa hukum tidak hanya hidup dalam teks,

¹⁰³Ricky W. Griffin. *Management*, 8th Edition, Boston: Houghton Mifflin Company, 2004.

¹⁰⁴Ridwan HR., *op.cit.*

¹⁰⁵ E. Utrecht. *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru, 1989.

tetapi juga dalam praktik sosial. Dalam perspektif ini, pengendalian harus mampu menjembatani antara norma hukum dengan kondisi sosial masyarakat yang dinamis, sehingga kebijakan yang dihasilkan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga efektif secara sosial.

Pemikiran ini sejalan dengan gagasan Satjipto Rahardjo yang menekankan bahwa hukum harus dipahami sebagai sarana untuk mencapai tujuan sosial, bukan sekadar sebagai sistem aturan yang kaku.¹⁰⁶ Dalam kerangka hukum progresif, pengendalian tidak boleh terjebak pada pendekatan formalistik, tetapi harus mampu berfungsi sebagai instrumen yang adaptif dalam merespons dinamika masyarakat serta berorientasi pada pencapaian keadilan substantif.

Lebih lanjut, pemikiran Roscoe Pound memberikan landasan teoritis yang memperkuat posisi pengendalian sebagai instrumen kebijakan publik. Pound memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), yaitu sarana yang digunakan untuk menata dan menyeimbangkan berbagai kepentingan dalam masyarakat.¹⁰⁷ Dalam kerangka ini, pengendalian tidak hanya berfungsi untuk menegakkan aturan, tetapi juga untuk membentuk pola perilaku masyarakat secara bertahap melalui intervensi yang terukur.

Dengan demikian, tujuan pengendalian tidak dapat dibatasi pada aspek kepatuhan hukum semata, melainkan mencakup spektrum yang lebih luas, yaitu memastikan tercapainya tujuan kebijakan, melindungi kepentingan masyarakat, serta menciptakan keteraturan sosial yang berkeadilan. Pengendalian menjadi instrumen untuk memastikan bahwa kebijakan publik tidak hanya memiliki legitimasi normatif, tetapi juga efektivitas empiris.

Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, tujuan tersebut memperoleh relevansi yang lebih konkret. Pengendalian tidak hanya diarahkan untuk membatasi peredaran atau konsumsi, tetapi juga untuk mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan, seperti gangguan ketertiban umum, masalah

¹⁰⁶ Satjipto Rahardjo. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009

¹⁰⁷ Roscoe Pound. *An Introduction to the Philosophy of Law*, New Haven: Yale University Press, 1922.

kesehatan, dan potensi konflik sosial. Dalam hal ini, pengendalian berfungsi sebagai instrumen perlindungan masyarakat sekaligus sebagai mekanisme untuk menyeimbangkan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan sosial.

Fungsi pengendalian dalam kerangka ini dapat dipahami sebagai suatu spektrum yang mencakup dimensi preventif, korektif, dan evaluatif. Dalam dimensi preventif, pengendalian berfungsi untuk mencegah terjadinya penyimpangan melalui pengaturan yang jelas dan pembatasan yang proporsional. Dalam dimensi korektif, pengendalian berfungsi untuk memperbaiki penyimpangan yang telah terjadi melalui mekanisme penegakan hukum. Sementara itu, dalam dimensi evaluatif, pengendalian berfungsi untuk menilai efektivitas kebijakan serta memberikan dasar bagi perbaikan kebijakan di masa yang akan datang.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, fungsi pengendalian juga harus ditempatkan dalam kerangka sistem pemerintahan yang lebih luas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juncto Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana. Kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan harus diimbangi dengan kemampuan untuk mengendalikan pelaksanaan kebijakan agar tetap sejalan dengan kepentingan nasional.

Selanjutnya, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pengendalian menjadi bagian dari sistem pembinaan dan pengawasan yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam kerangka ini, pengendalian tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol, tetapi juga sebagai sarana pembelajaran kebijakan yang memungkinkan pemerintah untuk terus melakukan perbaikan.

Dengan demikian, pengendalian dalam konteks pengaturan minuman beralkohol harus dipahami sebagai suatu sistem yang bersifat multidimensional, yang mengintegrasikan aspek hukum, manajemen, dan sosial secara simultan. Pengendalian tidak hanya bertujuan untuk memastikan kepatuhan terhadap norma,

tetapi juga untuk membentuk perilaku masyarakat, melindungi kepentingan publik, serta menciptakan keteraturan sosial yang berkelanjutan.

4.3. Jenis dan Instrumen Pengendalian

Pengendalian dalam penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya merupakan suatu konstruksi yang tidak dapat dipisahkan antara dimensi jenis intervensi dan instrumen yang digunakan untuk melaksanakannya. Keduanya membentuk satu kesatuan sistemik yang menentukan sejauh mana norma hukum dapat bekerja secara efektif dalam realitas sosial. Dalam konteks ini, perbedaan antara jenis dan instrumen pengendalian bukanlah untuk tujuan klasifikasi semata, melainkan untuk memahami bagaimana negara merancang dan mengoperasikan intervensinya terhadap perilaku masyarakat secara berlapis dan terarah.

Dalam perspektif teori hukum modern, pengendalian harus dipahami sebagai bagian dari fungsi hukum dalam mengelola dan menyeimbangkan kepentingan yang hidup dalam masyarakat. Roscoe Pound memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), yang memungkinkan negara untuk secara aktif membentuk pola hubungan sosial melalui pengaturan yang terstruktur.¹⁰⁸ Dalam kerangka ini, pengendalian bukan sekadar upaya membatasi, tetapi merupakan proses yang secara sadar dirancang untuk mengarahkan perilaku masyarakat menuju kondisi yang diinginkan.

Namun demikian, efektivitas pengendalian tidak dapat semata-mata bertumpu pada kekuatan normatif hukum. Sebagaimana dikemukakan oleh E. Utrecht, hukum memang memiliki sifat memaksa sebagai sarana untuk menciptakan keteraturan, tetapi keberlakuannya dalam masyarakat tetap memerlukan mekanisme yang memastikan bahwa norma tersebut benar-benar ditaati.¹⁰⁹ Dalam konteks inilah

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ E. Utrecht, *op.cit.*

pengendalian memperoleh relevansinya sebagai instrumen yang menjembatani antara norma hukum dan kenyataan sosial.

Lebih lanjut, dalam perspektif hukum administrasi negara, pengendalian merupakan manifestasi konkret dari kewenangan pemerintah dalam mengatur aktivitas masyarakat. Ridwan HR menegaskan bahwa pemerintah menggunakan berbagai instrumen administratif, seperti perizinan dan pembatasan, untuk mengarahkan dan mengendalikan perilaku hukum masyarakat.¹¹⁰ Instrumen-instrumen tersebut tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga mencerminkan pilihan kebijakan yang menentukan tingkat intervensi negara terhadap kehidupan masyarakat.

Akan tetapi, pendekatan yang hanya menitikberatkan pada instrumen formal tidak cukup untuk menjamin efektivitas pengendalian. Dalam pendekatan socio-legal, hukum dipahami sebagai fenomena sosial yang keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh tingkat penerimaan masyarakat terhadap norma yang diatur. Soerjono Soekanto menekankan bahwa efektivitas hukum ditentukan oleh berbagai faktor, termasuk kesadaran hukum dan budaya masyarakat.¹¹¹ Dengan demikian, pengendalian tidak hanya bekerja melalui mekanisme formal, tetapi juga melalui proses internalisasi norma dalam kehidupan sosial.

Dalam kerangka ini, pengendalian harus dipahami sebagai suatu spektrum intervensi yang mencakup dimensi normatif, administratif, sosial, dan bahkan ekonomi. Setiap dimensi tersebut memiliki karakter dan fungsi yang berbeda, namun saling melengkapi dalam membentuk suatu sistem pengendalian yang utuh. Pengendalian yang hanya bertumpu pada satu dimensi, misalnya semata-mata represif, cenderung tidak efektif karena tidak mampu menjangkau kompleksitas faktor yang mempengaruhi perilaku masyarakat.

Pemikiran ini sejalan dengan gagasan Satjipto Rahardjo yang menekankan bahwa hukum harus dipahami secara progresif sebagai sarana untuk mencapai tujuan sosial, bukan

¹¹⁰ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

¹¹¹ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.

sekadar sebagai sistem aturan yang kaku.¹¹² Dalam kerangka hukum progresif, pengendalian tidak boleh berhenti pada penegakan norma secara formal, tetapi harus mampu berfungsi sebagai instrumen yang adaptif terhadap dinamika masyarakat dan berorientasi pada pencapaian keadilan substantif.

Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, pendekatan ini menjadi sangat penting. Pengendalian tidak dapat hanya dipahami sebagai pembatasan peredaran atau penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran, melainkan harus dilihat sebagai suatu proses yang bertujuan untuk menata perilaku konsumsi masyarakat, mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan, serta menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan sosial. Dengan demikian, instrumen pengendalian yang digunakan harus mampu bekerja secara simultan dalam berbagai dimensi tersebut.

Lebih jauh, pengendalian juga harus dipahami sebagai proses yang dinamis, yang memerlukan mekanisme penyesuaian secara berkelanjutan. Instrumen yang efektif pada suatu waktu belum tentu tetap relevan dalam kondisi sosial yang berbeda. Oleh karena itu, pengendalian harus dilengkapi dengan mekanisme evaluasi yang memungkinkan pemerintah untuk menilai efektivitas kebijakan dan melakukan perbaikan yang diperlukan.

Dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengendalian juga memiliki dimensi kelembagaan yang penting. Kewenangan daerah untuk mengatur urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 harus diimbangi dengan kemampuan untuk mengendalikan pelaksanaan kebijakan tersebut secara efektif. Tanpa pengendalian yang memadai, kewenangan tersebut berpotensi tidak menghasilkan dampak yang signifikan bagi masyarakat.

Dengan demikian, jenis dan instrumen pengendalian tidak dapat dipisahkan sebagai dua hal yang berdiri sendiri, melainkan harus dipahami sebagai satu kesatuan yang membentuk sistem pengendalian yang komprehensif. Pengendalian dalam konteks pengaturan minuman beralkohol pada akhirnya merupakan

¹¹²Satjipto Rahardjo. *Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

bentuk intervensi negara yang bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan yang dirumuskan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga efektif dalam membentuk perilaku masyarakat dan menciptakan keteraturan sosial yang berkelanjutan.

Jika ditelaah lebih jauh, pengendalian tidak hanya merupakan persoalan desain instrumen, tetapi juga menyangkut bagaimana sistem hukum secara keseluruhan bekerja dalam mengelola realitas sosial yang kompleks. Dalam konteks ini, pengendalian dapat diposisikan sebagai bagian dari sistem hukum yang berfungsi menjaga keseimbangan antara stabilitas dan perubahan. Hukum pada satu sisi dituntut untuk menciptakan keteraturan, tetapi pada sisi lain juga harus mampu merespons dinamika sosial yang terus berkembang.

Dalam kerangka tersebut, pengendalian menghadapi suatu dilema mendasar, yaitu antara kebutuhan untuk melakukan intervensi secara efektif dengan kewajiban untuk tetap menghormati kebebasan individu. Pengendalian yang terlalu ketat berpotensi menimbulkan resistensi sosial dan bahkan mendorong munculnya praktik-praktik ilegal sebagai bentuk perlawanan terhadap regulasi. Sebaliknya, pengendalian yang terlalu longgar akan kehilangan daya guna dalam mencegah dampak negatif yang ingin dihindari.

Persoalan ini menunjukkan bahwa pengendalian tidak dapat dirancang semata-mata berdasarkan pertimbangan normatif, tetapi harus mempertimbangkan aspek sosiologis dan psikologis masyarakat. Dalam pendekatan socio-legal, efektivitas suatu kebijakan sangat ditentukan oleh tingkat penerimaan masyarakat terhadap kebijakan tersebut. Dengan demikian, pengendalian yang efektif adalah pengendalian yang tidak hanya memiliki dasar hukum yang kuat, tetapi juga memiliki legitimasi sosial.

Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, dilema tersebut menjadi semakin nyata. Minuman beralkohol tidak hanya dipandang sebagai komoditas ekonomi, tetapi juga memiliki dimensi sosial dan budaya yang kompleks. Dalam beberapa kelompok masyarakat, konsumsi minuman beralkohol dapat dianggap sebagai bagian dari gaya hidup, sementara dalam

kelompok lain dipandang sebagai perilaku yang bertentangan dengan norma sosial dan agama. Perbedaan persepsi ini menuntut adanya pendekatan pengendalian yang sensitif terhadap konteks sosial yang ada.

Lebih lanjut, pengendalian juga harus dipahami dalam kaitannya dengan kapasitas kelembagaan pemerintah. Instrumen pengendalian yang dirancang dengan baik tidak akan efektif apabila tidak didukung oleh aparatur yang memiliki kompetensi dan integritas yang memadai. Dalam banyak kasus, kegagalan pengendalian bukan disebabkan oleh kelemahan norma, tetapi oleh lemahnya implementasi di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa pengendalian tidak hanya merupakan persoalan hukum, tetapi juga persoalan tata kelola pemerintahan.

Dalam perspektif ini, pengendalian memerlukan pendekatan yang bersifat integratif, yang menggabungkan dimensi regulasi, kelembagaan, dan partisipasi masyarakat. Regulasi memberikan kerangka normatif, kelembagaan memastikan pelaksanaan, sementara partisipasi masyarakat memberikan legitimasi sosial. Ketiga unsur tersebut harus berjalan secara simultan agar pengendalian dapat berfungsi secara optimal.

Selain itu, pengendalian juga memiliki dimensi temporal yang penting. Artinya, pengendalian harus dirancang tidak hanya untuk menjawab kondisi saat ini, tetapi juga untuk mengantisipasi perkembangan di masa yang akan datang. Dalam konteks minuman beralkohol, perkembangan teknologi distribusi, perubahan pola konsumsi, serta pengaruh globalisasi dapat mempengaruhi efektivitas instrumen pengendalian yang ada. Oleh karena itu, pengendalian harus bersifat adaptif dan mampu menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut.

Dalam kaitan ini, pemikiran Roscoe Pound mengenai hukum sebagai alat rekayasa sosial menjadi semakin relevan. Pengendalian tidak hanya berfungsi untuk merespons kondisi yang ada, tetapi juga untuk membentuk kondisi yang diharapkan di masa depan.¹¹³ Dengan demikian, pengendalian harus dirancang secara proaktif, bukan sekadar reaktif.

¹¹³Roscoe Pound. *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, 1922.

Sementara itu, dalam kerangka hukum progresif yang dikembangkan oleh Satjipto Rahardjo, pengendalian harus berorientasi pada pencapaian tujuan sosial yang lebih luas, yaitu kesejahteraan dan keadilan masyarakat.¹¹⁴ Dalam perspektif ini, pengendalian tidak boleh terjebak pada pendekatan formalistik yang hanya menekankan kepatuhan terhadap aturan, tetapi harus mampu menjawab kebutuhan nyata masyarakat.

Pendalaman ini menunjukkan bahwa pengendalian pada dasarnya merupakan proses yang kompleks dan multidimensional. Ia tidak hanya melibatkan aspek hukum, tetapi juga aspek sosial, ekonomi, dan kelembagaan. Oleh karena itu, keberhasilan pengendalian sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah untuk mengintegrasikan berbagai dimensi tersebut dalam suatu kebijakan yang koheren.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah tentang pengendalian minuman beralkohol, pemahaman yang mendalam mengenai jenis dan instrumen pengendalian ini menjadi sangat penting. Peraturan Daerah tidak hanya harus memuat norma yang jelas, tetapi juga harus dirancang sedemikian rupa sehingga dapat diimplementasikan secara efektif dalam kondisi nyata masyarakat Kota Palu. Tanpa pemahaman yang komprehensif mengenai kompleksitas pengendalian, Peraturan Daerah berpotensi menjadi sekadar dokumen normatif yang tidak memiliki daya kerja yang memadai.

4.4. Teknik dan Metode Pengendalian

Pengendalian dalam penyelenggaraan pemerintahan pada dasarnya tidak hanya ditentukan oleh jenis dan instrumen yang digunakan, tetapi juga oleh teknik dan metode yang mengatur bagaimana instrumen tersebut dioperasionalkan dalam praktik. Dalam kerangka ini, teknik dan metode pengendalian menjadi elemen yang menjembatani antara norma hukum yang bersifat abstrak dengan tindakan konkret yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Tanpa teknik dan metode yang tepat, instrumen

¹¹⁴ Satjipto Rahardjo *Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

pengendalian yang telah dirumuskan secara normatif berpotensi tidak memiliki daya kerja yang efektif dalam realitas sosial.

Secara konseptual, teknik pengendalian dapat dipahami sebagai pendekatan yang digunakan dalam menjalankan fungsi pengendalian, sedangkan metode pengendalian merujuk pada tata cara atau prosedur yang sistematis dalam pelaksanaannya. Namun demikian, perbedaan ini tidak bersifat kaku, karena dalam praktiknya teknik dan metode saling berkelindan dan membentuk suatu proses pengendalian yang utuh. Dengan demikian, efektivitas pengendalian tidak hanya bergantung pada “apa” yang dilakukan, tetapi juga pada “bagaimana” hal tersebut dilakukan.

Dalam perspektif manajemen klasik, pengendalian merupakan bagian dari fungsi manajerial yang berkaitan dengan penetapan standar, pengukuran kinerja, serta tindakan korektif terhadap penyimpangan. George R. Terry menyatakan bahwa pengendalian adalah proses untuk memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.¹¹⁵ Namun, dalam konteks pemerintahan, konsep ini tidak dapat diterapkan secara mekanistik, karena objek yang dikendalikan bukan sekadar proses teknis, melainkan perilaku manusia yang dipengaruhi oleh berbagai faktor sosial, budaya, dan ekonomi.

Dalam konteks tersebut, teknik pengendalian dalam pemerintahan harus mampu mengakomodasi kompleksitas perilaku masyarakat. Teknik yang bersifat koersif, seperti penegakan hukum secara langsung, memang memiliki efektivitas dalam jangka pendek, tetapi seringkali menimbulkan resistensi apabila tidak diimbangi dengan pendekatan yang bersifat persuasif dan edukatif. Oleh karena itu, pengendalian yang efektif pada umumnya menggunakan kombinasi teknik yang bersifat preventif, represif, dan partisipatif, yang diterapkan secara proporsional sesuai dengan karakteristik permasalahan yang dihadapi.

Dalam perspektif hukum administrasi, teknik pengendalian sangat berkaitan dengan cara penggunaan kewenangan oleh

¹¹⁵George R. Terry. *Principles of Management*, Homewood: Richard D. Irwin, 1972.

pemerintah. Ridwan HR menegaskan bahwa kewenangan administratif harus dijalankan dengan memperhatikan asas legalitas, kecermatan, dan akuntabilitas.¹¹⁶ Dengan demikian, teknik pengendalian tidak hanya menyangkut efektivitas, tetapi juga legitimasi tindakan pemerintah. Pengendalian yang dilakukan tanpa memperhatikan prinsip-prinsip tersebut berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan dan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Lebih jauh, dalam pendekatan socio-legal, teknik dan metode pengendalian tidak dapat dipisahkan dari dinamika sosial yang berkembang dalam masyarakat. Soerjono Soekanto menunjukkan bahwa efektivitas hukum sangat dipengaruhi oleh kesadaran hukum masyarakat, yang terbentuk melalui interaksi antara norma hukum dan nilai-nilai sosial.¹¹⁷ Oleh karena itu, metode pengendalian yang hanya mengandalkan pendekatan formal tanpa mempertimbangkan aspek sosial cenderung tidak efektif. Sebaliknya, metode yang melibatkan partisipasi masyarakat dan mengedepankan pendekatan persuasif memiliki peluang lebih besar untuk berhasil dalam jangka panjang.

Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, teknik dan metode pengendalian harus dirancang dengan mempertimbangkan karakteristik khusus dari objek yang dikendalikan. Konsumsi minuman beralkohol tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi, tetapi juga dengan pola perilaku, budaya, dan gaya hidup. Oleh karena itu, pengendalian tidak dapat hanya dilakukan melalui pendekatan larangan atau pembatasan, tetapi juga harus mencakup upaya untuk membentuk kesadaran masyarakat mengenai dampak yang ditimbulkan.

Dalam kerangka ini, pemikiran Roscoe Pound mengenai hukum sebagai alat rekayasa sosial menjadi relevan, karena menempatkan hukum sebagai sarana untuk membentuk perilaku masyarakat secara bertahap melalui proses yang terencana.¹¹⁸ Teknik dan metode pengendalian harus diarahkan

¹¹⁶Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

¹¹⁷Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008

¹¹⁸Roscoe Pound. *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, 1922.

untuk tidak hanya menghasilkan kepatuhan formal, tetapi juga perubahan perilaku yang berkelanjutan. Dengan demikian, pengendalian tidak hanya berfungsi sebagai alat penertiban, tetapi juga sebagai sarana pembinaan sosial.

Sejalan dengan itu, Satjipto Rahardjo menekankan bahwa hukum harus mampu bekerja secara kontekstual dan tidak terjebak dalam pendekatan formalistik.¹¹⁹ Dalam konteks ini, metode pengendalian harus bersifat fleksibel dan adaptif terhadap perubahan kondisi sosial. Pengendalian yang terlalu kaku justru berpotensi tidak efektif, karena tidak mampu menyesuaikan diri dengan dinamika masyarakat yang terus berkembang.

Selain itu, teknik dan metode pengendalian juga harus memperhatikan dimensi kelembagaan. Keberhasilan pengendalian sangat bergantung pada kapasitas aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Instrumen yang baik tidak akan efektif apabila tidak didukung oleh sistem pengawasan internal, koordinasi antar lembaga, serta mekanisme evaluasi yang memadai. Oleh karena itu, pengendalian harus dipandang sebagai bagian dari sistem tata kelola pemerintahan yang lebih luas, yang menuntut adanya sinergi antara berbagai aktor yang terlibat.

Dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, aspek ini menjadi semakin penting karena adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur urusan pemerintahan sesuai dengan kondisi lokal. Hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juncto Unang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, yang memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan teknik dan metode pengendalian yang sesuai dengan karakteristik masyarakatnya. Namun demikian, fleksibilitas tersebut harus tetap berada dalam kerangka hukum nasional dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Dengan demikian, teknik dan metode pengendalian merupakan aspek yang menentukan dalam menjembatani antara

¹¹⁹ Satjipto Rahardjo. *Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

norma dan realitas. Pengendalian yang efektif tidak hanya ditentukan oleh kekuatan aturan, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah dalam menerapkan teknik dan metode yang tepat, adaptif, dan responsif terhadap dinamika masyarakat. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, hal ini berarti bahwa kebijakan yang dirumuskan harus didukung oleh pendekatan implementasi yang komprehensif, yang tidak hanya menekankan pada penegakan hukum, tetapi juga pada pembentukan kesadaran dan perubahan perilaku masyarakat secara berkelanjutan.

Jika ditelaah lebih dalam, teknik dan metode pengendalian pada hakikatnya tidak hanya merupakan persoalan administratif atau prosedural, melainkan juga mencerminkan bagaimana kekuasaan negara dijalankan dalam praktik. Teknik pengendalian menentukan cara negara hadir dalam kehidupan masyarakat, sementara metode pengendalian menunjukkan sejauh mana kehadiran tersebut dapat diterjemahkan secara konsisten oleh aparatur di lapangan. Dalam konteks ini, pengendalian tidak lagi sekadar persoalan desain kebijakan, tetapi juga persoalan bagaimana kebijakan tersebut dihidupkan dalam realitas yang seringkali kompleks dan tidak sepenuhnya terprediksi.

Salah satu aspek penting yang sering luput dalam pembahasan teknik pengendalian adalah peran diskresi administratif. Dalam praktik pemerintahan, tidak semua situasi dapat diatur secara rinci dalam norma hukum. Oleh karena itu, aparatur pemerintah seringkali dihadapkan pada kebutuhan untuk mengambil keputusan berdasarkan penilaian situasional. Dalam perspektif hukum administrasi, diskresi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan kewenangan, namun penggunaannya harus tetap berada dalam koridor hukum. Ridwan HR menegaskan bahwa diskresi harus dijalankan dengan memperhatikan asas legalitas dan akuntabilitas, agar tidak berubah menjadi penyalahgunaan kewenangan.¹²⁰

¹²⁰ Ridwan HR., *op. cit.*

Dalam konteks teknik pengendalian, keberadaan diskresi ini menunjukkan bahwa metode yang dirancang secara normatif tidak selalu dapat diterapkan secara kaku. Aparatur di lapangan seringkali harus menyesuaikan metode pengendalian dengan kondisi konkret yang dihadapi. Hal ini mengandung implikasi bahwa keberhasilan pengendalian tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi, tetapi juga oleh kualitas aparatur yang melaksanakannya. Dengan kata lain, teknik pengendalian yang sama dapat menghasilkan tingkat efektivitas yang berbeda tergantung pada bagaimana metode tersebut diterapkan dalam praktik.

Lebih jauh, dalam perspektif implementasi kebijakan, teknik dan metode pengendalian sangat dipengaruhi oleh apa yang dalam literatur disebut sebagai *street-level bureaucracy*, yaitu peran aparatur pelaksana di garis depan yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat. Aparatur inilah yang pada akhirnya menentukan bagaimana suatu kebijakan diterjemahkan dalam praktik sehari-hari. Oleh karena itu, pengendalian tidak dapat dipahami semata-mata sebagai proses top-down, tetapi juga sebagai proses yang dipengaruhi oleh dinamika di tingkat pelaksana.

Dalam pendekatan socio-legal, kondisi ini memperlihatkan adanya jarak antara *law in the books* dan *law in action*. Soerjono Soekanto menunjukkan bahwa hukum yang tertulis tidak selalu identik dengan hukum yang berlaku dalam masyarakat, karena penerapannya dipengaruhi oleh berbagai faktor sosial.¹²¹ Dalam konteks ini, teknik dan metode pengendalian berfungsi sebagai jembatan yang menentukan sejauh mana norma hukum dapat diwujudkan dalam praktik. Apabila teknik yang digunakan tidak sesuai dengan kondisi sosial, maka pengendalian berpotensi tidak efektif, bahkan dapat menimbulkan praktik penyimpangan.

Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, persoalan ini menjadi sangat nyata. Pengaturan yang terlalu ketat tanpa didukung oleh metode yang adaptif dapat mendorong munculnya peredaran ilegal yang justru lebih sulit dikendalikan. Sebaliknya, pendekatan yang terlalu longgar berpotensi

¹²¹ Soerjono Soekanto., *op. cit.*

meningkatkan konsumsi yang tidak terkendali. Oleh karena itu, teknik pengendalian harus mampu menjaga keseimbangan antara pendekatan represif dan preventif, serta antara penegakan hukum dan pembinaan masyarakat.

Dalam kerangka teori hukum, kondisi ini dapat dipahami melalui pemikiran Roscoe Pound yang menekankan pentingnya keseimbangan kepentingan dalam masyarakat.¹²² Teknik dan metode pengendalian harus dirancang untuk tidak hanya menegakkan aturan, tetapi juga menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan yang ada. Pengendalian yang terlalu menekankan satu kepentingan tertentu berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan yang justru melemahkan efektivitas kebijakan secara keseluruhan.

Sejalan dengan itu, dalam perspektif hukum progresif, Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa hukum harus mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.¹²³ Dalam konteks teknik dan metode pengendalian, hal ini berarti bahwa pendekatan yang digunakan tidak boleh bersifat kaku dan statis, melainkan harus adaptif terhadap perubahan kondisi sosial. Pengendalian yang efektif adalah pengendalian yang mampu belajar dari pengalaman dan melakukan penyesuaian secara berkelanjutan.

Selain itu, penting untuk menyoroti bahwa teknik dan metode pengendalian juga berkaitan erat dengan dimensi kepercayaan publik. Pengendalian yang dilakukan secara represif tanpa transparansi dan akuntabilitas berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Sebaliknya, pengendalian yang dilakukan secara terbuka dan melibatkan partisipasi masyarakat dapat meningkatkan legitimasi kebijakan. Dalam konteks ini, metode pengendalian tidak hanya berfungsi sebagai alat pelaksanaan kebijakan, tetapi juga sebagai sarana membangun hubungan antara pemerintah dan masyarakat.

Dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimensi ini menjadi semakin penting karena kedekatan antara pemerintah daerah dan masyarakat. Kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

¹²² Roscoe Pound., *op. cit.*

¹²³ Satjipto Rahardjo, *op. cit.*

Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, menuntut pemerintah daerah untuk tidak hanya mampu merumuskan kebijakan, tetapi juga mengimplementasikannya dengan teknik dan metode yang sesuai dengan karakteristik lokal. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan pengendalian sangat ditentukan oleh kemampuan daerah dalam mengelola proses implementasi kebijakan secara efektif.

Dengan demikian, teknik dan metode pengendalian pada akhirnya harus dipahami sebagai proses yang kompleks dan multidimensional, yang tidak hanya melibatkan aspek hukum, tetapi juga aspek kelembagaan, sosial, dan bahkan psikologis. Pengendalian yang efektif tidak cukup hanya dengan memiliki instrumen yang kuat, tetapi juga memerlukan teknik yang tepat dan metode yang adaptif, yang mampu menjembatani antara norma hukum dan realitas sosial secara dinamis dan berkelanjutan.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Asas dalam ilmu hukum adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.

Satjipto Rahardjo mengartikan asas hukum sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi, sebab melalui asas-asas hukum itulah pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum. Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menguraikan bahwa asas hukum adalah norma dasar yang merupakan norma hukum yang masih abstrak dan penting artinya sebagai rambu-rambu dalam memberikan suatu motivasi dan dasar terhadap pembentukan hukum, terutama hukum tertulis.¹²⁴

¹²⁴ Satjipto Rahardjo, "Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia, Cet. Kedua. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2006, hlm. 138–140.

Sudikno Mertokusumo mengutip Eikema Hommes menyatakan bahwa, asas-asas hukum ini perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum dan petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Asas-asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.¹²⁵ Sudikno Mertokusumo membagi asas hukum menjadi 2 (dua),¹²⁶ *Pertama*, asas hukum umum ialah asas hukum yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum dan *Kedua*, asas hukum khusus yang berfungsi dalam bidang hukum tertentu seperti hukum pidana atau hukum acara pidana.

Selanjutnya menurut Smits, sebagaimana dikutip oleh Herlien Budiono memberikan pandangannya bahwa asas hukum memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu: *Pertama*, asas-asas hukum memberikan keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar, *Kedua*, asas-asas hukum dapat difungsikan untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Asas-asas hukum yang menjustifikasikan prinsip-prinsip “etikal”, yang merupakan substansi dari aturan-aturan hukum. Dari kedua fungsi tersebut, diturunkan fungsi Ketiga, bahwa asas-asas dalam hal-hal demikian dapat dipergunakan untuk “menulis ulang” bahan-bahan ajaran hukum yang ada sedemikian rupa, sehingga dapat dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang.¹²⁷

Berdasarkan pendapat-pendapat dipaparkan di atas dapat ditarik suatu konklutif bahwa asas-asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak/pantas menurut hukum (*rachtmatic*) dalam menggunakan atau menerapkan aturan-aturan hukum. Asas hukum berfungsi sebagai pedoman atau arahan orientasi berdasarkan mana hukum dapat dijalankan. Asas-asas hukum tersebut tidak saja akan berguna sebagai pedoman ketika menghadapi kasus-kasus sulit, tetapi juga dalam hal menerapkan aturan.

Berikut akan disajikan kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma baik berdasarkan pendapat para ahli maupun berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan,

¹²⁵ Sudikno Mertokusumo, “Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)”, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Liberty, 2005, hlm. 34..

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 36.

¹²⁷ Herlien Budiono, “Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia”, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2008, hlm. 82.

serta relevansinya dengan pengaturan tentang pengawasan dan pengendalian Minuman Beralkohol dalam kerangka capaian Visi dan Misi RPJD Kota Palu Tahun 2025-2045. Pada Bab I terdahulu telah dipaparkan bahwa kebijakan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol tidak disebutkan secara eksplisit dalam dokumen RPJPD Kota Palu Tahun 2025–2045, namun secara implisit kebijakan tersebut memiliki keterkaitan dengan arah pembangunan daerah, khususnya dalam kerangka penguatan **tata kelola pemerintahan, peningkatan kualitas kehidupan bermasyarakat, serta penguatan ketahanan sosial masyarakat** sebagaimana tercermin dalam Misi ke-3, Misi ke-4, dan Misi ke-5 RPJPD Kota Palu.

1. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa: “daerah Indonesia dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil”. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.¹²⁸

Di dalam pelaksanaan otonomi, setidaknya dikenal 3 (tiga) asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni: Asas Desentralisasi, Asas Dekonsentrasi, dan Asas Tugas Pembantuan. Adapun masing-masing Asas tersebut diuraikan sebagai berikut:

a. Asas Desentralisasi;

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu *decentrum* yang berarti terlepas dari pusat. Menurut Inu Kencana Syafie sebagaimana dikutip Hamzah dalam tesisnya bahwa desentralisasi adalah perlawanan kata dari sentralisasi, karena penggunaan kata “*de*” dimaksudkan sebagai penolakan kata sesudahnya. Penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan

¹²⁸ Siswanto Sunarto, “Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia”, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm.

maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.¹²⁹

Ni'matul Huda mengemukakan bahwa Penerapan desentralisasi bukan berarti menghapuskan asas sentralisasi, karena antara asas sentralisasi tidaklah dikotomis tetapi saling berhubungan. Penerapan asas desentralisasi yang mengabaikan asas sentralisasi berpotensi menciptakan disintegrasi pada suatu daerah. Karena itu, prinsip otonomi daerah yang mengandung kebebasan dalam menjalankan pemerintahan haruslah tetap dibawah bimbingan dan pengawasan dari pemerintah pusat, sehingga tidak menjelma menjadi sebuah kedaulatan.¹³⁰

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik dipusat maupun didaerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Hamzah memandang pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki pemerintah pada hampir semua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengawasan dan pengendalian pusat kepada daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap

¹²⁹ Hamzah, "Hubungan Eksekutif dengan Legislatif Daerah dan Implikasi Hukumnya, Makassar: Pasca arjana UNHAS, 2008), hlm. 135.

¹³⁰ Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan Daerah", Bandung : Nusa Media, 2012, hlm. 67.

dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.¹³¹

b. Asas Dekonsentrasi;

Ni'matul Huda mengutip *Instituut voor Bestuurswetenschappen* dalam laporan penelitian tentang organisasi pemerintahan 1975, memberikan arti dekonsentrasi sebagai penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hierarkis dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.¹³²

Selanjutnya, Amrah Muslimin menjabarkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebahagian dari kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Pada hakekatnya alat pemerintah pusat ini melaksanakan pemerintahan sentral di daerah-daerah dan berwenang mengambil keputusan sendiri sampai tingkat tertentu berdasarkan kewenangannya. Untuk itu alat yang bersangkutan bertanggungjawab langsung kepada Pemerintah Pusat. Lebih lanjut Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.¹³³

Ketentuan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, memberikan definisi/batasan pengertian dekonsentrasi sebagai berikut:

¹³¹ Hamzah..., *Op.Cit*, hlm. 137.

¹³² Philipus M. Hadjon, dkk. "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia". Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2008, hlm. 113.

¹³³ Amrah Muslimin, "Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah", Cetakan Kedua Bandung: Alumni 1982, hlm. 4-5.

“Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum”.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.¹³⁴ Hal ini memberikan kejelasan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan.

Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.¹³⁵

Berdasarkan pengertian-pengertian dari sejumlah ahli dan dalam perseptif peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dideskripsikan di atas, secara konklutif dapatlah dikemukakan hal penting mengenai asas dekonsentrasi sebagai berikut:

- Adanya pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.
- Alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah memiliki hubungan hirarkis dalam suatu badan pemerintahan pusat.
- Pelimpahan dapat juga dilakukan kepada Gubernur dan bupati/walikota.
- Adanya pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat dalam pelaksanaan dekonsentrasi.

¹³⁴ Lihat Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³⁵ Bagir Manan. “Menyongsong Fajar Otonomi Daerah”. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII. 2002, hlm. 34.

c. Asas Tugas Pembantuan.

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

Irawan Soejito mengatakan bahwa tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*).¹³⁶ Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Bagir Manan mengemukakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*).¹³⁷ Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari:

1. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
2. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.

¹³⁶ Irawan Soejito. “Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”. Jakarta: Bina Aksara. 1981, hlm. 117.

¹³⁷ Bagir Manan... *op.cit.*

3. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan bukan penugasan. Perbedaanannya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

Merujuk kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, mendefinisikan tugas pembantuan sebagai berikut:

“Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi”.¹³⁸

Mengacu pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol merupakan manifestasi konkret dari asas desentralisasi, yaitu penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam lingkup rumah tangganya sendiri. Dalam kerangka tersebut, kewenangan “mengatur” diwujudkan melalui pembentukan Peraturan Daerah sebagai instrumen hukum yang menetapkan norma, kebijakan, dan batasan dalam pengendalian minuman beralkohol di daerah.

Sementara itu, kewenangan “mengurus” tercermin dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut melalui tindakan-tindakan pemerintahan yang bersifat operasional, baik dalam bentuk pelayanan publik, pelaksanaan pembangunan, maupun pembinaan dan pengawasan terhadap masyarakat serta pelaku usaha. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah tidak hanya berhenti pada fungsi regulatif, tetapi juga menjadi dasar bagi tindakan administratif dan

¹³⁸ Pasal 1 angka 11.

implementatif pemerintah daerah dalam mengendalikan peredaran dan konsumsi minuman beralkohol secara efektif.

Dalam konteks ini, Peraturan Daerah berfungsi sebagai jembatan antara kewenangan normatif yang dimiliki daerah dengan realisasi konkret dalam kehidupan masyarakat, sehingga asas desentralisasi tidak hanya dimaknai sebagai distribusi kewenangan, tetapi juga sebagai tanggung jawab daerah untuk memastikan terciptanya ketertiban umum, perlindungan masyarakat, dan keseimbangan sosial dalam wilayahnya.

Terkait hal ini di atas dapat dicermati dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, yang menyebutkan:

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Penegasan ketentuan dalam Pasal 17 di atas bahwa kewenangan daerah dalam menetapkan kebijakan bukanlah kewenangan yang bersifat absolut, melainkan kewenangan yang bersifat terikat dan terarah dalam kerangka sistem pemerintahan nasional. Norma tersebut memberikan legitimasi kepada daerah untuk menetapkan kebijakan, termasuk melalui pembentukan Peraturan Daerah, namun sekaligus membatasi kewenangan tersebut agar tetap berada dalam

koridor norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa desentralisasi yang dianut dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia bukanlah desentralisasi yang sepenuhnya bebas, melainkan desentralisasi yang bersifat terkoordinasi, dimana Pemerintah Pusat tetap memiliki peran dalam menjaga keseragaman kebijakan pada aspek-aspek tertentu yang bersifat strategis. Dalam konteks ini, kewajiban daerah untuk berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) merupakan mekanisme untuk memastikan bahwa kebijakan daerah tidak menyimpang dari tujuan nasional serta tetap berada dalam satu kesatuan sistem hukum.

Lebih lanjut, ketentuan mengenai pembatalan kebijakan daerah oleh Pemerintah Pusat apabila tidak mempedomani NSPK menunjukkan adanya mekanisme pengendalian vertikal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini menegaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak bersifat hierarkis dalam arti subordinatif secara mutlak, tetapi tetap mengandung dimensi pengawasan untuk menjaga konsistensi kebijakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kaitannya dengan pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, ketentuan Pasal 17 tersebut memiliki implikasi yang sangat penting. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur peredaran dan pengendalian minuman beralkohol sebagai bagian dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, namun kewenangan tersebut harus dilaksanakan dengan berpedoman pada NSPK yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, termasuk ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perdagangan, kesehatan, dan ketertiban umum.

Dengan demikian, Peraturan Daerah yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan kebijakan nasional, baik dalam aspek substansi maupun dalam pendekatan pengaturannya. Hal ini penting untuk mencegah terjadinya disharmoni regulasi

yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, khususnya bagi masyarakat dan pelaku usaha.

Di sisi lain, ketentuan dalam ayat (4) memberikan ruang bagi daerah untuk tetap menjalankan kewenangannya dalam hal Pemerintah Pusat belum menetapkan NSPK dalam jangka waktu tertentu. Ketentuan ini menunjukkan bahwa sistem desentralisasi tetap memberikan fleksibilitas kepada daerah untuk merespons kebutuhan nyata di masyarakat, tanpa harus menunggu secara pasif kebijakan dari Pemerintah Pusat. Dalam konteks ini, daerah dituntut untuk memiliki kapasitas dalam merumuskan kebijakan yang tetap selaras dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik, meskipun belum terdapat pedoman teknis yang rinci dari pusat.

Dengan demikian, keseluruhan ketentuan Pasal 17 tersebut mencerminkan adanya keseimbangan antara kewenangan dan pengendalian dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di satu sisi, daerah diberikan ruang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan lokal, namun di sisi lain tetap terdapat mekanisme pengawasan untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil tidak menyimpang dari kerangka hukum nasional. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, keseimbangan ini menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan daerah tidak hanya responsif terhadap kondisi lokal, tetapi juga tetap selaras dengan kepentingan nasional dalam menjaga ketertiban umum, kesehatan masyarakat, dan stabilitas sosial

Lebih lanjut Undang-Undang *a quo* menegaskan dalam Pasal 236 bahwa:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut dapat dicermati bahwa Peraturan Daerah merupakan instrumen utama yang digunakan oleh daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Norma ini menempatkan Perda bukan sekadar sebagai produk legislasi daerah, melainkan sebagai perangkat hukum yang memiliki fungsi strategis dalam menerjemahkan kewenangan daerah ke dalam bentuk pengaturan yang operasional dan mengikat.

Ketentuan bahwa Perda dibentuk oleh DPRD bersama kepala daerah menunjukkan bahwa Perda merupakan hasil dari proses politik hukum di tingkat daerah yang mencerminkan kesepakatan antara fungsi representasi (DPRD) dan fungsi eksekutif (kepala daerah). Dengan demikian, Perda tidak hanya memiliki legitimasi yuridis, tetapi juga legitimasi demokratis, karena dibentuk melalui mekanisme yang melibatkan representasi kepentingan masyarakat.

Selanjutnya, pengaturan mengenai materi muatan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memberikan batasan sekaligus arah bagi substansi yang dapat diatur dalam Perda. Bahwa Perda harus memuat materi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan menunjukkan bahwa Perda berfungsi sebagai instrumen untuk mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Di sisi lain, ketentuan bahwa Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menegaskan adanya prinsip hierarki norma dalam sistem hukum nasional, sehingga Perda tidak dapat berdiri sendiri secara bebas, melainkan harus selaras dengan peraturan di atasnya.

Dalam konteks ini, pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan kewenangan daerah dalam mengatur urusan pemerintahan yang berkaitan dengan ketertiban umum, kesehatan

masyarakat, dan aktivitas ekonomi lokal. Perda tersebut sekaligus berfungsi sebagai penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk kebijakan nasional yang mengatur peredaran dan pengendalian minuman beralkohol.

Lebih jauh, ketentuan pada ayat (4) yang memungkinkan Perda memuat materi muatan lokal memberikan ruang bagi daerah untuk mengakomodasi kekhasan dan kebutuhan masyarakat setempat. Dalam kerangka ini, pengendalian minuman beralkohol di Kota Palu tidak hanya dapat didasarkan pada norma umum yang berlaku secara nasional, tetapi juga dapat disesuaikan dengan kondisi sosial, budaya, dan karakteristik masyarakat lokal. Hal ini penting mengingat permasalahan minuman beralkohol memiliki dimensi yang sangat kontekstual dan berbeda antar daerah.

Namun demikian, ruang pengaturan materi muatan lokal tersebut tetap harus ditempatkan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Artinya, kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan norma nasional, baik secara substansi maupun secara prinsip. Dalam hal ini, Perda harus mampu menjaga keseimbangan antara kebutuhan untuk responsif terhadap kondisi lokal dan kewajiban untuk tetap selaras dengan sistem hukum nasional.

Dengan demikian, Pasal 236 tersebut mempertegas bahwa Perda merupakan instrumen normatif sekaligus operasional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol, Perda tidak hanya berfungsi sebagai dasar hukum untuk menetapkan larangan atau pembatasan, tetapi juga sebagai landasan bagi tindakan administratif dan kebijakan implementatif pemerintah daerah dalam mengelola peredaran dan konsumsi minuman beralkohol secara efektif dan berkelanjutan.

2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik.

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena memiliki landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang menegaskan bahwa: *"pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan"*.

Peraturan Daerah sebagai produk peraturan pelaksana dari Undang-Undang dalam pembentukannya seharusnya berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, meliputi:

a. Kejelasan Tujuan;

bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat;

bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

c. Asas Kesesuaian Antara Jenis Hierarki, dan Materi Muatan;

bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.

d. Asas Dapat Dilaksanakan;

bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

- e. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan;
bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas Kejelasan Rumusan; dan
bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas Keterbukaan.
bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluasluasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026, ketujuh asas tersebut pada hakikatnya tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dan membentuk suatu kerangka normatif yang utuh dalam menjamin kualitas suatu peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, penerapan asas-asas tersebut menjadi krusial untuk memastikan bahwa Perda yang dibentuk tidak hanya sah secara formal, tetapi juga efektif secara substantif.

Asas kejelasan tujuan menuntut agar Peraturan Daerah ini dirumuskan dengan arah yang tegas, yaitu sebagai instrumen untuk mengendalikan dampak negatif konsumsi minuman beralkohol, menjaga ketertiban umum, serta melindungi kesehatan masyarakat. Tanpa kejelasan tujuan, norma yang dibentuk berpotensi menjadi kabur dan sulit diimplementasikan

secara konsisten oleh aparatur maupun dipahami oleh masyarakat.

Selanjutnya, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat menegaskan bahwa legitimasi Peraturan Daerah sangat bergantung pada kewenangan lembaga yang membentuknya. Dalam hal ini, DPRD bersama kepala daerah sebagai pembentuk Perda harus bertindak dalam koridor kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pelanggaran terhadap asas ini tidak hanya berimplikasi pada cacat formal, tetapi juga dapat berujung pada pembatalan Perda tersebut, baik melalui mekanisme pengawasan maupun pengujian peraturan perundang-undangan.

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan mengharuskan agar substansi Peraturan Daerah selaras dengan tingkatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, hal ini berarti bahwa Perda tidak boleh mengatur hal-hal yang menjadi kewenangan eksklusif Pemerintah Pusat, serta harus konsisten dengan kebijakan nasional yang berlaku. Kesesuaian ini penting untuk menjaga harmonisasi hukum dan mencegah terjadinya konflik norma yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Lebih lanjut, asas dapat dilaksanakan menekankan pentingnya mempertimbangkan aspek implementasi sejak tahap perumusan norma. Peraturan Daerah yang baik tidak hanya ideal secara normatif, tetapi juga realistis untuk dilaksanakan. Dalam konteks ini, pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol harus disesuaikan dengan kapasitas aparatur, ketersediaan sumber daya, serta kondisi sosial masyarakat di Kota Palu. Tanpa pertimbangan tersebut, Perda berpotensi menjadi tidak efektif atau bahkan tidak dapat dijalankan.

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan menggarisbawahi bahwa pembentukan Peraturan Daerah harus didasarkan pada kebutuhan nyata dan memberikan manfaat yang jelas bagi masyarakat. Dalam hal ini, Perda tentang pengendalian minuman beralkohol harus mampu menjawab permasalahan yang ada, seperti gangguan ketertiban umum dan dampak sosial yang

ditimbulkan, sehingga keberadaannya benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Sementara itu, asas kejelasan rumusan menuntut agar setiap norma dalam Peraturan Daerah dirumuskan dengan bahasa hukum yang tepat, sistematis, dan tidak menimbulkan multitafsir. Kejelasan ini menjadi penting untuk memastikan bahwa norma yang dibentuk dapat dipahami secara seragam oleh semua pihak, baik oleh aparaturnya pelaksana maupun oleh masyarakat sebagai subjek hukum. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, kejelasan rumusan sangat diperlukan untuk menghindari perbedaan interpretasi dalam penegakan hukum.

Terakhir, asas keterbukaan menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah. Keterlibatan masyarakat tidak hanya meningkatkan legitimasi peraturan, tetapi juga memperkaya substansi yang diatur agar lebih sesuai dengan kebutuhan dan kondisi nyata di lapangan. Dalam konteks ini, pembentukan Perda tentang pengendalian minuman beralkohol harus membuka ruang bagi berbagai pihak, termasuk masyarakat, pelaku usaha, dan organisasi sosial, untuk memberikan masukan dalam proses perumusannya.

Dengan demikian, penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tersebut merupakan prasyarat utama untuk menghasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas. Dalam konteks Kota Palu, asas-asas tersebut tidak hanya berfungsi sebagai pedoman normatif, tetapi juga sebagai kerangka evaluatif untuk memastikan bahwa Perda tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol mampu menjawab permasalahan yang ada secara efektif, adil, dan berkelanjutan.

Selanjutnya, selain harus memenuhi asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang *a quo* harus pula mencerminkan asas-asas sebagai berikut:

a. Asas Kekeluargaan;

adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

b. Asas Kenusantaraan;

bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

c. Asas Bhinneka Tunggal Ika;

bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

d. Asas Keadilan;

adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

e. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan;

bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

f. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum;

bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

g. Asas Keseimbangan, Kerasian, dan Keselarasan;

bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, kerasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

h. Asas Pengayoman;

adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

i. Asas Kemanusiaan;

adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional.

j. Asas Kebangsaan;

adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas-asas materi muatan sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2026 di atas pada hakikatnya merupakan refleksi nilai-nilai dasar yang harus tercermin dalam setiap norma hukum yang dibentuk. Berbeda dengan asas pembentukan yang lebih menekankan pada aspek prosedural dan teknis, asas-asas materi muatan ini berfungsi sebagai landasan substantif yang menentukan kualitas nilai dari suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, asas kekeluargaan menuntut agar setiap kebijakan yang dirumuskan tidak semata-mata bersifat koersif, tetapi juga mencerminkan semangat musyawarah dan pertimbangan kepentingan bersama. Hal ini berarti bahwa pengendalian minuman beralkohol harus ditempatkan sebagai upaya kolektif untuk menjaga ketertiban dan kesejahteraan masyarakat, bukan sekadar sebagai instrumen pembatasan yang bersifat sepihak.

Asas kenusantaraan menggarisbawahi bahwa meskipun Peraturan Daerah disusun untuk kepentingan lokal, substansi yang diatur tetap harus selaras dengan kepentingan nasional dan menjadi bagian dari sistem hukum nasional. Dalam hal ini, pengaturan mengenai minuman beralkohol di Kota Palu tidak boleh bertentangan dengan kebijakan nasional, serta harus tetap mempertimbangkan dampaknya dalam konteks yang lebih luas, termasuk aspek perdagangan, kesehatan, dan stabilitas sosial.

Selanjutnya, asas Bhinneka Tunggal Ika menuntut sensitivitas terhadap keragaman sosial dan budaya yang ada dalam masyarakat. Pengendalian minuman beralkohol seringkali berkaitan dengan nilai-nilai sosial, agama, dan budaya yang berbeda-beda. Oleh karena itu, Peraturan Daerah harus dirumuskan secara inklusif dan tidak mengabaikan keberagaman tersebut, sehingga tidak menimbulkan konflik sosial atau diskriminasi terhadap kelompok tertentu.

Asas keadilan dan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan menegaskan bahwa setiap kebijakan pengendalian harus diterapkan secara proporsional dan tidak diskriminatif. Dalam konteks ini, Peraturan Daerah tidak boleh memberikan perlakuan yang berbeda tanpa dasar yang objektif, baik terhadap pelaku usaha maupun masyarakat sebagai

konsumen. Keadilan dalam pengendalian berarti adanya keseimbangan antara kepentingan perlindungan masyarakat dan hak-hak individu.

Lebih lanjut, asas ketertiban dan kepastian hukum menjadi sangat penting dalam pengaturan minuman beralkohol, mengingat potensi dampaknya terhadap ketertiban umum. Peraturan Daerah harus mampu menciptakan kejelasan norma yang dapat ditegakkan secara konsisten, sehingga memberikan kepastian bagi semua pihak. Tanpa kepastian hukum, pengendalian berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan dan membuka ruang bagi penyimpangan.

Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan menuntut agar pengaturan yang dibuat tidak hanya berorientasi pada satu kepentingan tertentu, tetapi mampu mengakomodasi berbagai kepentingan secara proporsional. Dalam konteks ini, pengendalian minuman beralkohol harus mempertimbangkan kepentingan ekonomi, seperti keberlangsungan usaha, sekaligus kepentingan sosial dan kesehatan masyarakat.

Sementara itu, asas pengayoman dan asas kemanusiaan menempatkan perlindungan masyarakat sebagai tujuan utama dari pembentukan Peraturan Daerah. Pengendalian minuman beralkohol harus diarahkan untuk melindungi masyarakat dari dampak negatif yang ditimbulkan, sekaligus tetap menghormati hak asasi manusia dan martabat setiap individu. Hal ini menunjukkan bahwa pengendalian tidak boleh dilakukan secara represif semata, tetapi harus memperhatikan aspek kemanusiaan.

Terakhir, asas kebangsaan menegaskan bahwa setiap kebijakan daerah harus tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan menjunjung tinggi nilai-nilai persatuan dalam keberagaman. Dalam konteks ini, pengaturan minuman beralkohol tidak hanya dilihat sebagai persoalan lokal, tetapi juga sebagai bagian dari upaya menjaga ketertiban dan stabilitas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, keseluruhan asas materi muatan tersebut membentuk suatu kerangka nilai yang harus diinternalisasikan dalam setiap norma yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah. Dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, asas-asas

tersebut berfungsi sebagai landasan substantif yang memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga adil, responsif, dan berorientasi pada perlindungan serta kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

Adapun mengenai materi muatan Peraturan Daerah, ketentuan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, menegaskan bahwa:

“Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Demikian halnya penegasan dalam Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, yang menyebutkan bahwa:

- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Selain asas-asas yang harus dipenuhi berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, dalam kaitannya dengan pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, harus pula memperhatikan dan/atau memenuhi asas-asas sebagaimana tercantum dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana yang menyebutkan bahwa: “*Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam*

menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang meliputi:

- a. Asas Kepastian Hukum;
adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara.
- b. Asas Tertib Penyelenggaran Negara;
adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Negara.
- c. Asas Kepentingan Umum;
adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d. Asas Keterbukaan;
adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
- e. Asas Proporsionalitas;
adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Asas Profesionalitas;
adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara.
- g. Asas Akuntabilitas;
adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Asas Efisiensi;
adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan Negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- i. Asas Efektifitas; dan
adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- j. Asas Keadilan.
adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan Negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.

Bertolak dari ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 serta Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dapat dipahami bahwa materi muatan Peraturan Daerah pada dasarnya memiliki tiga dimensi utama, yaitu sebagai instrumen penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sebagai bentuk penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta sebagai sarana untuk mengakomodasi kondisi khusus dan kebutuhan lokal daerah.

Ketiga dimensi tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai norma hukum yang bersifat umum, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan yang bersifat kontekstual dan adaptif terhadap dinamika masyarakat di daerah. Dalam konteks pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol, hal ini berarti bahwa Peraturan Daerah harus mampu mengintegrasikan kebijakan nasional dengan kebutuhan lokal, sehingga pengaturan yang dihasilkan tidak hanya selaras secara vertikal, tetapi juga relevan secara horizontal dengan kondisi sosial masyarakat.

Lebih lanjut, ketentuan mengenai materi muatan lokal memberikan ruang bagi daerah untuk merumuskan kebijakan yang responsif terhadap karakteristik wilayahnya. Namun demikian, ruang tersebut tidak bersifat tanpa batas, melainkan tetap harus berada dalam koridor sistem hukum nasional. Dengan demikian, pengaturan mengenai minuman beralkohol di daerah harus dirumuskan secara hati-hati agar tidak menimbulkan konflik norma dengan peraturan yang lebih tinggi, sekaligus tetap mampu menjawab permasalahan yang spesifik di daerah.

Selain itu, dalam pembentukan Peraturan Daerah, tidak cukup hanya memperhatikan aspek materi muatan sebagaimana diatur dalam ketentuan tersebut, tetapi juga harus berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026. Asas-asas tersebut pada dasarnya merupakan prinsip dasar yang harus menjadi landasan dalam setiap tindakan dan kebijakan pemerintah daerah, termasuk dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Asas kepastian hukum, misalnya, menghendaki agar Peraturan Daerah yang dibentuk memiliki kejelasan norma yang dapat ditegakkan secara konsisten. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, kepastian hukum menjadi penting untuk memberikan kejelasan bagi masyarakat dan pelaku usaha mengenai batasan-batasan yang berlaku, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya.

Selanjutnya, asas tertib penyelenggaraan negara menekankan pentingnya keteraturan dan konsistensi dalam pelaksanaan kebijakan. Hal ini berarti bahwa pengendalian minuman beralkohol harus dilakukan secara terencana dan terkoordinasi, sehingga tidak menimbulkan kebijakan yang bersifat sporadis atau tidak terarah.

Asas kepentingan umum menjadi landasan utama dalam menentukan arah kebijakan pengendalian, dimana perlindungan terhadap masyarakat harus ditempatkan sebagai prioritas. Dalam hal ini, pengaturan mengenai minuman beralkohol harus diarahkan untuk menjaga ketertiban umum, kesehatan masyarakat, serta mencegah dampak sosial yang merugikan.

Asas keterbukaan menuntut agar proses pembentukan dan pelaksanaan Peraturan Daerah dilakukan secara transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat. Hal ini penting untuk meningkatkan legitimasi kebijakan serta memastikan bahwa pengaturan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat.

Sementara itu, asas proporsionalitas dan profesionalitas menekankan bahwa setiap kebijakan harus disusun dan dilaksanakan secara seimbang dan berbasis pada kompetensi. Dalam konteks ini, pengendalian minuman beralkohol tidak boleh dilakukan secara berlebihan, tetapi harus disesuaikan dengan tingkat permasalahan yang dihadapi serta didukung oleh aparatur yang memiliki kapasitas yang memadai.

Lebih lanjut, asas akuntabilitas mengharuskan setiap kebijakan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah harus mampu menunjukkan bahwa kebijakan pengendalian yang dilakukan benar-benar memberikan hasil yang diharapkan dan tidak menimbulkan dampak negatif yang tidak diinginkan.

Asas efisiensi dan efektivitas menuntut agar pengendalian dilakukan dengan menggunakan sumber daya secara optimal dan mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, kebijakan pengendalian minuman beralkohol harus dirancang sedemikian rupa sehingga tidak hanya hemat sumber daya, tetapi juga memberikan dampak yang nyata dalam mengurangi permasalahan yang ada.

Terakhir, asas keadilan menegaskan bahwa setiap kebijakan harus memberikan perlakuan yang adil dan proporsional kepada semua pihak. Dalam konteks ini, pengendalian minuman beralkohol harus mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah, sehingga tidak menimbulkan ketimpangan atau diskriminasi.

Dengan demikian, keseluruhan ketentuan mengenai materi muatan dan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut membentuk suatu kerangka normatif dan operasional yang harus menjadi dasar dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dalam konteks Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, kerangka tersebut memastikan bahwa kebijakan yang dirumuskan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga memiliki legitimasi, efektivitas, dan daya guna dalam mengatur kehidupan masyarakat secara berkelanjutan.

Selanjutnya di dalam Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, menyebutkan bahwa:

“asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah *a quo*, sebagai salah satu aspek kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pemerintahan Konkuren yakni Urusan Pemerintahan Pilihan bidang Perdagangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (3) huruf f Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, substansi

materi dalam Peraturan Daerah yang akan dibentuk berpedoman pada asas-asas yang dianut dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yakni:

- a. Asas Kepentingan Nasional;
adalah setiap kebijakan Perdagangan harus mengutamakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat di atas kepentingan lainnya.
- b. Asas Kepastian Hukum;
adalah meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan pengendalian di bidang Perdagangan.
- c. Asas Adil dan Sehat;
adalah adanya kesetaraan kesempatan dan kedudukan dalam kegiatan usaha antara produsen, pedagang, dan Pelaku Usaha lainnya untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif sehingga menjamin adanya kepastian dan kesempatan berusaha yang sama.
- d. Asas Keamanan Berusaha;
adalah adanya jaminan keamanan bagi seluruh Pelaku Usaha di setiap tahapan kegiatan Perdagangan, mulai dari persiapan melakukan kegiatan Perdagangan hingga pelaksanaan kegiatan Perdagangan.
- e. Asas Akuntabel dan Transparan;
adalah pelaksanaan kegiatan Perdagangan harus dapat dipertanggungjawabkan dan terbuka kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Asas Kemandirian;
adalah setiap kegiatan Perdagangan dilakukan tanpa banyak bergantung pada pihak lain.
- g. Asas Kemitraan;
adalah adanya kerja sama dalam keterkaitan usaha di bidang Perdagangan, baik langsung maupun tidak langsung, atas dasar prinsip saling memerlukan, memercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang melibatkan koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah dengan usaha besar dan antara Pemerintah dan swasta.
- h. Asas Kemanfaatan;
adalah seluruh pengaturan kebijakan dan pengendalian Perdagangan harus bermanfaat bagi kepentingan nasional, khususnya dalam mewujudkan cita-cita kesejahteraan umum.

- i. Asas Kesederhanaan;
adalah memberikan kemudahan pelayanan kepada Pelaku Usaha serta kemudahan dalam memberikan informasi yang benar kepada masyarakat.
- j. Asas Kebersamaan; dan
adalah penyelenggaraan Perdagangan yang dilakukan secara bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pelaku Usaha, dan masyarakat.
- k. Asas Berwawasan Lingkungan.
adalah kebijakan Perdagangan yang dilakukan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan dan pembangunan yang berkelanjutan.

Ketentuan Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juncto Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 di atas menegaskan bahwa pembentukan Peraturan Daerah tidak hanya harus berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi juga harus memperhatikan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Norma ini memiliki makna penting karena menempatkan Perda sebagai instrumen hukum yang tidak hanya bersifat legal-formal, tetapi juga harus memiliki legitimasi sosial.

Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol harus mampu menjembatani antara norma hukum yang bersifat nasional dengan nilai-nilai sosial yang hidup dalam masyarakat lokal. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan suatu Perda tidak hanya ditentukan oleh kesesuaiannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi juga oleh tingkat penerimaan masyarakat terhadap norma yang diatur.

Lebih lanjut, dalam kerangka urusan pemerintahan konkuren, pengaturan mengenai minuman beralkohol memiliki keterkaitan erat dengan urusan perdagangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (3) huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hal ini mengandung implikasi bahwa pengendalian minuman beralkohol tidak hanya dipandang sebagai persoalan ketertiban umum atau kesehatan masyarakat, tetapi juga sebagai bagian dari

aktivitas ekonomi yang berada dalam rezim pengaturan perdagangan.

Dalam konteks tersebut, substansi materi Peraturan Daerah harus pula berpedoman pada asas-asas yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Asas-asas ini memberikan arah kebijakan yang menyeimbangkan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan sosial dalam kegiatan perdagangan, termasuk perdagangan minuman beralkohol.

Asas kepentingan nasional, misalnya, menghendaki agar setiap kebijakan pengendalian tidak hanya mempertimbangkan kepentingan lokal semata, tetapi juga dampaknya terhadap kepentingan yang lebih luas. Dalam konteks ini, pengaturan minuman beralkohol harus mampu menjaga stabilitas sosial sekaligus tidak mengganggu sistem perdagangan secara keseluruhan.

Selanjutnya, asas kepastian hukum dan asas keamanan berusaha menegaskan pentingnya menciptakan lingkungan usaha yang jelas dan kondusif. Pengendalian minuman beralkohol tidak boleh menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha, tetapi harus memberikan batasan yang tegas dan dapat diprediksi. Hal ini penting agar kebijakan pengendalian tidak justru menghambat kegiatan ekonomi secara tidak proporsional.

Asas adil dan sehat serta asas kemitraan menggarisbawahi pentingnya menciptakan keseimbangan antara pelaku usaha, pemerintah, dan masyarakat. Dalam konteks ini, pengaturan minuman beralkohol harus memastikan adanya kesetaraan kesempatan berusaha, sekaligus mendorong kerja sama antara berbagai pihak dalam rangka pengendalian yang efektif.

Lebih lanjut, asas akuntabel dan transparan serta asas kesederhanaan menuntut agar kebijakan pengendalian dirumuskan secara terbuka, mudah dipahami, dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini penting untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat serta menghindari praktik-praktik yang tidak transparan dalam pelaksanaan pengendalian.

Asas kemanfaatan dan asas kebersamaan menegaskan bahwa pengaturan yang dibuat harus memberikan manfaat nyata bagi masyarakat dan dilaksanakan secara kolektif oleh seluruh

pemangku kepentingan. Dalam konteks ini, pengendalian minuman beralkohol tidak dapat hanya dibebankan kepada pemerintah, tetapi juga memerlukan partisipasi aktif masyarakat dan pelaku usaha.

Sementara itu, asas kemandirian dan asas berwawasan lingkungan memberikan dimensi tambahan dalam pengaturan perdagangan, dimana kebijakan yang diambil harus mendorong kemandirian ekonomi daerah serta tetap memperhatikan aspek keberlanjutan. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, hal ini dapat diartikan sebagai upaya untuk mengelola dampak ekonomi dan sosial secara seimbang tanpa mengabaikan keberlanjutan pembangunan.

Dengan demikian, keseluruhan asas tersebut menunjukkan bahwa pengendalian minuman beralkohol tidak dapat dipandang secara sempit sebagai upaya pembatasan semata, tetapi harus ditempatkan dalam kerangka kebijakan yang komprehensif, yang mampu mengintegrasikan aspek hukum, sosial, dan ekonomi secara seimbang. Peraturan Daerah yang dibentuk harus mampu mencerminkan integrasi tersebut, sehingga tidak hanya efektif dalam mengendalikan dampak negatif, tetapi juga tetap memberikan ruang bagi kegiatan ekonomi yang sehat dan berkelanjutan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi

1. Gambaran Umum Kota Palu

1.1. Aspek Geografi

Kota Palu merupakan Ibukota Provinsi Sulawesi Tengah, berbatasan dengan Kabupaten Donggala di sebelah barat dan utara, Kabupaten Sigi di sebelah selatan, dan Kabupaten Parigi Moutong di sebelah timur. Secara rinci, batas-batas wilayah Kota Palu dengan beberapa kecamatan/kabupaten yang mengelilinginya adalah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kecamatan Tanantovea Kabupaten Donggala;
- Sebelah Selatan : Kecamatan Marawola dan Kecamatan Sigi Biromaru, Kabupaten Sigi;

- Sebelah Barat : Kecamatan Kinovaro dan Kecamatan Marawola Barat Kabupaten Sigi, dan Kecamatan Banawa Kabupaten Donggala;
- Sebelah Timur : Kecamatan Parigi Kabupaten Parigi Moutong, dan Kecamatan Tanantovea Kabupaten Donggala.

Penetapan Kota Palu sebagai Kota Madya (ibukota Provinsi) berdasarkan Undang -Undang Nomor 4 Tahun 1994 Tentang Pembentukan Kota Madya Daerah Tingkat II Palu. Luas wilayah Kota Palu 395,06 km² atau 39,506 ha terdiri dari dataran rendah, dataran bergelombang dan dataran tinggi.¹³⁹

Kota Palu juga disebut sebagai Kota Lima Dimensi meliputi:

1. Teluk
2. Sungai
3. Lembah
4. Bukit
5. pegunungan

Letak Kota Palu di bawah garis khatulistiwa dan wilayah Kota Palu secara astronomis terletak antara 0°,36" - 0°,56" Lintang Selatan dan 119°,45"-121°,1" Bujur Timur. Keberadaan Kota Palu di bawah garis khatulistiwa menyebabkan suhu udara, curah hujan, dan kelembabannya rata-rata menjadi tinggi, serta berpotensi terjadinya hujan Zenithal atau hujan yang terjadi pada siang hari yang disebabkan oleh pemanasan udara di sekitarnya yang terlalu tinggi.¹⁴⁰ Secara administrasi, wilayah Kota Palu terbagi atas delapan kecamatan dan empat puluh enam kelurahan. Sebagian besar kelurahan berada pada daratan lembah Palu yaitu sebanyak 29 (dua puluh sembilan) kelurahan, dan 17 (tujuh belas) kelurahan lainnya berada di sepanjang Pantai Teluk Palu. Jumlah Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT) masing-masing sebanyak 289 RW dan 1.030 RT. Kecamatan Mantikulore memiliki RT dan RW terbanyak, yaitu sebanyak 60 RW dan 218 RT. Sementara, Kecamatan Palu Utara memiliki jumlah RT dan RW paling sedikit yaitu sebanyak 20 RW dan 77 RT. Kecamatan terluas adalah Kecamatan Mantikulore yaitu seluas

¹³⁹Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2025–2045 (Lembaran Daerah Kota Palu Tahun 2024 Nomor 6, Lembaran Daerah Kota Palu Nomor 6). Lampiran, hlm. II-1.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. II-1 – II-2.

206,80 km² (52,35 persen) dan kecamatan terkecil adalah Kecamatan Palu Timur yaitu seluas 7,71 km² (1,95 persen).¹⁴¹

Luas Wilayah Kota Palu secara rinci tergambar dalam Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1: Luas Wilayah Kota Palu Menurut Kecamatan Tahun 2023

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Persentase (%)
1	Palu Barat	8,28	2,10
2	Tatanga	14,95	3,78
3	Ulujadi	40,25	10,19
4	Palu Selatan	27,38	6,93
5	Palu Timur	7,71	1,95
6	Mantikulore	206,8	52,35
7	Palu Utara	29,94	7,58
8	Tawaeli	59,75	15,12
Kota Palu		395,06	100

Sumber: Kota Palu dalam Angka, Tahun 2023
Dikutip dari : Dokumen RPJPD Kota Palu Tahun 2025-2045, Halaman II-2.

1.2. Aspek Demografi

Demografi memberikan informasi mengenai dinamika kependudukan, yang dipengaruhi oleh kelahiran, kematian, migrasi, gerak teritorial dan mobilitas sosial. Analisis kependudukan dapat merujuk masyarakat secara keseluruhan atau kelompok tertentu yang didasarkan kriteria seperti pendidikan, kewarganegaraan, agama, atau etnisitas tertentu. Pada pembangunan berkelanjutan, penduduk merupakan faktor penting dalam proses pembangunan karena berperan sebagai pelaksana pembangunan, serta menjadi sasaran pembangunan.¹⁴²

Penduduk Kota Palu di Tahun 2022 mencapai 381.572 jiwa atau mengalami pertumbuhan sebesar 1,27 persen. Proporsi terbanyak penduduk berada di Kecamatan Mantikulore mencapai 79.312 jiwa atau proporsinya mencapai 20,79 persen. Sebaliknya, proporsinya tersedikit penduduk Kota Palu berdomisili di Kecamatan Tavaili yakni mencapai 23.279 jiwa atau proporsinya mencapai 6,10 persen.¹⁴³

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm. II-2.
¹⁴² *Ibid.*, hlm. II-55.
¹⁴³ *Ibid.*

Kepadatan penduduk menyatakan rasio antara jumlah penduduk pada suatu wilayah terhadap luas wilayah tersebut. Kepadatan penduduk dangan berpengaruh terhadap aspek kehidupan masyarakat di bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Kecamatan Palu Timur dan Palu Barat merupakan wilayah dengan kepadatan penduduk tertinggi di Kota Palu. Kecamatan Palu Timur merupakan daerah kawasan perkantoran dan pelayanan publik. Sedangkan pada wilayah Wilayah Kecamatan Palu Barat merupakan daerah kawasan perdagangan dan jasa.¹⁴⁴

Pendidikan mempunyai peran yang sangat penting dalam membentuk kemampuan masyarakat untuk menyerap teknologi modern dan untuk mengembangkan kemampuan agar tercipta pertumbuhan serta pembangunan secara berkelanjutan. Tingkat pendidikan dapat diukur melalau *Angka Partisipasi Kasar (APK)*, *Angka Partisipasi Murini (APM)* dan *Indeks Pembangunan Manusia (IPM)*.¹⁴⁵

Angka partisipasi Kasar (APK) merupakan data pembandingan rasio jumlah siswa dibandingkan dengan jumlah penduduk dengan usia tertentu. APK menunjukkan tingkat partisipasi penduduk terhadap pendidikan suatu wilayah.¹⁴⁶ Data angka partisipasi kasar Kota Palu disajikan pada Tabel 2 berikut.

Tabel 2: Nilai Angka Partisipasi Kasar Kota Palu

Tahun	Kota Palu			Provinsi Sulawesi Tengah		
	SD/MI	SMP/MTs	SMA/SMK /MA	SD/MI	SMP/ MTs	SMA/S MK/MA
2020	104,81	91,85	111,55	93,24	74,42	65,02
2021	105,12	99,34	112,68	93,33	74,99	65,44

Sumber : Kota Palu dalam Angka, 2022 dan Sulteng dalam Angka, 2022.
Dikutip dari : Dokumen RPJPD Kota Palu Tahun 2025-2045, Halaman II-56.

Di dalam Dokumen RPJPD Kota Palu, sesuai tabel di atas dinyatakan bahwa APK dalam kurun 2 terakhir untuk Kota Palu menunjukkan nilai meningkat dari tingkatan SD/MI hingga SMA/SMK/MA. Demikian pula dengan Angka Partisipasi Kasar (APK) Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) juga terus meningkat.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

Angka Partisipasi Murni adalah indikator daya serap pendidikan terhadap penduduk usia sekolah. Data APM dapat menunjukkan berapa banyak penduduk yang berusia sekolah yang sudah dapat memanfaatkan fasilitas pendidikan sesuai pada jenjang pendidikan.¹⁴⁸ Perkembangan APM Kota Palu pada tahun 2019-2021 pada tabel 3 berikut:

Tabel 3: Angka Partisipasi Murni (APM) Kota Palu
Lima Tahun Terakhir

Tingkat Sekolah	2019	2020	2021
SD/MI	92,86	92,5	92,49
SMP/MTs	76,88	78,81	78,68
SMA/SMK/MA	74,42	74,94	77,86

Sumber : Kota Palu dalam Angka, 2020-2022
Dikutip dari : Dokumen RPJPD Kota Palu Tahun 2025-2045, Halaman II-57.

Di dalam Dokumen RPJPD Kota Palu dinyatakan bahwa APM Kota Palu untuk tingkatan SD/MI dan SMP/MTs mengalami penurunan dari tahun 2019-2021, namun untuk APM tingkat SMA/SMK/MA mengalami peningkatan dari tahun 2019-2021. APM SD mengalami penurunan dari 92,86 tahun 2019 turun menjadi 92,49 pada tahun 2021, untuk APM SMP juga mengalami penurunan dari 78,81 tahun 2020 menjadi 78,68 tahun 2021. APM SMA/SMK/MA meningkat dari 74,42 pada tahun 2019 menjadi 77,86 pada tahun 2021.¹⁴⁹

Selanjutnya, di dalam RPJPD dimaksud juga memberikan gambaran tentang rasio lulusan S1/S2/S3, sebagai salah satu faktor penting dalam kerangka pembangunan daerah adalah menyangkut kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Dengan semakin tinggi tingkat pendidikan yang ditamatkan oleh penduduk Kota Palu, maka diharapkan semakin baik kualitas SDM yang ada. Perkembangan rasio lulusan S1/S2/S3 selama periode 2018-2022 di Kota Palu cenderung mengalami kenaikan. Pada Tahun 2022 rasio lulusan S1/S2/S3 di Kota Palu naik mencapai 12,08 persen.¹⁵⁰ Rasio lulusan S1/S2/S3 di Kota Palu Tahun 2018-2022 dapat dilihat pada Tabel 4 berikut:

¹⁴⁸ Ibid.
¹⁴⁹ Ibid., hlm. II-57.
¹⁵⁰ Ibid.

Tabel 4: Rasio Lulusan S1/S2/S3 Tahun 2018-2022

Tahun	Lulusan S1/S2/S3	Jumlah Penduduk	Rasio (%)
2018	40.585	385.691	10,52
2019	41.471	391.383	10,60
2020	42.801	373.218	11,47
2021	44.491	377.030	11,80
2022	46.093	381.572	12,08

Sumber: RKPD Kota Palu 2024.
Dikutip dari : Dokumen RPJPD Kota Palu Tahun 2025-2045, Halaman II-57.

Rasio ketergantungan di Kota Palu dapat dilihat pada tabel 5 berikut.

Tabel 5: Rasio Ketergantungan Kota Palu

No	Uraian	2018	2019	2020	2021	2022	Provinsi (2021)
1	Jumlah Penduduk Usia < 15 tahun	94.367	94.911	100.764	100.890	101.271	815.830
2	Jumlah Penduduk usia > 64 tahun	12.699	15.589	14.864	15.614	16.413	165.036
3	Jumlah Penduduk Usia Tidak Produktif (1) & (2)	107.066	110.500	115.628	116.504	117.684	980.867
4	Jumlah Penduduk Usia 15-64 tahun	278.553	260.865	257.590	260.526	263.888	2.085.276
5	Rasio ketergantungan (3) / (4)*(%)	38,44	42,36	44,89	44,72	44,58	47,04

Sumber: BPS Kota Palu 2023, BPS Prov Sulteng 2023 dalam Sumber: RKPD Kota Palu 2024
Dikutip dari : Dokumen RPJPD Kota Palu Tahun 2025-2045, Halaman II-58.

Rasio ketergantungan di atas digunakan untuk mengukur besarnya beban yang harus ditanggung oleh setiap penduduk usia produktif terhadap penduduk yang tidak produktif. Berdasarkan Tabel 6 di atas, menunjukkan bahwa rasio ketergantungan Kota Palu selama tahun 2018-2022 mengalami peningkatan dari 38,44 persen menjadi 47,04 persen. Artinya bahwa setiap 100 orang yang berusia kerja (dianggap produktif) di Kota Palu menanggung sebanyak 47 orang belum dan tidak produktif. Rasio ketergantungan di Kota Palu Tahun 2022 masih lebih rendah dibanding rasio ketergantungan Provinsi Sulawesi Tengah (47,11).¹⁵¹

Hal demografi yang lain adalah terkait Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan pengukuran perbandingan dari harapan hidup, pendidikan, dan standar hidup. IPM digunakan sebagai indikator untuk menilai aspek kualitas dari pembangunan dan untuk pengklasifikasikan apakah

¹⁵¹ Ibid., hlm. II-58.

sebuah daerah termasuk daerah maju, daerah berkembang, atau daerah terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup. Di dalam Dokumen RPJPD Kota Palu¹⁵², bahwa IPM Kota Palu menunjukkan nilai yang positif artinya terjadi peningkatan dari tahun 2019 hingga 2021. Hal ini dapat dikaji dari data pada Tabel 6 berikut.

Tabel 6: Indeks Pembangunan menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah 2019-2022

No	Kabupaten/Kota	Indeks Pembangunan Manusia			
		2019	2020	2021	2022
1	Banggai Kepulauan	65,13	65,42	65,61	66,08
2	Banggai	70,36	70,52	70,60	71,08
3	Morowali	72,02	72,21	72,29	72,55
4	Poso	71,40	71,28	71,45	71,93
5	Donggala	65,49	65,56	65,72	66,25
6	Tolitoli	65,42	65,69	66,25	66,76
7	Buol	67,69	67,82	68,25	68,72
8	Parigi Moutong	65,47	65,44	65,82	66,26
9	Tojo Una-Una	64,52	64,59	64,74	65,54
10	Sigi	68,16	68,12	68,49	69,05
11	Banggai Laut	65,27	65,43	65,65	66,22
12	Morowali Utara	68,45	68,36	68,48	68,97
13	Palu	81,50	81,47	81,70	82,02
Sulawesi Tengah		69,50	69,55	69,79	70,28

Sumber : Laporan KLHS RPJPD Kota Palu 2025-2045 dan Sulteng dalam Angka, 2023.
Dikutip dari : Dokumen RPJPD Kota Palu Tahun 2025-2045, Halaman II-59.

Kota Palu menjadi daerah di Provinsi Sulawesi Tengah dengan tingkat IPM yang cukup tinggi, kemudian Kabupaten Morowali, Poso dan Banggai, sementara daerah dengan IPM terendah adalah Kabupaten Tojo Una-Una.¹⁵³

2. Kesejahteraan Masyarakat

2.1. Tingkat Kemiskinan

Mengutip Dokumen RPJMD Kota Palu 2025-2045 bahwa Angka Kemiskinan dalam kurun waktu 2005-2010 mencapai 10,78 persen. Angka Kemiskinan selama Tahun 2005-2010 menurun secara *end to end* mencapai 0,8 persen poin. Penurunan terbesar terjadi pada periode 2008-2009 mencapai 0,91 persen poin. Penurunan terkecil terjadi pada Tahun 2007-2008 sebesar 0,01 persen poin. Namun, pada

¹⁵² Ibid.
¹⁵³ Ibid., hlm. II-59.

periode tersebut terjadi peningkatan angka kemiskinan di Kota Palu pada 2009-2010 mencapai 0,79 persen poin sebagai konsekuensi melemahnya daya beli masyarakat akibat krisis global sehingga penduduk lebih memprioritaskan belanjanya pada kebutuhan pokok. Angka Kemiskinan menurun dari 9,24 persen pada 2011 menjadi 7,42 persen pada 2015.¹⁵⁴

Pada tahun 2011-2015 ini memperlihatkan hal yang persis sama dengan Tahun 2005-2010 yakni kemiskinan mengalami penurunan pada tiga tahun pertama, lalu meningkat pada tahun keempat hingga kelima. Capaian penurunan absolut semakin melambat masing-masing 0,66 persen Tahun 2011-2012, lalu 1,34 persen pada 2012-2013, 0,19 persen pada 2013-2014, sebaliknya meningkat 0,37 persen pada 2014-2015.¹⁵⁵ Peningkatan ini memperlihatkan bahwa program-program anti kemiskinan selama dua periode RPJMD tersebut di atas belum secara tematik, holistik, integratif dan spasial (THIS) pada 45 kelurahan dilakukan oleh perangkat daerah.¹⁵⁶ Pada periode tahun 2011-2015 merupakan pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) dan Padat Karya. Dampak kedua program bersifat *time lag*, artinya dampaknya akan terlihat pada beberapa tahun setelah pelaksanaan.¹⁵⁷

Pada Tahun 2022, tingkat kemiskinan di Kota Palu sebesar 6,63 persen, turun dari tahun sebelumnya yang sebesar 7,17 persen. Penurunan ini menunjukkan bahwa upaya pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan telah membuahkan hasil. Kemiskinan ekstrim di Kota Palu masih sebesar 1,23 persen. Data tersebut menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Kota Palu mengalami penurunan sebesar 0,54 persen dari tahun sebelumnya. Tingkat kemiskinan yang tinggi ini dapat berdampak pada berbagai masalah sosial, seperti kelaparan, gizi buruk, dan kesehatan yang buruk. Kemiskinan ekstrim adalah kondisi dimana seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, tempat tinggal, dan pakaian. Tingkat kemiskinan ekstrim yang tinggi ini menunjukkan bahwa masih banyak penduduk Kota Palu yang hidup dalam kondisi yang sangat memprihatinkan. Beberapa faktor yang dapat

¹⁵⁴ Ibid., hlm. II-59 – II-60.

¹⁵⁵ Ibid., hlm. II-60.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.

menyebabkan kemiskinan di Kota Palu: Tingkat pendidikan yang rendah, Tingkat pengangguran yang tinggi, Akses yang terbatas terhadap layanan kesehatan dan pendidikan, Bencana alam.¹⁵⁸

2.2. Tingkat Pengangguran

Di dalam dokumen RPJPD Kota Palu Tahun 2025-2045 disebutkan bahwa periode 2008-2010, Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) mencapai 8,30 persen. Tingkat pengangguran di Kota Palu masih relatif tinggi, yaitu sebesar 7,20 persen. Hal ini perlu diantisipasi agar tidak semakin meningkat. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Kota Palu yang datanya tersedia hanya tersedia pada Tahun 2008-2010. Selama periode tersebut, TPT di Kota Palu mengalami kenaikan dari 8,30 persen pada 2008 menjadi 10,91 persen pada 2010 atau terjadi peningkatan secara end to end sebesar 2,61 persen poin. Pada periode tersebut, TPT meningkat sebesar 4,52 persen, lalu menurun menjadi 10,91 persen atau terjadi penurunan sebesar 1,91 persen poin. Ada dua hal yang mendorong peningkatan TPT tersebut. *Pertama*, sebagai satu-satunya kota di Provinsi Sulteng, daya tarik sebagai kota jasa membuat penduduk asal 12 kabupaten dan daerah daerah lain akan tertarik mencari pekerjaan di Kota Palu. Fenomena ini didorong pula oleh adanya daya tolak di daerah asal pada sisi lapangan kerja sehingga penduduk usia kerja berpindah ke Kota Palu. Hal inilah menimbulkan arus urbanisasi dan migrasi ke Kota Palu yang tercermin dari adanya Kawasan kumuh (*slump area*) maupun rumah liar (ruli) yang tercermin dari kekumuhan kota.¹⁵⁹ Selanjutnya, di dalam RPJPD dimaksud disebutkan penyebab *Kedua* yang mendorong peningkatan TPT, yakni tekanan krisis global pada periode tersebut menyebabkan pekerja produktif kehilangan pekerjaan atau dari pekerja menjadi setengah menganggur. Tekanan TPT akan sering terjadi di Kota Palu walaupun saat itu Pemerintah Pusat mencanangkan *tagline* pembangunan *Pro-Poor, Pro-Equity for Growth, Pro-Job, Pro- Environment*. Kinerja TPT menunjukkan kurang memuaskan. TPT meningkat dari 5,40 persen pada Tahun 2011 menjadi 7,03 persen pada 2012, lalu menurun menjadi sebesar 5,69 persen, namun meningkat lagi menjadi 8,32 persen pada 2015. Pengangguran menjadi tantangan Pemerintah Kota Palu, siapapun

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 61.

pemimpinnya karena daya tarik daerah tujuan dan daya tolak daerah asal berbarengan dengan saudara kembar industrialisasi adalah urbanisasi. Pada Tahun 2022, tingkat pengangguran di Kota Palu sebesar 6,15 persen, turun dari tahun sebelumnya yang sebesar 7,61 persen. Penurunan ini menunjukkan bahwa perekonomian Kota Palu mulai pulih dari dampak pandemi COVID-19.¹⁶⁰

3. Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

3.1. Praktik Penyelenggaraan dan Kondisi Yang Ada

Praktik penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di Kota Palu pada dasarnya telah dilaksanakan dalam kerangka kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pemerintah daerah melalui perangkat daerah terkait menjalankan fungsi pengawasan baik dalam bentuk administratif maupun operasional, yang mencakup pengendalian perizinan, pengawasan distribusi, serta pelaksanaan operasi penertiban di lapangan. Dalam perspektif hukum administrasi, praktik tersebut merupakan manifestasi dari fungsi pengaturan (*regeling*) dan pengurusan (*bestuur*) yang melekat pada kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola urusan publik.¹⁶¹

Namun demikian, apabila ditelaah lebih dalam, praktik penyelenggaraan tersebut menunjukkan karakter yang masih dominan administratif dan belum sepenuhnya berkembang ke arah pengendalian yang bersifat sistemik dan berbasis risiko. Dalam teori pengawasan, sebagaimana dikemukakan oleh George R. Terry, pengawasan bukan sekadar kegiatan memeriksa kepatuhan, tetapi merupakan proses yang berkelanjutan untuk memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.¹⁶² Dalam konteks ini, pengawasan minuman beralkohol di Kota Palu masih cenderung bersifat reaktif dan insidental, sehingga belum mampu secara optimal mencegah munculnya permasalahan yang bersifat laten di masyarakat.

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 62.

¹⁶¹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

¹⁶² George R. Terry. *Principles of Management*, 1977.

Karakter reaktif tersebut semakin terlihat dalam praktik pengendalian yang dilakukan secara situasional, khususnya pada momentum tertentu seperti bulan Ramadhan. Pemerintah daerah, misalnya, mengeluarkan Surat Edaran Wali Kota Palu Nomor 100.3.4.3/0425/KESRA/2006¹⁶³ yang pada pokoknya memuat larangan pengedaran dan/atau penjualan minuman beralkohol pada tempat hiburan, hotel, restoran, serta jaringan distribusi lainnya dalam rentang waktu tertentu, yakni sejak satu hari sebelum bulan Ramadhan hingga beberapa hari setelah Hari Raya Idul Fitri, serta penghentian sementara operasional tempat hiburan malam selama bulan Ramadhan.

Kebijakan tersebut menunjukkan adanya respons Pemerintah Daerah dalam menjaga ketertiban umum serta menghormati nilai-nilai sosial dan keagamaan yang hidup dalam masyarakat. Namun demikian, dari perspektif hukum administrasi, penggunaan surat edaran sebagai instrumen pengendalian pada dasarnya memiliki keterbatasan dalam hal daya ikat dan kekuatan normatif. Hal ini tercermin pula dari ketentuan dalam surat edaran tersebut yang menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan yang dimuat akan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang pada hakikatnya menunjukkan bahwa dasar pengenaan sanksi tetap merujuk pada norma hukum yang telah ada dan bukan bersumber dari surat edaran itu sendiri.

Dengan demikian, pengendalian yang dilakukan melalui instrumen tersebut lebih bersifat penegasan kebijakan administratif yang temporer, dan belum sepenuhnya mencerminkan suatu sistem pengendalian yang berbasis regulasi yang kuat, komprehensif, dan berkelanjutan. Kondisi ini sekaligus mempertegas bahwa pendekatan pengendalian yang ada masih berada dalam pola *event-driven*

¹⁶³Lihat Surat Edaran Wali Kota Palu Nomor: 100.3.4.3./0425/KESRA/2006 tentang Seruan Bersama Menyambut Bulan Ramadhan 1447 H./Tahun 2026 M, tanggal 16 Februari 2026, ... terkait dengan minuman Beralkohol diserukan pada angka 1, dan angka 2 sebagai berikut: "Dalam rangka menyambut bulan suci Ramadhan 1447 H / 2026 M, maka untuk terwujudnya kondisi religius, menjamin kekhusyuan, keamanan dan ketertiban, kerukunan antar umat beragama, dengan ini disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Tempat Hiburan Malam dan Umum, Hotel, Restoran, Cafe, Bar, Karaoke, Distributor/Sub Distributor dan Toko Modern dilarang mengedarkan dan/ atau menjual Minuman Beralkohol Mulai dari 1 (satu) Hari sebelum Bulan Suci Ramadhan 1447 H / 2026 M sampai dengan (tiga) Hari setelah Hari Raya Idul Fitri 1447 H / 2026 M.
2. Tempat Hiburan Malam (Bar, Diskotik, Karaoke dan Panti pijat) agar tidak menjalankan usahanya selama bulan suci Ramadhan.

Dan selanjutnya mengenai sanksi sesuai angka 6 Surat Edaran ini disebutkan: "6. Pelanggaran dan/ atau tidak mengindahkan Surat Edaran Ini akan dikenakan sanksi sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku."

regulation, yaitu kebijakan yang responsif terhadap momentum tertentu, namun belum terbangun sebagai mekanisme pengendalian yang sistematis dan konsisten sepanjang waktu.

Pendekatan pengendalian yang bersifat situasional tersebut mencerminkan pola *event-driven regulation*, yaitu kebijakan yang meningkat intensitasnya pada saat-saat tertentu, namun tidak berlangsung secara konsisten sepanjang waktu. Dalam perspektif pengendalian berbasis risiko (*risk-based regulation*), pendekatan ini menjadi tidak memadai, karena risiko peredaran minuman beralkohol ilegal termasuk yang berpotensi mengandung zat berbahaya, tidak bersifat musiman, melainkan berlangsung secara terus-menerus dalam dinamika sosial Masyarakat.

Lebih lanjut, kondisi faktual di masyarakat menunjukkan adanya dinamika yang jauh lebih kompleks dibandingkan dengan kerangka pengawasan formal yang ada. Peredaran minuman beralkohol tidak hanya berlangsung melalui jalur resmi yang relatif mudah diawasi, tetapi juga melalui jalur informal dan ilegal yang sulit terdeteksi. Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara *law in the books* dan *law in action*. Soerjono Soekanto menegaskan bahwa efektivitas hukum sangat ditentukan oleh kesesuaian antara norma yang ditetapkan dengan realitas sosial yang ada.¹⁶⁴ Dalam konteks ini, norma pengawasan yang ada belum sepenuhnya mampu menjangkau praktik sosial yang berkembang di masyarakat.

Kesenjangan tersebut memperoleh penegasan empiris dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh Balai Pengawas Obat dan Makanan di Palu. Dalam Laporan Tahunan Tahun 2022, dari total 694 sampel pangan yang diuji, ditemukan sebanyak 61 sampel atau 8,79% yang dinyatakan tidak memenuhi syarat. Selain itu, dalam kategori pengawasan produk lainnya, dari 651 sampel yang diperiksa, sebanyak 222 sampel atau 33,23% dinyatakan tidak memenuhi syarat.¹⁶⁵ Tingginya persentase produk yang tidak memenuhi syarat ini menunjukkan bahwa sistem pengawasan yang ada belum sepenuhnya mampu menjamin keamanan produk yang beredar di masyarakat.

¹⁶⁴ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 2008.

¹⁶⁵ Balai Pengawas Obat dan Makanan di Palu. *Laporan Tahunan Balai Pengawas Obat dan Makanan di Palu Tahun 2022*, Badan POM. Palu, 2022, hlm. 38-40.

Apabila ditelaah lebih lanjut, kategori “tidak memenuhi syarat” dalam praktik pengawasan umumnya mencakup pelanggaran terkait aspek legalitas (tidak memiliki izin edar), aspek informasi (ketidaksesuaian label), serta aspek keamanan (kandungan atau cemaran berbahaya). Dari ketiga aspek tersebut, dimensi keamanan merupakan yang paling krusial karena berkaitan langsung dengan kesehatan dan keselamatan masyarakat. Dalam konteks minuman beralkohol, risiko ini menjadi sangat tinggi ketika produk yang beredar tidak melalui standar produksi yang memadai, sehingga membuka kemungkinan adanya kandungan zat berbahaya seperti metanol.

Secara ilmiah, metanol merupakan senyawa alkohol yang sangat toksik bagi tubuh manusia. Konsumsi metanol, bahkan dalam jumlah kecil, dapat menyebabkan gangguan serius seperti asidosis metabolik, kerusakan saraf optik yang berujung pada kebutaan permanen, hingga kematian. Dalam berbagai kasus di Indonesia, konsumsi minuman beralkohol oplosan yang mengandung metanol telah menimbulkan korban jiwa dalam jumlah signifikan, sehingga menjadikan peredaran produk tersebut sebagai ancaman nyata terhadap kesehatan publik.

Dalam kerangka ini, data empiris yang menunjukkan tingginya tingkat produk yang tidak memenuhi syarat harus dipahami sebagai indikator adanya kegagalan pengaturan dan pengawasan secara menyeluruh, yaitu ketidakmampuan sistem dalam memastikan bahwa produk yang beredar telah memenuhi standar keamanan yang ditetapkan. Kegagalan ini tidak hanya terjadi pada tahap pengawasan di hilir, tetapi juga mencerminkan belum optimalnya pengendalian pada seluruh rantai distribusi.

Dalam perspektif teori hukum, kondisi ini menunjukkan belum optimalnya fungsi hukum sebagai instrumen perlindungan sosial. Hukum harus mampu melindungi kepentingan masyarakat, termasuk keselamatan individu. Namun, ketika produk berbahaya masih dapat beredar dan menimbulkan korban jiwa, maka fungsi tersebut tidak berjalan secara efektif.

Lebih lanjut, dalam pendekatan socio-legal, kondisi ini mencerminkan lemahnya sinergi antara struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Soerjono Soekanto menyatakan bahwa ketiga faktor tersebut menentukan efektivitas hukum dalam

masyarakat.¹⁶⁶ Dalam konteks ini, lemahnya pengawasan, rendahnya kepatuhan pelaku usaha, serta masih adanya permintaan terhadap produk ilegal menunjukkan bahwa sistem hukum belum bekerja secara optimal.

Dari perspektif kebijakan publik, kondisi ini dapat dikategorikan sebagai risiko kesehatan masyarakat yang bersifat serius. Bahkan, fenomena peredaran minuman beralkohol oplosan dapat dipahami sebagai kondisi darurat kesehatan masyarakat yang berkembang secara perlahan, tetapi berpotensi menimbulkan dampak yang luas dan serius apabila tidak ditangani secara sistemik.

Selain itu, dalam perspektif ekonomi hukum, kondisi ini juga menunjukkan adanya kegagalan pasar. Pembatasan terhadap peredaran minuman beralkohol yang tidak diimbangi dengan sistem pengendalian yang efektif justru membuka ruang bagi berkembangnya pasar ilegal. Dalam kondisi tersebut, pelaku usaha ilegal memiliki insentif ekonomi untuk memproduksi minuman beralkohol dengan biaya rendah tanpa memperhatikan standar keamanan, sehingga meningkatkan risiko bagi masyarakat.

Dalam kerangka ini, pendekatan pengendalian yang selama ini bersifat administratif dan reaktif menjadi tidak memadai. Pengendalian harus direorientasikan ke arah pendekatan berbasis risiko, yang menempatkan perlindungan terhadap keselamatan masyarakat sebagai prioritas utama melalui pemetaan risiko, pengawasan yang terintegrasi, serta penegakan hukum yang efektif.

Lebih jauh, dalam perspektif hukum progresif, Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa hukum harus mampu memberikan perlindungan nyata dan tidak berhenti pada pendekatan formalistik.¹⁶⁷ Dalam konteks ini, pengendalian minuman beralkohol harus diarahkan pada upaya pencegahan yang efektif terhadap risiko sosial dan kesehatan yang ditimbulkan.

Dengan demikian, praktik penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di Kota Palu menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara kerangka normatif yang tersedia dengan kompleksitas realitas sosial yang dihadapi. Data empiris serta praktik

¹⁶⁶ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

¹⁶⁷ Satjipto Rahardjo. *Hukum Progresif*, 2009.

kebijakan yang ada memperkuat bahwa sistem pengendalian saat ini belum mampu mengendalikan peredaran produk berisiko secara efektif dan berkelanjutan.

Oleh karena itu, kondisi yang ada saat ini memberikan dasar empiris dan normatif yang sangat kuat bagi perlunya penguatan kebijakan melalui pembentukan Peraturan Daerah yang lebih komprehensif. Peraturan Daerah tersebut harus mampu menghadirkan sistem pengendalian yang terintegrasi, berbasis risiko, dan berorientasi pada perlindungan masyarakat, sehingga tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga efektif dalam menjawab tantangan nyata di lapangan.

3.2. Permasalahan yang Dihadapi Berkenaan Pengaturan Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol

Berdasarkan praktik penyelenggaraan dan kondisi faktual sebagaimana diuraikan pada Subbab 3.1 di atas, permasalahan yang dihadapi dalam pengaturan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di Kota Palu tidak lagi bersifat parsial, melainkan telah berkembang menjadi persoalan yang bersifat sistemik, yang mencakup aspek normatif, kelembagaan, sosial, ekonomi, dan penegakan hukum.

Permasalahan pertama terletak pada **keterbatasan kerangka regulasi daerah yang bersifat komprehensif dan operasional. Pengendalian yang selama ini dilakukan masih bertumpu** pada instrumen kebijakan administratif dan ketentuan yang tersebar, sehingga belum membentuk suatu sistem pengaturan yang utuh. Dalam perspektif hukum administrasi, kondisi ini menunjukkan belum optimalnya fungsi *regeling* sebagai instrumen pengaturan yang memberikan kepastian hukum dan daya ikat yang kuat. Akibatnya, pengawasan dan pengendalian tidak memiliki landasan normatif yang cukup untuk menjangkau seluruh aspek peredaran minuman beralkohol, terutama yang bersifat ilegal.

Permasalahan kedua berkaitan dengan **lemahnya daya ikat dan efektivitas instrumen pengendalian yang digunakan**. Penggunaan kebijakan seperti Surat Edaran Wali Kota Palu Nomor 100.3.4.3/0425/KESRA/2006 menunjukkan bahwa pengendalian masih bergantung pada instrumen yang bersifat temporer dan tidak

memiliki kekuatan normatif yang memadai. Kondisi ini menyebabkan pengendalian cenderung bersifat situasional dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak mampu mengatasi peredaran minuman beralkohol secara konsisten sepanjang waktu.

Permasalahan ketiga adalah **belum terbangunnya sistem pengendalian berbasis risiko**. Pengawasan yang dilakukan masih berorientasi pada kepatuhan administratif dan bersifat reaktif terhadap pelanggaran yang telah terjadi, bukan pada pencegahan risiko sejak awal. Padahal, dalam konteks minuman beralkohol, terutama yang ilegal dan berpotensi mengandung zat berbahaya, pendekatan berbasis risiko menjadi sangat penting untuk melindungi kesehatan dan keselamatan masyarakat secara efektif.

Permasalahan keempat berkaitan dengan **keterbatasan kapasitas dan koordinasi kelembagaan dalam pelaksanaan pengawasan dan pengendalian**. Pengawasan minuman beralkohol melibatkan berbagai perangkat daerah dan instansi terkait, namun dalam praktiknya belum sepenuhnya terintegrasi dalam suatu sistem koordinasi yang efektif. Hal ini mengakibatkan terjadinya fragmentasi dalam pelaksanaan pengawasan, sehingga membuka celah bagi peredaran produk ilegal yang sulit terdeteksi dan dikendalikan.

Permasalahan kelima adalah **tingginya peredaran minuman beralkohol ilegal yang tidak terjangkau oleh sistem pengawasan formal**. Sebagaimana tercermin dalam kondisi faktual, peredaran tidak hanya terjadi melalui jalur resmi, tetapi juga melalui jalur informal yang bersifat tersembunyi. Dalam perspektif socio-legal, kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan praktik sosial, dimana hukum belum mampu mengendalikan perilaku masyarakat secara efektif.

Permasalahan keenam berkaitan dengan **rendahnya tingkat kepatuhan pelaku usaha dan masyarakat terhadap ketentuan yang berlaku**. Hal ini tidak terlepas dari lemahnya pengawasan serta terbatasnya efek jera dari penegakan hukum yang ada. Dalam konteks ini, hukum belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen pengendali sosial yang efektif.

Permasalahan ketujuh adalah **tingginya risiko terhadap kesehatan dan keselamatan masyarakat akibat peredaran produk yang tidak memenuhi standar keamanan**. Data empiris menunjukkan masih ditemukannya produk yang tidak memenuhi

syarat, yang dalam konteks minuman beralkohol berpotensi mengandung zat berbahaya seperti metanol. Kondisi ini menunjukkan bahwa pengendalian yang ada belum mampu memberikan perlindungan yang optimal terhadap masyarakat.

Permasalahan kedelapan berkaitan dengan **munculnya distorsi dalam mekanisme pasar**. Pembatasan yang tidak diimbangi dengan sistem pengendalian yang efektif mendorong berkembangnya pasar ilegal, dimana pelaku usaha tidak terikat pada standar keamanan maupun ketentuan hukum. Hal ini tidak hanya merugikan masyarakat sebagai konsumen, tetapi juga mengganggu ketertiban ekonomi secara keseluruhan.

Permasalahan kesembilan adalah **belum optimalnya peran serta masyarakat dalam pengawasan dan pengendalian**. Padahal, dalam pendekatan modern pengendalian, partisipasi masyarakat merupakan elemen penting dalam mendeteksi dan mencegah pelanggaran, terutama yang terjadi di tingkat lokal dan informal.

Permasalahan kesepuluh terletak pada **belum adanya integrasi antara kebijakan pengendalian dengan pendekatan perlindungan kesehatan Masyarakat**. Pengendalian minuman beralkohol masih lebih banyak dipandang sebagai isu ketertiban umum, sementara dimensi kesehatan masyarakat belum sepenuhnya menjadi basis utama dalam perumusan kebijakan.

Dengan demikian, keseluruhan permasalahan tersebut menunjukkan bahwa pengaturan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di Kota Palu masih menghadapi berbagai keterbatasan yang bersifat mendasar. Permasalahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan kekurangan regulasi, tetapi juga menyangkut efektivitas implementasi, kapasitas kelembagaan, serta kesesuaian antara norma hukum dan realitas sosial.

Oleh karena itu, diperlukan suatu pengaturan dalam bentuk Peraturan Daerah yang mampu menjawab permasalahan tersebut secara komprehensif, melalui penguatan aspek normatif, pengembangan sistem pengendalian berbasis risiko, peningkatan koordinasi kelembagaan, serta integrasi pendekatan hukum dengan perlindungan kesehatan masyarakat. Peraturan Daerah yang dibentuk diharapkan tidak hanya menjadi instrumen pengaturan, tetapi juga menjadi instrumen pengendalian yang efektif dalam

menciptakan keteraturan sosial dan melindungi masyarakat dari risiko yang ditimbulkan oleh peredaran minuman beralkohol.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

1. Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat

Penerapan sistem baru dalam pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol melalui Peraturan Daerah pada dasarnya merupakan bentuk intervensi kebijakan yang tidak hanya berdampak pada aspek normatif, tetapi juga membawa konsekuensi yang luas terhadap berbagai dimensi kehidupan masyarakat. Sistem baru yang dimaksud tidak sekadar memperkuat pengaturan administratif, melainkan mengarah pada pembentukan suatu mekanisme pengendalian yang terintegrasi, berbasis risiko, dan berorientasi pada perlindungan masyarakat.

Dalam perspektif hukum sebagai instrumen rekayasa sosial, Roscoe Pound menempatkan hukum sebagai sarana untuk membentuk dan mengarahkan perilaku masyarakat. Dalam konteks ini, penerapan Peraturan Daerah tentang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol akan berimplikasi langsung terhadap pola perilaku konsumsi, distribusi, serta aktivitas ekonomi yang berkaitan dengan minuman beralkohol di masyarakat. Norma yang lebih tegas, disertai dengan mekanisme pengawasan dan sanksi yang jelas, akan mendorong terbentuknya kepatuhan hukum yang lebih tinggi, sekaligus menekan praktik-praktik ilegal yang selama ini berkembang.

Dari aspek sosial, penerapan sistem pengendalian yang lebih komprehensif akan berimplikasi pada peningkatan ketertiban umum dan kualitas kehidupan sosial masyarakat. Pengendalian yang efektif terhadap peredaran minuman beralkohol, khususnya yang ilegal dan berbahaya, akan mengurangi potensi gangguan ketertiban, konflik sosial, serta perilaku menyimpang yang seringkali berkorelasi dengan konsumsi alkohol. Selain itu, kebijakan ini juga memiliki dimensi kultural yang penting, terutama dalam masyarakat yang menjunjung

tinggi nilai-nilai religius dan norma sosial yang membatasi konsumsi minuman beralkohol.

Namun demikian, dalam pendekatan socio-legal, perubahan norma hukum tidak selalu serta-merta diikuti oleh perubahan perilaku masyarakat. Soerjono Soekanto menegaskan bahwa efektivitas hukum sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, penerapan Peraturan Daerah ini juga berpotensi menghadapi resistensi, terutama dari kelompok masyarakat atau pelaku usaha yang selama ini bergantung pada aktivitas ekonomi terkait minuman beralkohol. Dalam konteks ini, implikasi sosial dari kebijakan tidak hanya berupa dampak positif, tetapi juga potensi friksi sosial yang perlu dikelola secara bijaksana.

Dari aspek kesehatan masyarakat, implikasi penerapan sistem baru ini bersifat sangat signifikan. Penguatan pengendalian terhadap peredaran minuman beralkohol, khususnya yang tidak memenuhi standar keamanan, akan berkontribusi langsung terhadap penurunan risiko kesehatan, termasuk keracunan akibat konsumsi minuman beralkohol oplosan yang berpotensi mengandung zat berbahaya seperti metanol. Dengan demikian, Peraturan Daerah ini tidak hanya berfungsi sebagai instrumen ketertiban umum, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan kesehatan masyarakat).

Dalam perspektif ekonomi, implikasi penerapan Peraturan Daerah bersifat dualistik. Di satu sisi, pengendalian yang lebih ketat dapat membatasi ruang gerak pelaku usaha tertentu, terutama yang tidak memenuhi ketentuan hukum. Hal ini berpotensi menimbulkan dampak ekonomi jangka pendek, seperti penurunan pendapatan bagi pelaku usaha di sektor tertentu. Namun di sisi lain, dalam perspektif ekonomi hukum, pengendalian yang efektif justru akan menciptakan iklim usaha yang lebih sehat dan adil. Pasar yang sebelumnya terdistorsi oleh praktik ilegal akan bergerak menuju kondisi yang lebih tertib, sehingga memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi pelaku usaha yang taat aturan.

Selain itu, penerapan sistem pengendalian yang terintegrasi juga akan berimplikasi pada peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah. Dalam perspektif tata kelola pemerintahan, keberhasilan pemerintah dalam mengendalikan peredaran minuman beralkohol yang berbahaya akan memperkuat

legitimasi kebijakan publik serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah.

Dalam perspektif hukum progresif, Satjipto Rahardjo menekankan bahwa hukum harus mampu menghadirkan keadilan substantif dan perlindungan nyata bagi masyarakat. Oleh karena itu, implikasi penerapan Peraturan Daerah ini tidak boleh hanya diukur dari aspek kepatuhan formal, tetapi harus dilihat dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu mengurangi risiko sosial, melindungi masyarakat, dan menciptakan kondisi kehidupan yang lebih aman dan tertib.

Namun demikian, untuk memastikan bahwa implikasi positif tersebut dapat terwujud secara optimal, penerapan sistem baru ini harus didukung oleh pendekatan yang komprehensif, yang tidak hanya mengandalkan penegakan hukum, tetapi juga melibatkan edukasi masyarakat, penguatan kelembagaan, serta partisipasi publik. Tanpa pendekatan yang terintegrasi, kebijakan yang diterapkan berpotensi tidak efektif atau bahkan menimbulkan dampak negatif yang tidak diinginkan.

Dengan demikian, penerapan sistem baru dalam pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol melalui Peraturan Daerah akan membawa implikasi yang luas terhadap kehidupan masyarakat, baik dalam aspek sosial, kesehatan, ekonomi, maupun tata kelola pemerintahan. Implikasi tersebut pada dasarnya bersifat positif dalam jangka panjang, namun memerlukan pengelolaan yang tepat agar potensi dampak negatif yang muncul dalam jangka pendek dapat diminimalkan.

2. Dampak Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Penerapan Peraturan Daerah tentang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol pada dasarnya membawa implikasi terhadap keuangan daerah yang tidak dapat dipahami secara sederhana sebagai penambahan beban anggaran, melainkan harus ditempatkan dalam kerangka yang lebih luas sebagai bagian dari investasi kebijakan publik. Dalam konteks ini, setiap konsekuensi fiskal yang timbul merupakan refleksi dari pilihan tingkat intervensi yang diambil oleh pemerintah daerah dalam merespons kompleksitas

peredaran minuman beralkohol, khususnya yang bersifat ilegal dan berisiko terhadap kesehatan masyarakat.

Implikasi keuangan daerah tersebut pada dasarnya bersifat bertingkat, sejalan dengan intensitas pengendalian yang diterapkan. Pada tingkat intervensi yang minimal, pemerintah daerah cenderung mempertahankan pola pengawasan yang bersifat terbatas dan responsif, dengan kebutuhan anggaran yang relatif rendah. Dalam praktiknya, beban fiskal pada tingkat ini dapat berada pada kisaran yang terbatas, namun efektivitas pengendalian yang dihasilkan juga cenderung tidak optimal, sehingga peredaran minuman beralkohol ilegal tetap memiliki ruang untuk berkembang.

Sebaliknya, ketika pengendalian diarahkan pada pendekatan yang lebih terencana dan berkelanjutan, kebutuhan pembiayaan meningkat secara proporsional, namun diikuti oleh peningkatan efektivitas kebijakan. Dalam pendekatan yang moderat, yang secara rasional merupakan pilihan paling seimbang bagi pemerintah daerah, pengawasan dilakukan secara rutin, didukung oleh penguatan kapasitas sumber daya manusia, serta mulai mengadopsi mekanisme pengendalian yang lebih sistematis. Dalam kerangka ini, kebutuhan anggaran dapat diproyeksikan berada pada kisaran menengah, yang secara empiris masih berada dalam batas kemampuan fiskal daerah, namun sudah mampu menghasilkan dampak yang signifikan dalam menekan peredaran ilegal dan meningkatkan kepatuhan.

Lebih lanjut, dalam pendekatan pengendalian yang bersifat intensif dan berbasis risiko secara penuh, pemerintah daerah dituntut untuk membangun sistem pengawasan yang terintegrasi, termasuk melalui pemanfaatan teknologi informasi, peningkatan frekuensi penegakan hukum, serta penguatan koordinasi lintas sektor. Konsekuensi dari pendekatan ini adalah meningkatnya kebutuhan anggaran secara lebih signifikan, terutama pada tahap awal implementasi yang memerlukan investasi dalam sistem dan infrastruktur pengendalian. Namun demikian, dalam perspektif jangka panjang, pendekatan ini memiliki potensi paling besar dalam menciptakan sistem pengendalian yang stabil, menekan secara substansial peredaran minuman beralkohol ilegal, serta mengurangi risiko kesehatan masyarakat.

Dalam kerangka tersebut, estimasi kebutuhan pembiayaan daerah secara keseluruhan pada tahap implementasi awal kebijakan

ini secara realistis berada dalam rentang ratusan juta rupiah per tahun, dengan variasi yang ditentukan oleh tingkat intensitas pengendalian yang dipilih. Komponen pembiayaan tersebut pada umumnya mencakup belanja operasional pengawasan lapangan, kegiatan sosialisasi dan edukasi masyarakat, peningkatan kapasitas aparatur, serta penguatan sistem pendukung pengawasan. Meskipun secara nominal terlihat sebagai penambahan beban, keseluruhan komponen tersebut pada hakikatnya merupakan investasi untuk membangun sistem pengendalian yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Lebih jauh, apabila dilihat dari perspektif manfaat fiskal, kebijakan ini justru memiliki potensi untuk menghasilkan efisiensi dalam jangka menengah dan panjang. Pengendalian yang efektif terhadap peredaran minuman beralkohol ilegal akan berkontribusi pada penurunan berbagai biaya sosial yang selama ini tidak secara langsung tercermin dalam struktur APBD, seperti biaya penanganan gangguan ketertiban umum, biaya pelayanan kesehatan akibat konsumsi minuman beralkohol berbahaya, serta dampak sosial lainnya. Dengan demikian, kebijakan ini dapat dipahami sebagai upaya untuk mengurangi beban laten yang selama ini ditanggung oleh pemerintah daerah dan masyarakat.

Selain itu, penguatan pengendalian juga akan mendorong terciptanya tata kelola ekonomi yang lebih tertib dan berkeadilan. Aktivitas usaha yang selama ini berada di luar sistem hukum akan terdorong untuk masuk ke dalam mekanisme yang legal dan terkontrol, sehingga meningkatkan kepastian hukum dan berpotensi memberikan kontribusi yang lebih optimal terhadap pendapatan daerah. Dalam kondisi demikian, pengendalian tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pembatasan, tetapi juga sebagai mekanisme penataan ekonomi yang lebih sehat.

Dalam perspektif pengelolaan keuangan daerah, sebagaimana prinsip efisiensi dan efektivitas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, setiap pengeluaran harus menghasilkan manfaat yang sebanding atau lebih besar bagi masyarakat. Dalam konteks ini, belanja yang dialokasikan untuk pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol tidak hanya menghasilkan output administratif, tetapi juga outcome strategis berupa meningkatnya ketertiban sosial,

menurunnya risiko kesehatan masyarakat, serta meningkatnya rasa aman dan kualitas hidup masyarakat.

Namun demikian, agar implikasi fiskal tersebut benar-benar memberikan hasil yang optimal, kebijakan ini harus diintegrasikan secara sistematis ke dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah. Tanpa integrasi tersebut, Peraturan Daerah berpotensi menjadi norma yang tidak efektif karena tidak didukung oleh alokasi anggaran dan program yang memadai. Sebaliknya, dengan integrasi ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, kebijakan pengendalian ini dapat diterjemahkan ke dalam program dan kegiatan yang konkret, terukur, serta berkelanjutan.

Dengan demikian, secara keseluruhan dapat ditegaskan bahwa penerapan Peraturan Daerah tentang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol memang menimbulkan implikasi terhadap beban keuangan daerah dalam jangka pendek, namun dalam perspektif yang lebih luas kebijakan ini memiliki rasionalitas fiskal yang kuat. Beban yang timbul merupakan bentuk investasi kebijakan yang tidak hanya berorientasi pada aspek pengendalian, tetapi juga pada perlindungan masyarakat, efisiensi ekonomi, serta penguatan tata kelola pemerintahan. Dalam jangka panjang, kebijakan ini justru berpotensi menghasilkan manfaat yang jauh lebih besar dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan, sehingga layak untuk dilaksanakan sebagai bagian dari strategi pembangunan daerah yang berkelanjutan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Evaluasi Sistem Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol

Pengawasan dan pengendalian dalam penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya merupakan satu kesatuan sistemik yang menentukan efektif tidaknya norma hukum bekerja dalam realitas sosial. Pengawasan berfungsi memastikan tingkat kepatuhan terhadap norma, sedangkan pengendalian mencakup dimensi yang lebih luas sebagai mekanisme intervensi negara dalam mengarahkan, membatasi, sekaligus mengoreksi perilaku sosial yang berpotensi menimbulkan risiko publik. Dalam konteks ini, pengendalian minuman beralkohol tidak dapat dipahami semata sebagai aktivitas administratif, melainkan sebagai bagian dari desain kebijakan publik yang bertujuan mengelola risiko sosial dan kesehatan secara terstruktur.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pengawasan dan pengendalian merupakan manifestasi dari fungsi pengaturan (*regeling*) dan pengurusan (*bestuur*). Namun demikian, dalam perkembangan praktik penyelenggaraan pemerintahan modern, pendekatan yang bertumpu pada kepatuhan administratif semata menunjukkan keterbatasan yang signifikan. Model pengawasan yang bersifat reaktif dan berbasis pelanggaran cenderung tidak mampu menjangkau dinamika peredaran minuman beralkohol yang semakin kompleks, terutama yang berkembang melalui jalur informal dan ilegal.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya keterbatasan dalam perancangan sistem pengendalian, dimana instrumen pengawasan yang tersedia belum sepenuhnya dirancang untuk mengantisipasi risiko yang bersifat tersembunyi dan berkelanjutan. Dalam konteks ini, pengendalian yang efektif tidak cukup hanya mengandalkan intensitas pengawasan, tetapi harus bertumpu pada kemampuan sistem untuk mengidentifikasi, memetakan, dan mengelola risiko secara tepat. Pendekatan ini dikenal sebagai pengendalian berbasis risiko, yang menempatkan tingkat risiko sebagai dasar utama dalam menentukan strategi pengendalian.

Dalam kerangka tersebut, peredaran minuman beralkohol, khususnya yang ilegal dan oplosan, harus diposisikan sebagai risiko terhadap kesehatan masyarakat yang memerlukan intervensi negara secara lebih terstruktur. Kegagalan dalam mengendalikan risiko tersebut tidak hanya mencerminkan kelemahan dalam pelaksanaan, tetapi juga menunjukkan adanya kesenjangan antara norma yang dirancang dengan realitas sosial yang terjadi. Dengan kata lain, permasalahan yang dihadapi bukan semata-mata terletak pada pelaksanaan, tetapi juga pada bagaimana sistem pengendalian itu sendiri dirancang.

Lebih lanjut, dalam perspektif teori hukum, pengendalian merupakan bagian dari fungsi hukum sebagai instrumen rekayasa sosial. Roscoe Pound menempatkan hukum sebagai alat untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan yang hidup dalam masyarakat, termasuk kepentingan individu, kepentingan sosial, dan kepentingan negara. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, fungsi ini menjadi sangat relevan karena kebijakan yang diambil harus mampu menyeimbangkan antara kebebasan berusaha, kebebasan individu, dan kebutuhan untuk melindungi masyarakat dari risiko yang ditimbulkan.

Namun demikian, efektivitas hukum sebagai alat rekayasa sosial sangat bergantung pada kemampuannya untuk beroperasi dalam realitas sosial. Dalam pendekatan *socio-legal*, hukum tidak hanya dipahami sebagai norma tertulis, tetapi sebagai bagian dari sistem sosial yang dipengaruhi oleh faktor budaya, ekonomi, dan struktur kelembagaan. Dalam konteks ini, peredaran minuman beralkohol ilegal menunjukkan bahwa terdapat ketidaksesuaian antara hukum dalam teks dan hukum dalam praktik (*law in the books vs law in action*), yang pada akhirnya mengurangi efektivitas pengendalian.

Dari perspektif kelembagaan, sistem pengawasan dan pengendalian yang ada juga menunjukkan kecenderungan terfragmentasi, dimana kewenangan tersebar di berbagai sektor tanpa mekanisme integrasi yang kuat. Kondisi ini mengakibatkan pengendalian berjalan secara parsial dan tidak mampu menjangkau keseluruhan rantai distribusi. Dengan demikian, permasalahan yang dihadapi tidak hanya berkaitan dengan lemahnya pengawasan, tetapi juga menyangkut terpecahnya kewenangan dan koordinasi antarlembaga yang berdampak pada tidak optimalnya sistem pengendalian secara keseluruhan.

Selain itu, penggunaan instrumen kebijakan yang bersifat administratif dan temporer, seperti surat edaran, menunjukkan adanya keterbatasan dalam daya jangkau dan daya paksa pengendalian. Instrumen semacam ini pada dasarnya tidak dirancang sebagai norma yang mengikat secara umum, sehingga tidak mampu memberikan kepastian hukum maupun efek jera yang memadai. Hal ini semakin menegaskan adanya kebutuhan akan instrumen hukum yang lebih kuat, sistematis, dan berkelanjutan.

Dalam perspektif negara hukum modern, pengendalian minuman beralkohol harus ditempatkan sebagai bagian dari fungsi

negara dalam melindungi masyarakat, khususnya dalam aspek kesehatan dan keselamatan publik. Negara dalam hal ini tidak hanya berperan sebagai regulator yang menetapkan aturan, tetapi juga sebagai pengelola risiko yang bertanggung jawab memastikan bahwa aktivitas sosial dan ekonomi tidak menimbulkan dampak yang merugikan masyarakat.

Dengan demikian, evaluasi terhadap sistem pengawasan dan pengendalian menunjukkan bahwa permasalahan yang dihadapi bersifat struktural dan sistemik, bukan sekadar teknis operasional. Pengendalian yang efektif memerlukan pergeseran paradigma dari pendekatan administratif yang reaktif menuju pendekatan yang berbasis risiko, terintegrasi secara kelembagaan, serta didukung oleh instrumen hukum yang memiliki kekuatan mengikat dan daya paksa yang memadai.

Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah menjadi sangat penting sebagai upaya untuk memperbaiki desain sistem pengendalian yang ada. Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen normatif, tetapi harus mampu menjadi kerangka kebijakan yang mengintegrasikan berbagai dimensi pengendalian, sehingga dapat menjawab kompleksitas permasalahan secara lebih efektif dan berkelanjutan.

B. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait

1. Evaluasi Norma Konstitusional

Landasan konstitusional bagi pembentukan Peraturan Daerah tentang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol bertumpu pada pengaturan mengenai kewenangan pemerintahan daerah, perlindungan hak asasi manusia, pembatasan hak, serta prinsip penyelenggaraan kegiatan

ekonomi nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa *“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”* Norma ini memberikan dasar kewenangan konstitusional (*constitutional attribution*) bagi daerah untuk membentuk Peraturan Daerah sebagai instrumen hukum dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Dalam kerangka ini, pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi pengaturan (*regeling*) dan pengurusan (*bestuur*) yang secara sah melekat pada pemerintah daerah.

Namun demikian, kewenangan tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan harus ditempatkan dalam kerangka perlindungan hak konstitusional warga negara. Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa *“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”* Norma ini menegaskan bahwa kesehatan merupakan hak konstitusional yang harus dijamin oleh negara. Oleh karena itu, pengendalian terhadap peredaran dan konsumsi minuman beralkohol, khususnya yang berpotensi membahayakan kesehatan seperti produk ilegal atau oplosan, merupakan bagian dari kewajiban konstitusional negara untuk melindungi masyarakat.

Di sisi lain, pengaturan terhadap minuman beralkohol juga bersinggungan dengan kebebasan individu, termasuk kebebasan berusaha dan kebebasan memilih konsumsi. Dalam

hal ini, Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memberikan dasar konstitusional mengenai pembatasan hak, yang menyatakan bahwa *“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang...”* untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak orang lain serta memenuhi tuntutan keadilan berdasarkan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Ketentuan ini menegaskan bahwa pembatasan terhadap peredaran dan konsumsi minuman beralkohol merupakan pembatasan yang sah secara konstitusional sepanjang memiliki tujuan yang legitimate dan dilakukan secara proporsional.

Lebih lanjut, dalam perspektif ekonomi konstitusional, Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan dan diselenggarakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini, kegiatan perdagangan, termasuk distribusi dan penjualan minuman beralkohol, tidak dapat dilepaskan dari kewajiban untuk memperhatikan kepentingan umum. Dengan demikian, intervensi negara dalam bentuk pengendalian terhadap peredaran minuman beralkohol merupakan bagian dari upaya menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan perlindungan masyarakat.

Apabila dianalisis secara sistemik, keempat norma konstitusional tersebut membentuk suatu kerangka yang saling terkait: kewenangan daerah untuk mengatur (Pasal 18 ayat (6)) harus digunakan untuk melindungi hak atas kesehatan (Pasal 28H), dengan tetap memperhatikan prinsip pembatasan hak yang sah (Pasal 28J), serta menjaga keseimbangan dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi (Pasal 33). Dalam kerangka

ini, pengendalian minuman beralkohol merupakan titik temu antara berbagai kepentingan konstitusional yang harus dikelola secara proporsional.

Dalam doktrin hukum konstitusi modern, pembatasan terhadap hak dan kebebasan harus diuji melalui prinsip proporsionalitas, yang mencakup tiga unsur utama, yaitu adanya tujuan yang sah, kebutuhan atas pembatasan tersebut, dan adanya keseimbangan antara kepentingan yang dilindungi dengan pembatasan yang dilakukan. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, tujuan berupa perlindungan kesehatan masyarakat, ketertiban umum, serta penghormatan terhadap nilai sosial dan keagamaan merupakan tujuan yang sah secara konstitusional.

Selanjutnya, kebutuhan untuk melakukan pengendalian menjadi relevan mengingat adanya risiko nyata terhadap kesehatan dan keselamatan masyarakat. Adapun dari aspek keseimbangan, pengaturan yang dilakukan harus dirancang sedemikian rupa agar tidak menimbulkan pembatasan yang berlebihan terhadap hak-hak individu dan kegiatan usaha. Dengan demikian, secara konstitusional, Peraturan Daerah tentang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol memiliki legitimasi yang kuat, baik dari aspek kewenangan maupun tujuan pengaturannya. Bahkan lebih dari itu, pengendalian tersebut dapat dipahami sebagai perwujudan tanggung jawab konstitusional negara dalam melindungi masyarakat. Dalam posisi ini, Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi sebagai **instrumen pembatasan hak yang sah secara konstitusional**, sepanjang dirumuskan secara rasional, proporsional, dan berorientasi pada kepentingan umum.

Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah harus memastikan bahwa setiap norma yang diatur tidak hanya memenuhi aspek legalitas formal, tetapi juga dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional, baik dari sisi tujuan, kebutuhan, maupun proporsionalitasnya. Dengan pendekatan demikian, Peraturan Daerah yang dibentuk tidak hanya memiliki kekuatan mengikat secara hukum, tetapi juga memiliki legitimasi konstitusional yang kuat dan berkelanjutan dalam kerangka negara hukum.

2. Evaluasi Peraturan Tingkat Undang-Undang

2.1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Palu

Keberadaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Palu tidak hanya memiliki arti historis sebagai dasar lahirnya Kota Palu, tetapi juga memegang posisi fundamental dalam konstruksi sistem hukum daerah. Undang-undang ini merupakan prasyarat yuridis bagi eksistensi Kota Palu sebagai subjek hukum publik yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, termasuk membentuk Peraturan Daerah.

Secara normatif, undang-undang pembentukan daerah tidak sekadar menetapkan wilayah administratif, melainkan membentuk entitas pemerintahan daerah yang otonom, lengkap dengan wilayah yurisdiksi dan organ pemerintahan. Dalam kerangka ini, seluruh kewenangan yang dijalankan daerah dalam rezim otonomi pada dasarnya berakar pada keberadaan undang-undang pembentukan tersebut.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 dapat dipahami sebagai fondasi eksistensial bagi seluruh produk hukum daerah di Kota Palu. Keberadaan Peraturan Daerah secara ontologis bergantung pada eksistensi daerah sebagai subjek hukum, sehingga hubungan antara undang-undang pembentukan dan Peraturan Daerah bersifat konstitutif sekaligus hierarkis.

Dalam kaitannya dengan rencana pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, undang-undang ini memberikan dasar legitimasi kewilayahan dan kelembagaan bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan kebijakan yang sesuai dengan karakteristik lokal serta menjalankan fungsi pengaturan dalam rangka ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.

Namun demikian, undang-undang pembentukan daerah tidak secara langsung memberikan kewenangan sektoral. Kewenangan untuk mengatur substansi tertentu, termasuk minuman beralkohol, diperoleh melalui rezim pengaturan yang lebih lanjut dalam kerangka otonomi daerah dan pembagian urusan pemerintahan. Oleh karena itu, legitimasi pembentukan Peraturan Daerah harus dibaca secara sistemik bersama dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan tersebut.

Dengan perspektif ini, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tidak hanya berfungsi sebagai dasar historis, tetapi sebagai landasan yuridis awal yang memungkinkan lahirnya seluruh kebijakan daerah. Tanpa fondasi tersebut, Peraturan Daerah tidak memiliki basis keberlakuan dalam sistem hukum nasional.

2.2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana

Pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol pada tingkat daerah harus diletakkan secara tepat dalam kerangka sistem pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana. Undang-Undang ini merupakan dasar utama dalam menentukan batas kewenangan daerah sekaligus legitimasi normatif bagi pembentukan Peraturan Daerah.

Pasal 9 Undang-Undang *a quo* menegaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan absolut, urusan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dalam konstruksi ini, pengaturan mengenai minuman beralkohol tidak termasuk dalam kategori urusan absolut Pemerintah Pusat, melainkan berada dalam wilayah urusan pemerintahan konkuren yang dapat diselenggarakan oleh daerah. Hal ini berarti bahwa secara prinsipil terdapat ruang kewenangan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengaturan sepanjang berada dalam lingkup urusan yang menjadi kewenangannya.

Selanjutnya, Pasal 12 Undang-Undang *a quo* menyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan, seperti berikut:

- “(1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
- a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;

- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. Sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
- a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olahraga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. Kelautan dan perikanan;
 - a. Pariwisata;
 - b. Pertanian;
 - c. Kehutanan;
 - d. Energi dan sumber daya mineral;
 - e. Perdagangan;**
 - f. Perindustrian; dan
 - g. Transmigrasi.

Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, keterkaitan lintas sektor menjadi sangat jelas, karena menyentuh urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, khususnya **kesehatan**, serta **ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat**. Di sisi lain,

aspek distribusi dan peredaran minuman beralkohol juga berada dalam spektrum **urusan perdagangan** sebagai urusan pemerintahan pilihan. Dengan demikian, pengendalian minuman beralkohol pada dasarnya merupakan irisan multi-urusan yang secara kumulatif memberikan dasar kewenangan bagi daerah.

Namun demikian, kewenangan tersebut bukanlah kewenangan yang bersifat bebas, melainkan kewenangan yang terikat pada kerangka nasional. Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang *a quo* secara tegas menyatakan bahwa: *“Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.”*

Ketentuan ini merupakan titik kunci dalam membaca batas kewenangan daerah, karena menegaskan bahwa setiap kebijakan daerah, termasuk Peraturan Daerah, harus berada dalam koridor norma nasional. Bahkan lebih jauh, Pasal 17 ayat (3) memberikan konsekuensi yuridis berupa pembatalan kebijakan daerah apabila tidak mempedomani NSPK tersebut. Dengan demikian, desain pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang minuman beralkohol harus disusun secara hati-hati agar tidak bertentangan dengan kebijakan sektoral nasional, khususnya yang berkaitan dengan perdagangan, kesehatan, dan perlindungan konsumen.

Dalam kaitannya dengan pembentukan Peraturan Daerah, Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang *a quo* menegaskan bahwa: *“Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Daerah membentuk Perda.”*

Selanjutnya, Pasal 236 ayat (3) menyatakan bahwa Perda memuat materi penyelenggaraan otonomi daerah dan

penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan ayat (4) memberikan ruang bagi Perda untuk memuat materi muatan lokal sesuai dengan kondisi daerah. Dalam konteks ini, pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol dapat dikualifikasikan sebagai materi muatan lokal yang didasarkan pada karakteristik sosial, budaya, serta kondisi empiris di daerah, termasuk dampak sosial dan kesehatan yang ditimbulkan.

Namun demikian, perlu ditegaskan bahwa ruang materi muatan lokal tersebut tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan tanpa batas. Dalam praktiknya, salah satu isu yang sering menjadi dasar pembatalan Peraturan Daerah adalah ketika materi muatan melampaui kewenangan atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, pengaturan minuman beralkohol harus dirumuskan dalam batas yang jelas, yakni sebagai bentuk pengendalian dan bukan pelarangan total yang berpotensi bertentangan dengan kebijakan nasional di bidang perdagangan.

Dalam perspektif hukum administrasi, konstruksi kewenangan ini menunjukkan bahwa kewenangan daerah bersifat **atributif namun terbatas**. Artinya, kewenangan tersebut diberikan langsung oleh Undang-Undang, tetapi penggunaannya harus tunduk pada batasan normatif yang ditetapkan dalam sistem hukum nasional. Hal ini sekaligus menegaskan bahwa Peraturan Daerah tidak dapat berdiri sebagai norma yang otonom secara absolut, melainkan merupakan bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang berjenjang.

Lebih lanjut, apabila dianalisis dalam kerangka kebijakan publik, pengendalian minuman beralkohol merupakan bentuk

intervensi pemerintah daerah yang bersifat lintas sektor. Pengaturan tidak hanya menyangkut aspek legalitas usaha, tetapi juga menyentuh dimensi kesehatan masyarakat, ketertiban umum, serta perlindungan konsumen. Oleh karena itu, Peraturan Daerah harus dirancang secara integratif agar tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan maupun disharmonisasi antar sektor.

Dalam konteks ini, penting untuk menegaskan bahwa Peraturan Daerah tidak boleh semata-mata berorientasi pada pembatasan, tetapi harus memiliki justifikasi yang kuat berbasis kepentingan umum. Pembatasan terhadap peredaran minuman beralkohol harus dapat dibuktikan sebagai langkah yang diperlukan untuk melindungi masyarakat, menjaga ketertiban umum, dan mencegah dampak negatif terhadap kesehatan. Tanpa justifikasi tersebut, pengaturan berpotensi dianggap sebagai bentuk *overregulation* yang tidak proporsional.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan dasar kewenangan yang cukup kuat bagi daerah untuk mengatur pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol, namun sekaligus menetapkan batasan yang tegas agar pengaturan tersebut tetap berada dalam koridor sistem hukum nasional. Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah harus dilakukan secara presisi dengan memastikan tiga hal utama, yaitu: kesesuaian kewenangan, keselarasan dengan NSPK, serta integrasi lintas sektor.

Dalam posisi ini, kekuatan Peraturan Daerah tidak hanya ditentukan oleh legitimasi formalnya, tetapi juga oleh ketepatan dalam membaca batas kewenangan yang diberikan oleh

Undang-Undang. Peraturan Daerah yang dirancang dengan memperhatikan keseluruhan aspek tersebut akan memiliki daya tahan yang kuat terhadap pengujian, baik dalam proses harmonisasi maupun dalam potensi pengujian yudisial di kemudian hari.

Dalam kaitannya dengan pengaturan sanksi dalam Peraturan Daerah, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut harus dibaca secara sistematis dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana. Undang-Undang mengenai penyesuaian pidana memberikan kerangka baru dalam perumusan sanksi, khususnya dalam memastikan bahwa pengenaan pidana dalam peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, dilakukan secara proporsional, rasional, dan tidak berlebihan.

Dalam konteks ini, kewenangan daerah untuk memuat ketentuan sanksi dalam Peraturan Daerah tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan yang bersifat bebas, melainkan harus tunduk pada prinsip pembatasan pidana yang ketat, baik dari aspek jenis, besaran, maupun rasionalitas pengenaan sanksi. Dengan demikian, pengaturan sanksi dalam Peraturan Daerah tentang pengendalian minuman beralkohol harus dirancang secara hati-hati agar tidak melampaui batas kewenangan serta tetap sejalan dengan kebijakan nasional di bidang hukum pidana.

2.3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana

Pengaturan mengenai pembentukan Peraturan Daerah tentang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol tidak hanya harus bertumpu pada kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah seperti dipaparkan terdahulu, tetapi juga harus tunduk secara ketat pada prinsip, asas, dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juncto Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana. Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berfungsi sebagai kerangka normatif yang menentukan apakah suatu Peraturan Daerah tidak hanya sah secara formal, tetapi juga memiliki kualitas regulasi yang baik dan dapat dilaksanakan secara efektif.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan yang baik, antara lain kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, serta kejelasan rumusan.¹⁶⁸ Ketentuan ini memiliki implikasi langsung terhadap perumusan Peraturan Daerah, khususnya dalam memastikan bahwa pengendalian minuman beralkohol tidak dirumuskan secara normatif semata, tetapi memiliki tujuan yang jelas, dapat diimplementasikan, serta tidak menimbulkan multitafsir.

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) menegaskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan

¹⁶⁸ Lihat bahasan terdahulu dalam BAB II halaman 106-107 .

asas-asas seperti keadilan, ketertiban dan kepastian hukum, keseimbangan, serta pengayoman.¹⁶⁹ Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, asas ini menjadi sangat penting karena pengaturan yang dilakukan berpotensi membatasi aktivitas ekonomi sekaligus menyentuh aspek sosial dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, Peraturan Daerah harus mampu menjaga keseimbangan antara perlindungan masyarakat dengan kepentingan pelaku usaha.

Lebih lanjut, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara eksplisit menyatakan bahwa:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 109-110 .

Ketentuan ini memberikan legitimasi normatif bahwa pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol dapat dimuat dalam Peraturan Daerah sepanjang didasarkan pada kebutuhan dan kondisi khusus daerah. Namun demikian, legitimasi tersebut sekaligus mengandung batasan, yaitu bahwa materi muatan tidak boleh keluar dari kerangka otonomi daerah maupun bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam kaitannya dengan pengaturan sanksi, ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi sangat krusial. Pasal tersebut menyatakan bahwa:

- “(1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:*
- a. Undang-Undang;*
 - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau*
 - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*
- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).*
- (3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.”*

Ketentuan ini memberikan dasar bahwa Peraturan Daerah secara hukum dimungkinkan untuk memuat sanksi pidana. Namun demikian, kewenangan tersebut bukan tanpa batas. Dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, pengenaan sanksi pidana harus memenuhi prinsip kebutuhan, proporsionalitas, dan sebagai upaya terakhir.

Dalam konteks ini, keberadaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana memberikan dimensi baru dalam membaca ketentuan tersebut. Undang-Undang ini pada dasarnya mengarahkan agar perumusan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan dilakukan secara lebih

terukur, rasional, dan tidak berlebihan. Dengan demikian, meskipun Peraturan Daerah memiliki kewenangan untuk memuat sanksi pidana, penggunaannya harus dilakukan secara sangat selektif dan didasarkan pada kebutuhan yang nyata. Lebih lanjut tentang pidana dalam peraturan daerah akan dibahas tersendiri pada terkait dengan norma dalam Undang-Undang *a quo*.

Dalam kerangka ini, pengaturan mengenai minuman beralkohol harus dianalisis secara hati-hati dalam menentukan jenis sanksi yang digunakan. Tidak semua pelanggaran harus dikriminalisasi. Dalam banyak hal, pendekatan administratif seperti pencabutan izin, denda administratif, atau pembatasan kegiatan usaha justru lebih efektif dan proporsional dibandingkan dengan penggunaan sanksi pidana. Pendekatan ini sejalan dengan perkembangan hukum administrasi modern yang menempatkan sanksi administratif sebagai instrumen utama dalam pengendalian perilaku masyarakat.

Lebih jauh, apabila dikaitkan dengan prinsip harmonisasi peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kebijakan nasional di sektor lain, seperti perdagangan, kesehatan, dan perlindungan konsumen. Oleh karena itu, pengaturan minuman beralkohol harus dirumuskan dalam kerangka pengendalian, bukan pelarangan total, agar tetap sejalan dengan sistem hukum nasional.

Dalam perspektif teknik peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga menghendaki adanya konsistensi antara norma yang dirumuskan dengan mekanisme pelaksanaannya. Artinya, setiap larangan atau pembatasan yang ditetapkan harus diikuti dengan mekanisme pengawasan yang jelas serta instrumen penegakan hukum yang efektif. Tanpa hal tersebut, norma yang dibentuk berpotensi menjadi tidak operasional.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana tidak hanya memberikan dasar legalitas bagi pembentukan

Peraturan Daerah, tetapi juga menetapkan standar kualitas regulasi yang harus dipenuhi. Peraturan Daerah tentang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol harus dirancang dengan memperhatikan asas pembentukan yang baik, kesesuaian materi muatan, serta prinsip pembatasan pidana yang ketat.

Pada akhirnya, kualitas Peraturan Daerah tidak hanya diukur dari keberadaannya sebagai norma hukum, tetapi dari kemampuannya untuk diimplementasikan secara efektif, memberikan kepastian hukum, serta melindungi kepentingan masyarakat secara proporsional. Oleh karena itu, Undang-Undang ini berfungsi sebagai “alat uji normatif” yang memastikan bahwa Peraturan Daerah yang dibentuk tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga berkualitas dan berdaya guna dalam praktik.

2.4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol dalam Peraturan Daerah tidak dapat dilepaskan dari kerangka hukum nasional di bidang perdagangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Undang-Undang ini menjadi sangat krusial karena minuman beralkohol pada dasarnya merupakan komoditas perdagangan yang tunduk pada rezim distribusi, peredaran, dan pengawasan barang dalam sistem perdagangan nasional.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, penyelenggaraan perdagangan didasarkan pada 11 (sebelas) asas yang pada hakikatnya tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga normatif-operasional dalam merumuskan kebijakan, termasuk

dalam pengendalian peredaran minuman beralkohol. Berikut dipaparkan asas-asas dimaksud:

- 1) *Asas kepentingan nasional adalah setiap kebijakan perdagangan harus mengutamakan kepentingan masyarakat luas di atas kepentingan sektoral.*

Dalam konteks ini, pengendalian minuman beralkohol memperoleh legitimasi ketika diarahkan untuk melindungi kesehatan masyarakat dan menjaga ketertiban umum, sehingga pembatasan tidak dipandang sebagai hambatan ekonomi semata, melainkan sebagai bagian dari perlindungan kepentingan publik.

- 2) *Asas kepastian hukum adalah meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan pengendalian di bidang Perdagangan.*

Implikasinya, Peraturan Daerah harus merumuskan norma pengendalian secara tegas, termasuk mengenai jenis minuman beralkohol, zonasi peredaran, waktu penjualan, serta mekanisme pengawasan, sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian baik bagi masyarakat maupun pelaku usaha.

- 3) *Asas adil dan sehat adalah adanya kesetaraan kesempatan dan kedudukan dalam kegiatan usaha antara produsen, pedagang, dan Pelaku Usaha lainnya untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif sehingga menjamin adanya kepastian dan kesempatan berusaha yang sama.*

Oleh karena itu, pengendalian tidak boleh bersifat diskriminatif atau hanya menyasar kelompok tertentu, melainkan harus diterapkan secara proporsional dan seragam terhadap seluruh pelaku usaha yang berada dalam kondisi yang sama.

- 4) *Asas keamanan berusaha adalah adanya jaminan keamanan bagi seluruh Pelaku Usaha di setiap tahapan kegiatan Perdagangan, mulai dari persiapan melakukan kegiatan Perdagangan hingga pelaksanaan kegiatan Perdagangan.*

Dalam konteks ini, pembatasan dalam Peraturan Daerah harus dirancang secara rasional dan tidak berubah-ubah, agar tidak menciptakan ketidakstabilan dalam kegiatan usaha.

- 5) *Asas akuntabel dan transparan adalah pelaksanaan kegiatan Perdagangan harus dapat dipertanggungjawabkan dan terbuka kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Dalam konteks ini, maka kebijakan perdagangan mengharuskan setiap kebijakan dapat dipertanggungjawabkan serta dilaksanakan secara terbuka. Hal ini menuntut adanya sistem pengawasan yang jelas, mekanisme pelaporan, serta keterbukaan informasi kepada publik terkait pengendalian minuman beralkohol.

- 6) *Asas kemandirian adalah setiap kegiatan Perdagangan dilakukan tanpa banyak bergantung pada pihak lain.*

Hal ini mengandung makna bahwa penyelenggaraan perdagangan harus memperkuat kapasitas nasional dan daerah. Dalam pengendalian minuman beralkohol, asas ini dapat dimaknai sebagai upaya daerah untuk melindungi masyarakatnya dari dampak negatif yang ditimbulkan oleh peredaran barang berisiko.

- 7) *Asas kemitraan asas kemitraan adalah adanya kerja sama dalam keterkaitan usaha di bidang Perdagangan, baik langsung maupun tidak langsung, atas dasar prinsip saling memerlukan, memercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang melibatkan koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah dengan usaha besar dan antara Pemerintah dan swasta.*

Asas ini menekankan pentingnya kerja sama antara pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat. Oleh karena itu, pengendalian tidak dapat hanya mengandalkan pendekatan represif, tetapi juga memerlukan keterlibatan pelaku usaha dalam kepatuhan serta partisipasi masyarakat dalam pengawasan sosial.

- 8) *Asas kemanfaatan adalah seluruh pengaturan kebijakan dan pengendalian Perdagangan harus bermanfaat bagi kepentingan*

nasional, khususnya dalam mewujudkan cita-cita kesejahteraan umum.

Asas ini menghendaki bahwa setiap kebijakan harus memberikan manfaat nyata. Pembatasan terhadap minuman beralkohol harus didasarkan pada tujuan perlindungan kesehatan dan ketertiban masyarakat, sehingga memiliki justifikasi yang jelas dan terukur.

- 9) *Asas kesederhanaan adalah memberikan kemudahan pelayanan kepada Pelaku Usaha serta kemudahan dalam memberikan informasi yang benar kepada masyarakat. Asas menuntut agar regulasi mudah dipahami dan dilaksanakan. Dalam konteks Peraturan Daerah, hal ini berarti bahwa mekanisme perizinan, pengawasan, dan penegakan hukum harus dirancang secara sederhana namun efektif, sehingga tidak menimbulkan beban administratif yang berlebihan.*

- 10) *Asas kebersamaan adalah penyelenggaraan Perdagangan yang dilakukan secara bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pelaku Usaha, dan masyarakat.*

Asas ini menegaskan bahwa penyelenggaraan perdagangan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat. Dalam pengendalian minuman beralkohol, asas ini mengarah pada pendekatan kolaboratif dalam menciptakan keteraturan sosial.

- 11) *Asas berwawasan lingkungan adalah kebijakan Perdagangan yang dilakukan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan dan pembangunan yang berkelanjutan.*

Asas mengharuskan bahwa kebijakan perdagangan memperhatikan keberlanjutan. Dalam konteks ini, konsep lingkungan tidak hanya dipahami secara fisik, tetapi juga sosial, yaitu perlindungan terhadap masyarakat dari dampak negatif konsumsi minuman beralkohol yang tidak terkendali.

Apabila dicermati secara keseluruhan, kesebelas asas tersebut pada dasarnya mencerminkan adanya kebutuhan untuk menjaga keseimbangan antara dua kepentingan utama, yaitu

kepentingan ekonomi dalam menjaga kelangsungan kegiatan perdagangan dan kepentingan sosial dalam melindungi masyarakat. Dalam titik ini, pengaturan minuman beralkohol dalam Peraturan Daerah tidak dapat bersifat ekstrem, baik dalam bentuk pelarangan total maupun liberalisasi tanpa kontrol, melainkan harus dirumuskan dalam kerangka pengendalian yang proporsional, berbasis risiko, dan dapat dilaksanakan secara efektif.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tidak hanya memberikan dasar hukum, tetapi juga menetapkan batas sekaligus arah kebijakan yang harus diikuti oleh daerah dalam merumuskan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol.

Lebih lanjut, Pasal 29 memberikan dasar normatif penting terkait pengendalian barang.¹⁷⁰ Ketentuan tersebut pada pokoknya memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk mengatur peredaran barang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan nasional, termasuk aspek keamanan, kesehatan, dan keselamatan masyarakat. Dalam kerangka ini, minuman beralkohol dapat dikualifikasikan sebagai barang yang memerlukan pengendalian khusus, sehingga pembatasan terhadap distribusi dan peredarannya memiliki legitimasi hukum.

Namun demikian, kewenangan pengendalian tersebut tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan untuk melakukan pelarangan secara total tanpa dasar yang kuat. Dalam sistem hukum perdagangan, prinsip yang digunakan bukanlah prohibition, melainkan regulation and control. Artinya, negara mengatur, membatasi, dan mengendalikan peredaran barang,

¹⁷⁰ Pasal 29 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, menyebutkan:

- (1) Pelaku Usaha dilarang menyimpan Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting dalam jumlah dan waktu tertentu pada saat terjadi kelangkaan Barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas Perdagangan Barang.
- (2) Pelaku Usaha dapat melakukan penyimpanan Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting dalam jumlah dan waktu tertentu jika digunakan sebagai bahan baku atau bahan penolong dalam proses produksi atau sebagai persediaan Barang untuk didistribusikan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyimpanan Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden.

tetapi tetap menjaga agar sistem perdagangan berjalan secara sehat dan tidak menimbulkan distorsi pasar yang berlebihan.

Dalam konteks ini, perubahan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja memperkuat pendekatan berbasis kemudahan berusaha dan penyederhanaan regulasi. Implikasinya, setiap pengaturan di tingkat daerah, termasuk Peraturan Daerah mengenai minuman beralkohol, harus berhati-hati agar tidak menciptakan hambatan yang tidak proporsional terhadap kegiatan usaha. Regulasi daerah yang terlalu restriktif berpotensi bertentangan dengan semangat deregulasi dan dapat dianggap menghambat iklim investasi.

Di sisi lain, Undang-Undang Perdagangan juga memberikan ruang untuk perlindungan konsumen dan masyarakat. Dalam praktiknya, pengendalian terhadap minuman beralkohol dapat dibenarkan sepanjang ditujukan untuk melindungi kesehatan masyarakat, mencegah peredaran produk berbahaya, serta menjaga ketertiban umum. Dengan demikian, kunci dari pengaturan tersebut terletak pada keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan sosial.

Dalam perspektif harmonisasi peraturan perundang-undangan, terdapat potensi titik rawan yang harus diantisipasi. Peraturan Daerah yang menetapkan larangan total terhadap peredaran minuman beralkohol tanpa pengecualian atau tanpa dasar yang kuat berpotensi dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Perdagangan. Sebaliknya, Peraturan Daerah yang mengatur pembatasan secara terukur, misalnya melalui pengendalian lokasi penjualan, waktu operasional, klasifikasi jenis minuman, serta mekanisme perizinan, cenderung lebih dapat diterima dalam kerangka hukum nasional.

Selain itu, dalam pendekatan ekonomi hukum, pembatasan yang tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan yang efektif dapat menimbulkan dampak yang tidak diharapkan berupa berkembangnya pasar ilegal. Dalam kondisi tersebut, tujuan pengendalian justru tidak tercapai, bahkan berpotensi meningkatkan risiko bagi masyarakat karena produk yang beredar

tidak terkontrol. Oleh karena itu, pengaturan dalam Peraturan Daerah harus dirancang tidak hanya sebagai instrumen pembatasan, tetapi juga sebagai mekanisme pengendalian yang efektif dan dapat ditegakkan.

Lebih lanjut, dalam kerangka kebijakan publik modern, pengendalian minuman beralkohol seharusnya diarahkan pada pendekatan berbasis risiko, yaitu pengaturan yang didasarkan pada tingkat risiko yang ditimbulkan. Minuman beralkohol dengan kadar tertentu, pola distribusi tertentu, atau kelompok konsumen tertentu dapat memiliki tingkat risiko yang berbeda, sehingga memerlukan pendekatan pengaturan yang berbeda pula. Pendekatan ini lebih sejalan dengan prinsip efisiensi regulasi dan menghindari pengaturan yang berlebihan.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 memberikan kerangka batas yang jelas bagi daerah dalam mengatur minuman beralkohol. Di satu sisi, terdapat legitimasi untuk melakukan pengendalian demi kepentingan umum; di sisi lain, terdapat batasan agar pengaturan tersebut tidak mengganggu sistem perdagangan nasional dan iklim usaha.

Dalam posisi ini, Peraturan Daerah harus dirancang sebagai instrumen pengendalian yang proporsional, terukur, dan berbasis risiko, bukan sebagai instrumen pelarangan yang absolut. Kegagalan dalam menjaga keseimbangan ini berpotensi menimbulkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan serta membuka ruang bagi pembatalan Peraturan Daerah dalam proses evaluasi atau pengujian.

Oleh karena itu, Undang-Undang Perdagangan berfungsi sebagai parameter penting dalam menilai apakah pengaturan mengenai minuman beralkohol dalam Peraturan Daerah telah berada dalam koridor yang tepat, yaitu melindungi masyarakat tanpa mengabaikan prinsip-prinsip dasar dalam sistem perdagangan nasional.

2.5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

Dalam kerangka sistem hukum nasional, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menempatkan kesehatan sebagai kepentingan publik yang bersifat fundamental, yang tidak hanya dilindungi, tetapi juga secara aktif harus dijamin oleh negara melalui kebijakan yang preventif, promotif, kuratif, dan rehabilitatif. Dalam konteks ini, pengendalian minuman beralkohol tidak lagi dapat dipahami semata sebagai isu ketertiban atau perdagangan, melainkan sebagai bagian integral dari rezim perlindungan kesehatan Masyarakat.

Secara normatif, undang-undang ini menegaskan bahwa kesehatan merupakan hak dasar setiap orang sekaligus tanggung jawab negara. Konsekuensinya, negara, termasuk pemerintah daerah, tidak hanya berwenang, tetapi juga wajib melakukan intervensi terhadap faktor-faktor yang berpotensi menimbulkan risiko kesehatan. Dalam perspektif ini, minuman beralkohol, khususnya yang tidak memenuhi standar keamanan atau beredar secara ilegal, masuk dalam kategori faktor risiko yang harus dikendalikan secara sistematis.

Lebih lanjut, undang-undang ini mengembangkan pendekatan berbasis risiko kesehatan dalam penyelenggaraan upaya kesehatan. Artinya, setiap kebijakan publik harus mempertimbangkan tingkat risiko yang ditimbulkan terhadap kesehatan masyarakat. Dalam konteks minuman beralkohol, pendekatan ini menjadi sangat relevan mengingat adanya bukti empiris mengenai dampak konsumsi alkohol terhadap kesehatan, serta risiko yang jauh lebih tinggi pada produk ilegal atau oplosan yang berpotensi mengandung zat berbahaya seperti metanol.

Dalam kerangka tersebut, negara diberikan ruang untuk melakukan berbagai bentuk intervensi, mulai dari pengaturan produksi dan distribusi, pembatasan akses, pengawasan mutu, hingga penegakan hukum terhadap pelanggaran. Dengan demikian, pengendalian minuman beralkohol bukan hanya

diperbolehkan, tetapi merupakan bagian dari kebijakan kesehatan publik yang sah dan diperlukan.

Dari perspektif hukum administrasi, undang-undang ini juga memperkuat legitimasi penggunaan instrumen regulasi seperti perizinan, standar keamanan, pengawasan, dan sanksi administratif sebagai bagian dari sistem perlindungan kesehatan. Instrumen-instrumen tersebut pada dasarnya merupakan manifestasi dari fungsi negara dalam mengendalikan peredaran produk yang berpotensi menimbulkan bahaya bagi masyarakat.

Namun demikian, yang menjadi titik krusial dalam undang-undang ini adalah penekanannya pada pendekatan preventif dan promotif. Artinya, pengendalian tidak boleh hanya bersifat represif atau reaktif, tetapi harus diarahkan pada pencegahan sejak awal, termasuk melalui edukasi masyarakat, pengendalian distribusi, serta pengawasan yang berkelanjutan. Dalam konteks minuman beralkohol, hal ini berarti bahwa kebijakan daerah harus mampu mengantisipasi risiko sebelum terjadi dampak, bukan sekadar merespons setelah munculnya kasus.

Dalam perspektif socio-legal, pendekatan kesehatan ini juga memperluas cara pandang terhadap hukum, dari yang semula berorientasi pada kepatuhan formal menjadi berorientasi pada perlindungan substantif terhadap masyarakat. Dengan demikian, keberhasilan pengendalian tidak hanya diukur dari tingkat kepatuhan terhadap norma, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu menurunkan risiko kesehatan dan dampak sosial yang ditimbulkan.

Pada titik ini, analisis dapat diperdalam melalui doktrin klasik dalam hukum publik, yaitu *salus populi suprema lex*, yang menempatkan keselamatan rakyat sebagai hukum tertinggi. Doktrin ini pada hakikatnya tercermin dalam konstruksi norma Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang mewajibkan negara untuk melindungi kesehatan masyarakat sebagai kepentingan utama. Dalam kerangka ini, setiap kebijakan pengendalian minuman beralkohol harus diposisikan sebagai bagian dari upaya perlindungan terhadap keselamatan publik,

sehingga pembatasan yang dilakukan memperoleh legitimasi yang kuat sepanjang ditujukan untuk mencegah risiko kesehatan dan dampak sosial yang lebih luas.

Lebih jauh, dalam perkembangan hukum kesehatan modern, pengendalian minuman beralkohol juga dapat dianalisis dalam kerangka pendekatan kedaruratan kesehatan masyarakat, yaitu pendekatan yang menempatkan risiko kesehatan masyarakat sebagai dasar utama intervensi negara. Meskipun tidak selalu dinyatakan secara eksplisit sebagai keadaan darurat, kondisi dimana peredaran produk berisiko, terutama minuman beralkohol ilegal atau oplosan, menimbulkan ancaman nyata terhadap keselamatan masyarakat, dapat dipahami sebagai situasi yang memerlukan respons kebijakan yang bersifat sistemik, cepat, dan preventif.

Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan memberikan dasar normatif bagi negara untuk melakukan intervensi secara aktif melalui pengaturan, pengawasan, dan penegakan hukum terhadap faktor risiko kesehatan. Pendekatan ini menegaskan bahwa kebijakan pengendalian tidak hanya bersifat reaktif terhadap pelanggaran, tetapi juga harus mampu mencegah terjadinya risiko yang lebih besar melalui mekanisme pengendalian yang terintegrasi dan berkelanjutan.

Apabila kedua pendekatan tersebut, doktrin *salus populi suprema lex* dan pendekatan kedaruratan kesehatan masyarakat dikonstruksikan secara bersamaan, maka pengendalian minuman beralkohol tidak lagi dapat diposisikan sebagai pilihan kebijakan, melainkan sebagai kewajiban negara dalam melindungi masyarakat. Dalam kerangka ini, pembatasan terhadap peredaran dan konsumsi minuman beralkohol bukan merupakan pembatasan kebebasan semata, tetapi merupakan bentuk perlindungan terhadap hak dasar masyarakat untuk memperoleh lingkungan yang sehat, aman, dan bebas dari risiko yang membahayakan.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan memberikan justifikasi normatif yang sangat kuat bagi pengaturan minuman beralkohol dalam Peraturan Daerah. Pengendalian yang dilakukan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga merupakan perwujudan dari tanggung jawab konstitusional dan sektoral negara dalam melindungi kesehatan masyarakat.

Dalam kerangka ini, Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengaturan administratif, tetapi sebagai bagian dari arsitektur kebijakan kesehatan publik yang menempatkan keselamatan masyarakat sebagai prioritas utama. Oleh karena itu, setiap norma pengendalian yang dirumuskan harus diarahkan pada upaya pencegahan risiko, pengurangan dampak, serta perlindungan masyarakat secara berkelanjutan dan berbasis bukti.

2.6. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Dalam konstruksi sistem hukum nasional, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menempatkan konsumen sebagai subjek hukum yang harus memperoleh perlindungan terhadap risiko yang timbul dari penggunaan barang dan/atau jasa. Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, undang-undang ini menjadi sangat relevan karena secara langsung mengatur relasi antara pelaku usaha dan konsumen, khususnya terkait dengan keamanan produk, informasi yang benar, serta tanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan.

Secara normatif, undang-undang ini menegaskan hak-hak konsumen yang bersifat fundamental. Dalam Pasal 4 Undang-Undang *a quo* berbunyi:

“Pasal 4

Hak konsumen adalah:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;*
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;*
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;*
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;*
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;*
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;*
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;*
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;*
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.”*

Norma Pasal 4 ini memiliki implikasi langsung terhadap peredaran minuman beralkohol, khususnya dalam memastikan bahwa setiap produk yang beredar telah memenuhi standar keamanan dan disertai dengan informasi yang memadai.

Sejalan dengan itu, Pasal 7 menetapkan kewajiban pelaku usaha sebagai berikut:

“Pasal 7

Kewajiban pelaku usaha adalah:

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;*
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;*
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;*
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;*
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;*

- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;*
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.”*

Dalam konteks minuman beralkohol, kewajiban ini mencakup antara lain pemenuhan standar produksi, kepemilikan izin edar, pencantuman label yang sesuai, serta jaminan bahwa produk tersebut tidak mengandung bahan berbahaya.

Lebih tegas lagi, Pasal 8 melarang pelaku usaha memproduksi dan/atau memperdagangkan barang yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan, tidak mencantumkan informasi yang benar, atau mengandung cacat tersembunyi yang dapat membahayakan konsumen. Lengkapnya Pasal 8 berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 8

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:*
 - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
 - b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;*
 - c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;*
 - d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;*
 - e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;*
 - f. tidak sesuai dengan janji dinyatakan dalam label, etiket keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;*
 - g. tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;*

- h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;*
 - i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus di pasang/ dibuat;*
 - j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.*
- (2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.*
- (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.*
- (4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.*

Dalam konteks peredaran minuman beralkohol ilegal atau oplosan, norma ini menjadi sangat krusial karena secara eksplisit menempatkan produk yang tidak memenuhi standar keamanan sebagai objek yang dilarang untuk diedarkan.

Dengan demikian, keberadaan minuman beralkohol ilegal terutama yang tidak memiliki izin edar, tidak memenuhi standar mutu, atau mengandung zat berbahaya seperti methanol merupakan bentuk pelanggaran langsung terhadap ketentuan perlindungan konsumen. Dalam perspektif ini, permasalahan minuman beralkohol tidak hanya berkaitan dengan aspek ketertiban umum atau perizinan, tetapi juga menyangkut pelanggaran terhadap hak dasar konsumen atas keselamatan dan perlindungan.

Dalam dimensi pertanggungjawaban, undang-undang ini juga mengatur bahwa pelaku usaha bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan akibat penggunaan barang yang diperdagangkannya. Prinsip tanggung jawab ini tidak hanya bersifat perdata, tetapi dalam kondisi tertentu juga dapat

berimplikasi pada sanksi administratif maupun pidana. Dalam konteks minuman beralkohol yang berbahaya, hal ini berarti bahwa pelaku usaha dapat dimintai pertanggungjawaban atas dampak kesehatan, bahkan kematian, yang ditimbulkan akibat produk yang tidak aman.

Namun demikian, apabila dianalisis lebih dalam, pendekatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada dasarnya masih bersifat represif, yaitu memberikan perlindungan setelah terjadi kerugian. Dalam praktiknya, mekanisme perlindungan konsumen seringkali baru berjalan setelah timbulnya korban atau sengketa, sehingga belum sepenuhnya efektif dalam mencegah peredaran produk berbahaya sejak awal.

Dalam konteks ini, peran pemerintah daerah menjadi sangat penting untuk mengisi ruang pengendalian yang bersifat preventif. Peraturan Daerah dapat berfungsi sebagai instrumen yang melengkapi rezim perlindungan konsumen dengan memperkuat aspek pengawasan, pengendalian distribusi, serta penegakan hukum terhadap produk yang berisiko tinggi. Dengan demikian, pengendalian minuman beralkohol tidak hanya dilakukan melalui mekanisme pertanggungjawaban pelaku usaha, tetapi juga melalui sistem pengendalian yang mencegah peredaran produk berbahaya sejak awal.

Dalam perspektif yang lebih luas, keterkaitan antara perlindungan konsumen dan kesehatan masyarakat menjadi semakin jelas. Produk minuman beralkohol yang tidak aman tidak hanya merugikan individu sebagai konsumen, tetapi juga menimbulkan dampak sosial dan kesehatan yang lebih luas. Oleh karena itu, pendekatan perlindungan konsumen harus diintegrasikan dengan pendekatan kesehatan publik, sehingga menghasilkan sistem pengendalian yang komprehensif.

Dalam kerangka ini, pengendalian minuman beralkohol dapat diposisikan sebagai pertemuan antara dua rezim hukum, yaitu perlindungan konsumen dan kesehatan masyarakat. Di satu sisi, negara wajib melindungi konsumen dari produk yang berbahaya;

di sisi lain, negara juga berkewajiban melindungi masyarakat dari risiko kesehatan yang ditimbulkan. Integrasi kedua rezim ini memperkuat legitimasi intervensi negara dalam mengendalikan peredaran minuman beralkohol.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memberikan dasar normatif yang kuat bahwa setiap produk yang beredar di masyarakat harus memenuhi standar keamanan dan tidak membahayakan konsumen. Dalam konteks minuman beralkohol, hal ini berarti bahwa negara tidak hanya berwenang, tetapi juga wajib memastikan bahwa produk yang beredar tidak menimbulkan risiko bagi masyarakat.

Pada akhirnya, pengendalian minuman beralkohol melalui Peraturan Daerah harus dipahami sebagai upaya untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam arti yang lebih luas, yaitu tidak hanya melindungi dari kerugian ekonomi, tetapi juga dari risiko terhadap kesehatan dan keselamatan. Dengan pendekatan ini, Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengaturan administratif, tetapi sebagai bagian dari sistem perlindungan hukum yang komprehensif terhadap masyarakat.

2.7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana

Perubahan yang dibawa oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana terhadap konstruksi pemidanaan dalam hukum daerah harus dipahami sebagai suatu rekonstruksi normatif yang tidak hanya bersifat parsial, melainkan menyentuh fondasi konseptual hubungan antara hukum pidana dan hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan ini secara eksplisit tercermin dalam perumusan kembali Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Pasal 238 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah, yang jika dibaca secara sistemik menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari pendekatan pemidanaan konvensional menuju pendekatan pengendalian administratif yang lebih rasional dan terukur.

Dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah, ditegaskan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dengan pembatasan bahwa ketentuan pidana tersebut hanya berupa ancaman pidana denda paling banyak kategori III. Ketentuan ini secara langsung menghapus kemungkinan pengenaan pidana kurungan dalam Perda, sehingga membatasi secara ketat ruang pemidanaan daerah hanya pada sanksi finansial.

Untuk memahami secara konkret batasan tersebut, sistem kategorisasi pidana denda dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana menetapkan nilai maksimum untuk setiap kategori. Dalam konstruksi yang berlaku, kategori III berada pada batas maksimum sebesar Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Dengan demikian, setiap Peraturan Daerah tidak dapat menetapkan ancaman pidana denda yang melebihi batas tersebut. Penegasan nilai ini penting karena mengubah cara perumusan norma pidana dalam Perda dari sebelumnya berbasis angka absolut yang tersebar ke dalam berbagai regulasi, menjadi berbasis standar nasional yang seragam.

Dalam perspektif sistem hukum, penggunaan kategori dengan nilai tertentu ini tidak sekadar berfungsi sebagai batas nominal, tetapi juga sebagai instrumen kalibrasi tingkat keseriusan pelanggaran. Kategori III mencerminkan bahwa pelanggaran terhadap Perda ditempatkan dalam spektrum pelanggaran dengan tingkat keseriusan terbatas, sehingga tidak memerlukan penggunaan pidana berat, khususnya pidana perampasan kemerdekaan. Dengan demikian, pembentuk undang-undang secara sadar menempatkan hukum daerah dalam

ranah pengendalian administratif yang diperkuat oleh sanksi ekonomi, bukan dalam ranah hukum pidana berat.

Perubahan ini kemudian diperkuat melalui Pasal 238 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah diubah, yang secara konsisten menegaskan bahwa Perda hanya dapat memuat ancaman pidana denda paling banyak kategori III, sekaligus membuka ruang yang lebih luas bagi penerapan sanksi administratif dan mekanisme pemulihan. Dalam konteks ini, pidana denda tidak lagi menjadi instrumen utama, melainkan hanya salah satu bagian dari keseluruhan sistem pengendalian.

Implikasi dari penetapan batas maksimum sebesar Rp50.000.000,00 tersebut dalam pengaturan minuman beralkohol sangat signifikan. Di satu sisi, batas ini memberikan kepastian hukum dan mencegah terjadinya disparitas yang berlebihan antar daerah. Namun di sisi lain, batas ini juga menuntut kecermatan dalam merancang norma agar tetap memiliki daya tekan yang memadai, terutama terhadap pelaku usaha yang memiliki kapasitas ekonomi besar. Oleh karena itu, efektivitas pengendalian tidak dapat hanya bergantung pada pidana denda tersebut, melainkan harus diperkuat melalui instrumen lain seperti denda administratif yang dapat dirancang lebih progresif, pencabutan izin usaha, penghentian kegiatan, serta mekanisme pemulihan akibat pelanggaran.

Dengan demikian, sistem kategorisasi pidana yang menetapkan kategori III dengan batas maksimum Rp50.000.000,00 tidak boleh dipahami sebagai keterbatasan semata, tetapi sebagai bagian dari desain kebijakan hukum yang mendorong pergeseran dari pendekatan pemidanaan menuju pendekatan pengendalian yang lebih rasional dan efektif. Dalam kerangka ini, keberhasilan Peraturan Daerah tentang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol tidak lagi ditentukan oleh besarnya ancaman pidana, melainkan oleh kemampuan mengintegrasikan sanksi ekonomi, administratif, dan mekanisme pemulihan dalam satu sistem pengendalian yang komprehensif dan berkelanjutan.

3. Evaluasi Peraturan Tingkat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

3.1. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam arsitektur hukum pemerintahan daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus dibaca bukan sekadar sebagai regulasi teknis, melainkan sebagai instrumen kontrol konstitusional-operasional yang menentukan batas efektif otonomi daerah. Jika Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan, maka PP ini menentukan bagaimana kewenangan itu boleh dan tidak boleh dijalankan.

Ketajaman normatif PP ini pertama-tama tercermin dalam konstruksi Pasal 2 dan Pasal 3. Pasal 2 berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 2

- (1) Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.*
- (2) Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

Selanjutnya Pasal 3 berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 3

- (1) Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah:*
 - a. provinsi, dilaksanakan oleh:*
 - 1. Menteri, untuk pembinaan umum; dan*
 - 2. menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian, untuk pembinaan teknis;*

- b. kabupaten/kota, dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk pembinaan umum dan teknis.
- (2) Pembinaan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 1 dan huruf b meliputi:
 - a. pembagian urusan pemerintahan;
 - b. kelembagaan daerah;
 - c. kepegawaian pada Perangkat Daerah;
 - d. keuangan daerah;
 - e. pembangunan daerah;
 - f. pelayanan publik di daerah;
 - g. kerja sama daerah;
 - h. kebijakan daerah;
 - i. kepala daerah dan DPRD; dan
 - j. bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pembinaan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 2 dilakukan terhadap teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah provinsi dan pembinaan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan terhadap teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/kota.
- (4) Dalam melakukan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Dalam hal melakukan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat:
 - a. belum mampu melakukan pembinaan umum dan teknis, Menteri dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian melakukan Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan masing-masing dengan berkoordinasi kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat; atau
 - b. tidak melakukan pembinaan umum dan teknis, Menteri dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian melakukan Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan masing-masing.
- (6) Dalam hal melaksanakan kewenangan pembinaan umum terdapat keterkaitan dengan kewenangan pembinaan teknis, Menteri mengadakan koordinasi dengan Menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian.
- (7) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dilakukan dalam aspek perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi.
- (8) Pembinaan umum dan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (6) dilakukan dalam bentuk

fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan.”

Norma pasal-pasal ini bukan sekadar deklaratif, melainkan menempatkan daerah dalam rezim supervisi struktural, dimana setiap tindakan pemerintahan daerah pada prinsipnya berada dalam jangkauan kontrol negara.

Dimensi yang lebih krusial muncul ketika pengawasan tersebut secara eksplisit mencakup produk hukum daerah, termasuk Peraturan Daerah. Dalam kerangka ini, Perda tidak dapat dipandang sebagai norma yang berdiri sendiri secara bebas, melainkan merupakan bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan yang senantiasa dapat dinilai kesesuaiannya. Secara operasional, hal ini dipertegas melalui ketentuan mengenai evaluasi dan pengawasan Perda. Pasal 16 dan Pasal 17 berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 16

- (1) Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh APIP harus berdasarkan kompetensi yang dimiliki terkait dengan pelaksanaan pengawasan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai fungsi dan kewenangannya serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh APIP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan prinsip:*
 - a. profesional;*
 - a. independen;*
 - b. objektif;*
 - c. tidak tumpang tindih antar-APIP; dan*
 - d. berorientasi pada perbaikan dan peringatan dini.*
- (3) Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh APIP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan pada tahapan kegiatan:*
 - a. penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah;*
 - b. pelaksanaan Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;*
 - c. pelaksanaan program strategis nasional di daerah;*
 - d. berakhirnya masa jabatan kepala daerah untuk mengevaluasi capaian rencana pembangunan jangka menengah daerah; dan*

- e. *pengawasan dalam rangka tujuan tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

“Pasal 17

- (1) Pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap Perangkat Daerah dilaksanakan oleh gubernur untuk daerah provinsi dan bupati/walikota untuk daerah kabupaten/kota.*
- (2) Pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh inspektorat daerah.*
- (3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan dalam bentuk audit, reviu, monitoring, evaluasi, pemantauan, dan bimbingan teknis serta bentuk pembinaan dan pengawasan lainnya.*
- (4) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditaksanakan sejak tahap perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi, dan pertanggungjawaban penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.*
- (5) Pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh inspektorat daerah provinsi dapat dibantu oleh inspektorat jenderal Kementerian dan/atau kementerian/lembaga terkait.”*

Ketentuan Pasal 16 dan Pasal 17 membuka dua jalur pengendalian sekaligus, yakni pertama, pengujian sebelum berlaku melalui mekanisme evaluasi sebelum suatu kebijakan daerah diberlakukan; dan kedua, pengawasan setelah berlaku dalam bentuk pengawasan terhadap implementasi kebijakan daerah setelah berlaku. Namun demikian, dalam perspektif hukum tata negara pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, kedua jalur tersebut tidak lagi dapat dimaknai sebagai pemberian kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk melakukan pembatalan Peraturan Daerah secara langsung (*executive review*) atau pengujian oleh eksekutif. Mahkamah Konstitusi secara tegas menegaskan bahwa pembatalan Perda sebagai produk legislasi daerah merupakan domain kekuasaan kehakiman melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung.

Konsekuensinya bersifat struktural: pengawasan oleh Pemerintah Pusat bergeser dari model pembatalan oleh eksekutif

menuju model pengawasan yang bersifat pencegahan dan perbaikan. Pemerintah Pusat tetap memiliki kewenangan evaluasi, fasilitasi, klarifikasi, dan pembinaan, tetapi tidak lagi memiliki kewenangan untuk membatalkan Perda secara sepihak. Dengan demikian, validitas suatu Perda tidak lagi ditentukan oleh “persetujuan diam-diam” atau pembatalan administratif, melainkan oleh kemampuannya bertahan dalam pengujian oleh lembaga peradilan.

Dalam kerangka ini, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus dibaca sebagai instrumen yang menekankan pengendalian di hulu. Titik beratnya berada pada tahap perencanaan, penyusunan, dan evaluasi kebijakan, sehingga kesalahan normatif dapat dicegah sebelum menjadi norma yang berlaku. Artinya, kualitas regulasi daerah ditentukan sejak tahap desain, bukan dikoreksi setelah menimbulkan dampak.

Lebih lanjut, norma dalam Peraturan Pemerintah ini menegaskan sentralitas norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) sebagai parameter pengendali utama. NSPK berfungsi sebagai tolok ukur pengaturan yang bersifat mengikat bagi daerah dalam merumuskan kebijakan. Dalam konteks ini, ruang diskresi daerah mengalami transformasi dari “kewenangan bebas” menjadi kewenangan terikat yang harus selalu diselaraskan dengan standar nasional.

Perubahan ini menghasilkan konfigurasi baru dalam hubungan pusat–daerah, yakni suatu model desentralisasi terkendali berbasis standardisasi dan pengujian yudisial. Negara tidak lagi mengontrol melalui pembatalan langsung, tetapi melalui tiga instrumen utama: standardisasi melalui NSPK, evaluasi administratif, dan kemungkinan pengujian oleh Mahkamah Agung. Dengan demikian, kontrol terhadap Perda menjadi lebih tidak langsung, tetapi justru lebih sistemik dan berkelanjutan.

Dalam konteks pengaturan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol, implikasinya meningkat secara signifikan.

Peraturan Daerah yang akan dibentuk tidak cukup hanya memenuhi aspek kewenangan formal, tetapi harus memenuhi validitas berlapis, yaitu kesesuaian dengan NSPK lintas sektor (perdagangan, kesehatan, ketertiban umum), keselarasan dengan kepentingan umum dan kebijakan nasional, serta ketahanan terhadap potensi pengujian oleh Mahkamah Agung.

Pada titik ini, risiko regulasi mengalami redefinisi. Risiko utama bukan lagi sekadar pembatalan oleh Pemerintah Pusat, melainkan kerentanan terhadap pengujian yudisial yang dapat menggugurkan norma secara final dan mengikat. Dalam praktik, pengujian oleh Mahkamah Agung seringkali berfokus pada aspek proporsionalitas, kewenangan, dan kesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, setiap norma dalam Perda harus dirancang dengan presisi tinggi, tidak hanya dari sisi redaksional, tetapi juga dari sisi rasionalitas kebijakan.

Dalam kerangka ini, desain norma pengaturan minuman beralkohol harus memperhatikan secara ketat prinsip-prinsip sebagai berikut: pembatasan harus memiliki dasar tujuan yang sah (perlindungan kesehatan masyarakat, ketertiban umum, dan nilai sosial), harus diperlukan (tidak terdapat alternatif yang lebih ringan), dan harus proporsional (tidak berlebihan dalam membatasi hak atau kegiatan usaha). Kegagalan memenuhi prinsip-prinsip ini akan membuka ruang bagi pembatalan melalui pengujian di Mahkamah Agung.

Lebih jauh, penguatan instrumen administratif menjadi kunci. Sejalan dengan pembatasan pidana dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana dan restrukturisasi sanksi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda harus mengedepankan sanksi administratif yang terukur, bertahap, dan dapat dipertanggungjawabkan. Pendekatan ini tidak hanya lebih selaras dengan sistem hukum nasional, tetapi juga lebih defensibel dalam pengujian yudisial, karena menunjukkan adanya rasionalitas dan proporsionalitas dalam pengendalian.

Dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 harus dipahami sebagai norma yang mengubah secara fundamental standar kualitas Peraturan Daerah. Perda tidak lagi cukup dirancang untuk “berlaku”, tetapi harus dirancang untuk tahan uji. Dalam konteks pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol, hal ini berarti bahwa setiap norma larangan, pembatasan, maupun sanksi harus dibangun di atas justifikasi yang kuat, berbasis data, selaras dengan NSPK, dan konsisten dengan prinsip hukum nasional.

Pada akhirnya, kualitas suatu Perda dalam rezim ini diukur bukan dari kelengkapan normanya semata, melainkan dari kemampuannya untuk sinkron secara vertikal, rasional secara kebijakan, proporsional dalam pembatasan, dan tahan terhadap pengujian di Mahkamah Agung. Inilah standar tertinggi regulasi daerah dalam sistem pembinaan dan pengawasan modern pasca putusan Mahkamah Konstitusi.

3.2. Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol

Dalam sistem hukum nasional, Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol merupakan instrumen kebijakan yang secara sistematis terdiri dari 11 (sebelas) pasal yang membangun kerangka pengendalian minuman beralkohol secara menyeluruh, mulai dari definisi, klasifikasi, perizinan, standar mutu, hingga pengawasan dan pengendalian oleh pemerintah. Struktur norma yang relatif ringkas tersebut justru menunjukkan karakter regulasi ini sebagai kerangka kebijakan yang menetapkan prinsip dasar, sementara pengaturan teknisnya didistribusikan lebih lanjut dalam peraturan sektoral.

Sebagai fondasi konseptual, Pasal 1 memberikan batasan pengertian yang menentukan ruang lingkup pengaturan, yaitu:

“Pasal 1

“Dalam Peraturan Presiden ini, yang dimaksud dengan:

- 1. Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C₂H₅OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.*
- 2. 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.”*

Rumusan definisi ini memiliki arti yang sangat mendasar karena menentukan cakupan objek pengendalian sekaligus membedakan karakter antara minuman beralkohol dalam pengertian umum dengan minuman beralkohol tradisional. Pada angka 1, minuman beralkohol didefinisikan secara ilmiah melalui kandungan etanol serta proses produksinya, sehingga mencakup seluruh produk yang dihasilkan melalui fermentasi maupun destilasi, tanpa membedakan skala produksi. Dengan demikian, pendekatan yang digunakan bersifat objektif dan berbasis pada karakter kimiawi produk.

Sementara itu, pada angka 2, diperkenalkan kategori khusus yaitu minuman beralkohol tradisional yang tidak hanya ditentukan oleh proses produksinya, tetapi juga oleh dimensi sosial dan kultural yang melekat, seperti sifat turun-temurun, kemasan sederhana, serta penggunaannya untuk kepentingan adat atau keagamaan. Pembedaan ini menunjukkan bahwa sejak awal, Peraturan Presiden ini tidak hanya mengatur aspek ekonomi dan kesehatan, tetapi juga mengakui keberadaan praktik budaya dalam masyarakat.

Kedua definisi tersebut membentuk dasar konseptual yang penting bagi keseluruhan sistem pengendalian. Di satu sisi, seluruh minuman beralkohol ditempatkan sebagai objek yang berpotensi menimbulkan risiko sehingga perlu dikendalikan; di sisi lain, terdapat diferensiasi perlakuan terhadap minuman beralkohol tradisional yang memerlukan pendekatan khusus.

Dengan demikian, pengendalian tidak dilakukan secara seragam, tetapi mempertimbangkan karakteristik masing-masing jenis.

Berangkat dari konstruksi definisional tersebut, pengaturan selanjutnya bergerak pada penegasan mengenai cakupan objek yang dikendalikan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 sebagai berikut: *“Minuman Beralkohol terdiri dari Minuman Beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri atau asal impor.”*

Rumusan ini memiliki arti normatif yang penting karena menegaskan bahwa seluruh minuman beralkohol, tanpa membedakan asalnya, berada dalam satu rezim pengendalian negara. Dengan demikian, tidak terdapat ruang bagi peredaran yang berada di luar sistem pengawasan, baik yang bersumber dari produksi dalam negeri maupun dari impor. Negara sejak awal menutup kemungkinan adanya perlakuan berbeda yang dapat menimbulkan celah dalam pengendalian.

Selanjutnya, Peraturan Presiden ini menetapkan dasar pengendalian melalui penggolongan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 sebagai berikut:

“Pasal 3

- (1) Minuman Beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri atau asal impor dikelompokkan dalam golongan sebagai berikut:*
 - a. Minuman Beralkohol golongan A adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C₂H₅OH) dengan kadar sampai dengan 5% (lima persen);*
 - b. Minuman Beralkohol golongan B adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C₂H₅OH) dengan kadar lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen); dan*
 - c. Minuman Beralkohol golongan C adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C₂H₅OH) dengan kadar lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).*
- (2) Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan.*
- (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi pengawasan terhadap pengadaan Minuman Beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri atau asal impor serta peredaran dan penjualannya.”*

Penggolongan ini bukan sekadar klasifikasi administratif, melainkan fondasi normatif yang menentukan tingkat intervensi negara. Dengan adanya penggolongan berdasarkan kadar etanol, maka pengaturan minuman beralkohol harus memperhatikan tingkat risiko yang melekat pada masing-masing golongan. Semakin tinggi kadar alkohol, semakin besar potensi dampaknya terhadap kesehatan dan perilaku sosial, sehingga semakin kuat pula alasan untuk menerapkan pembatasan yang lebih ketat. Dalam konteks ini, penggolongan berfungsi sebagai dasar bagi perumusan kebijakan yang rasional dan proporsional.

Konstruksi pengendalian tersebut kemudian dipertegas melalui pengaturan pada tahap hulu hingga hilir sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4 sebagai berikut:

“Pasal 4

- (1) Minuman Beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri hanya dapat diproduksi oleh pelaku usaha yang telah memiliki izin usaha industri dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian.*
- (2) Minuman Beralkohol yang berasal dari impor hanya dapat diimpor oleh pelaku usaha yang telah memiliki perizinan impor dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan.*
- (3) Minuman Beralkohol hanya dapat diedarkan setelah memiliki izin edar dari kepala lembaga yang menyelenggarakan pengawasan di bidang obat dan makanan.*
- (4) Minuman Beralkohol hanya dapat diperdagangkan oleh pelaku usaha yang telah memiliki izin memperdagangkan Minuman Beralkohol sesuai dengan penggolongannya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan.”*

Ketentuan Pasal 4 ini memiliki arti yang sangat mendasar karena menunjukkan bahwa pengendalian minuman beralkohol dibangun melalui rantai perizinan yang berlapis dan berjenjang sejak tahap produksi, impor, peredaran, hingga perdagangan. Dengan konstruksi demikian, tidak terdapat satu pun titik dalam siklus peredaran yang berada di luar kontrol negara. Setiap tahapan mensyaratkan izin dari otoritas yang berbeda sesuai

dengan bidang kewenangannya, yang secara keseluruhan membentuk suatu sistem pengendalian yang terintegrasi.

Pada ayat (1) dan ayat (2), negara secara tegas menempatkan pintu masuk pengendalian pada tahap produksi dan impor. Artinya, sebelum suatu produk beredar, negara terlebih dahulu melakukan seleksi terhadap pelaku usaha yang diperbolehkan memproduksi atau memasukkan minuman beralkohol ke dalam wilayah hukum Indonesia. Dalam konteks ini, perizinan tidak hanya berfungsi sebagai legalitas usaha, tetapi sebagai mekanisme awal untuk membatasi jumlah dan karakter pelaku usaha yang terlibat.

Selanjutnya, ayat (3) menegaskan bahwa pengendalian tidak berhenti pada aspek ekonomi, tetapi juga mencakup dimensi keamanan dan kesehatan melalui kewajiban memperoleh izin edar dari lembaga yang berwenang di bidang pengawasan obat dan makanan. Norma ini menunjukkan bahwa suatu produk tidak dapat diedarkan hanya karena telah diproduksi atau diimpor secara sah, tetapi harus terlebih dahulu dipastikan memenuhi standar keamanan. Dengan demikian, aspek perlindungan kesehatan masyarakat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pengendalian.

Lebih lanjut, ayat (4) mempertegas bahwa kegiatan perdagangan minuman beralkohol juga tidak bersifat bebas, melainkan hanya dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki izin khusus sesuai dengan penggolongan sebagaimana diatur dalam Pasal 3. Ketentuan ini menunjukkan adanya keterkaitan langsung antara klasifikasi risiko dengan mekanisme perizinan, sehingga semakin tinggi golongan minuman beralkohol, semakin ketat pula kontrol terhadap pelaku usaha yang diperbolehkan memperdagangkannya.

Apabila dianalisis secara sistematis, Pasal 4 dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol membentuk suatu sistem pengendalian yang bersifat menyeluruh, dimana negara mengintervensi setiap tahapan peredaran melalui instrumen

perizinan sektoral yang saling berkaitan. Sistem ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi mencerminkan upaya untuk memastikan bahwa setiap produk yang beredar telah melalui proses seleksi dari aspek industri, perdagangan, dan keamanan pangan.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, konstruksi norma dalam Pasal 4 ini memiliki implikasi yang sangat tegas. Pemerintah Daerah tidak berada pada posisi untuk mengubah atau menggantikan sistem perizinan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, melainkan harus menempatkan diri sebagai bagian dari sistem pengawasan dan penegakan terhadap kepatuhan atas perizinan tersebut. Dengan demikian, ruang pengaturan daerah terletak pada penguatan pengawasan terhadap pelaku usaha, penertiban terhadap peredaran tanpa izin, serta integrasi antar perangkat daerah dalam memastikan bahwa seluruh rantai peredaran berjalan sesuai dengan ketentuan.

Pada titik ini, terlihat bahwa Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol tidak hanya membangun kerangka pengendalian normatif, tetapi juga menetapkan struktur pengendalian yang konkret dan operasional. Oleh karena itu, Peraturan Daerah yang akan dibentuk harus mampu mengisi ruang implementasi tersebut, sehingga sistem perizinan yang telah dirancang secara nasional benar-benar dapat berfungsi secara efektif dalam praktik di daerah.

Konstruksi pengendalian yang berbasis perizinan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4 tersebut kemudian diperdalam melalui penegasan standar substantif terhadap produk yang beredar, sebagaimana diatur dalam 5 berikut:

“Pasal 5

- (1) Minuman Beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri atau asal impor harus memenuhi standar mutu produksi serta standar keamanan dan mutu pangan.*
- (2) Standar mutu produksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian.*

- (3) Standar keamanan dan mutu pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh kepala lembaga yang menyelenggarakan pengawasan di bidang obat dan makanan.”

Ketentuan ini menandai pergeseran penting dari pendekatan pengendalian yang semata-mata berbasis izin menuju pendekatan yang juga menekankan kepatuhan terhadap standar kualitas dan keamanan. Jika Pasal 4 mengatur siapa yang boleh memproduksi, mengimpor, dan memperdagangkan, maka Pasal 5 menegaskan bahwa legalitas tersebut belum cukup tanpa pemenuhan standar substantif terhadap produk itu sendiri. Dengan demikian, sistem pengendalian tidak berhenti pada aspek administratif, tetapi menjangkau kualitas intrinsik dari minuman beralkohol yang beredar di masyarakat.

Ayat (1) secara eksplisit mewajibkan pemenuhan dua jenis standar sekaligus, yaitu standar mutu produksi dan standar keamanan serta mutu pangan. Konstruksi ini menunjukkan bahwa negara memandang minuman beralkohol tidak hanya sebagai komoditas industri, tetapi juga sebagai produk konsumsi yang berdampak langsung terhadap kesehatan manusia. Oleh karena itu, pendekatan yang digunakan bersifat ganda, yakni pendekatan industri dan pendekatan kesehatan publik.

Ayat (2) dan ayat (3) kemudian membagi kewenangan penetapan standar kepada dua otoritas yang berbeda, yaitu kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian dan lembaga yang menyelenggarakan pengawasan di bidang obat dan makanan. Pembagian ini mencerminkan adanya desain pengawasan lintas sektor yang tidak terpusat pada satu institusi, melainkan tersebar sesuai dengan kompetensi masing-masing. Di satu sisi, standar mutu produksi memastikan bahwa proses industri berjalan sesuai dengan kaidah teknis yang berlaku, sementara di sisi lain, standar keamanan dan mutu pangan memastikan bahwa produk yang dihasilkan aman untuk dikonsumsi.

Apabila dianalisis lebih dalam, ketentuan Pasal 5 dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol memperlihatkan bahwa pengendalian minuman beralkohol tidak hanya bertujuan membatasi peredaran, tetapi juga mengelola risiko yang melekat pada produk itu sendiri. Dalam konteks ini, standar keamanan menjadi instrumen utama untuk mencegah dampak kesehatan yang serius, termasuk risiko keracunan akibat kandungan zat berbahaya seperti metanol yang sering ditemukan dalam peredaran minuman beralkohol ilegal.

Dengan demikian, hubungan antara Pasal 4 dan Pasal 5 membentuk suatu sistem yang saling melengkapi. Pasal 4 memastikan bahwa hanya pelaku usaha tertentu yang dapat beroperasi melalui mekanisme perizinan, sedangkan Pasal 5 memastikan bahwa produk yang dihasilkan dan diedarkan memenuhi standar yang ditetapkan. Tanpa pemenuhan standar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, keberadaan izin sebagaimana diatur dalam Pasal 4 menjadi kehilangan makna dalam perspektif perlindungan masyarakat.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, implikasi dari ketentuan ini sangat signifikan. Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan standar mutu produksi maupun standar keamanan pangan yang bersifat nasional, karena kewenangan tersebut secara tegas berada pada pemerintah pusat melalui kementerian dan lembaga terkait. Namun demikian, Pemerintah Daerah memiliki peran strategis dalam memastikan bahwa standar tersebut benar-benar dipatuhi di lapangan melalui fungsi pengawasan dan penegakan hukum administratif.

Dengan kata lain, ruang pengaturan daerah tidak terletak pada penetapan standar baru, melainkan pada penguatan kepatuhan terhadap standar yang telah ditetapkan secara nasional. Hal ini dapat diwujudkan melalui pengawasan terhadap peredaran produk, penertiban terhadap minuman beralkohol yang tidak memenuhi standar, serta koordinasi dengan instansi vertikal yang berwenang dalam pengujian dan pengawasan.

Dalam konteks empiris, khususnya di daerah seperti Kota Palu yang masih menghadapi peredaran minuman beralkohol ilegal, ketentuan Pasal 5 menjadi sangat relevan. Banyaknya produk yang tidak memenuhi standar menunjukkan bahwa permasalahan tidak hanya terletak pada aspek legalitas pelaku usaha, tetapi juga pada kualitas dan keamanan produk yang beredar. Oleh karena itu, penguatan implementasi norma dalam Pasal 5 menjadi kunci dalam melindungi masyarakat dari risiko kesehatan yang nyata.

Dengan demikian, Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol melalui Pasal 5 menegaskan bahwa pengendalian minuman beralkohol harus dipahami sebagai bagian dari kebijakan perlindungan kesehatan masyarakat. Peraturan Daerah yang akan dibentuk harus mampu mengintegrasikan dimensi ini ke dalam pengaturan operasional, sehingga pengendalian tidak hanya bersifat formal melalui perizinan, tetapi juga substantif melalui jaminan keamanan produk yang beredar di masyarakat.

Konstruksi pengendalian yang menekankan pemenuhan standar mutu dan keamanan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 tersebut selanjutnya diperluas ke dalam dimensi transparansi informasi kepada konsumen, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6 : *"Terhadap Minuman Beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri atau asal impor yang akan diedarkan atau dijual wajib dicantumkan label sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pangan."*

Ketentuan ini menunjukkan bahwa pengendalian minuman beralkohol tidak hanya berhenti pada aspek perizinan dan standar produk, tetapi juga mencakup kewajiban penyampaian informasi kepada konsumen. Dalam perspektif hukum, label bukan sekadar pelengkap administratif, melainkan merupakan instrumen perlindungan yang memiliki fungsi strategis dalam menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jelas, dan tidak menyesatkan mengenai produk yang dikonsumsi.

Secara substantif, kewajiban pencantuman label sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 menegaskan bahwa setiap minuman beralkohol yang beredar harus dapat diidentifikasi secara jelas, baik dari segi komposisi, kadar alkohol, asal produk, maupun informasi lain yang relevan sesuai dengan ketentuan di bidang pangan. Dengan demikian, konsumen tidak ditempatkan sebagai pihak yang pasif, tetapi diberikan dasar informasi yang memadai untuk menentukan pilihan secara sadar.

Apabila dianalisis lebih dalam, norma ini memiliki keterkaitan erat dengan pengendalian risiko. Dalam konteks minuman beralkohol, informasi mengenai kadar etanol, misalnya, merupakan faktor penting yang secara langsung berkaitan dengan dampak konsumsi terhadap kesehatan. Tanpa adanya label yang jelas, konsumen berada dalam posisi rentan terhadap risiko yang tidak diketahui, termasuk kemungkinan mengonsumsi produk dengan kadar alkohol yang tinggi atau bahkan mengandung zat berbahaya.

Dalam kerangka sistem yang dibangun oleh Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, Pasal 6 melengkapi pengaturan sebelumnya dengan menambahkan dimensi akuntabilitas informasi. Jika Pasal 4 menekankan legalitas pelaku usaha dan Pasal 5 menekankan kualitas produk, maka Pasal 6 memastikan bahwa informasi mengenai produk tersebut dapat diakses oleh masyarakat. Dengan demikian, pengendalian tidak hanya dilakukan melalui intervensi negara, tetapi juga melalui pemberdayaan konsumen.

Lebih jauh, kewajiban label ini juga berfungsi sebagai instrumen pengawasan tidak langsung. Produk yang tidak memiliki label atau mencantumkan informasi yang tidak sesuai dapat dengan mudah diidentifikasi sebagai produk yang tidak memenuhi ketentuan. Dalam praktik, hal ini menjadi indikator awal bagi aparat pengawas untuk mendeteksi peredaran minuman beralkohol ilegal atau yang tidak memenuhi standar. Dengan

demikian, label berfungsi sekaligus sebagai alat identifikasi, alat pengendalian, dan alat perlindungan.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, implikasi dari ketentuan Pasal 6 ini sangat jelas. Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan standar label yang berbeda dari ketentuan nasional di bidang pangan, namun memiliki peran penting dalam memastikan kepatuhan terhadap kewajiban tersebut di lapangan. Penguatan pengawasan terhadap produk tanpa label atau dengan label yang tidak sesuai menjadi bagian penting dari sistem pengendalian di daerah.

Dalam kondisi empiris, khususnya di daerah yang masih menghadapi peredaran minuman beralkohol ilegal, banyak produk yang beredar tanpa label atau dengan informasi yang tidak jelas. Hal ini menunjukkan bahwa masalah utama tidak hanya terletak pada legalitas pelaku usaha, tetapi juga pada tidak terpenuhinya kewajiban informasi kepada konsumen. Dalam situasi seperti ini, ketentuan Pasal 6 menjadi sangat strategis sebagai dasar untuk melakukan penertiban.

Dengan demikian, Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol melalui Pasal 6 menegaskan bahwa pengendalian minuman beralkohol harus mencakup dimensi transparansi dan perlindungan konsumen. Peraturan Daerah yang akan dibentuk harus mampu mengoperasionalkan norma ini melalui pengawasan yang efektif, sehingga setiap produk yang beredar tidak hanya legal dan aman, tetapi juga memberikan informasi yang memadai bagi masyarakat.

Konstruksi pengendalian yang sebelumnya berfokus pada aspek perizinan, standar mutu, dan transparansi informasi selanjutnya dipertegas melalui pengaturan mengenai pembatasan ruang peredaran, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 7:

“Pasal 7

- (1) Minuman Beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C hanya dapat dijual di:
 - a. hotel, bar, dan restoran yang memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan;
 - b. toko bebas bea; dan
 - c. tempat tertentu selain huruf a dan b yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta.*
- (2) Penjualan dan/atau peredaran Minuman Beralkohol di tempat tertentu yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c tidak berdekatan dengan tempat peribadatan, lembaga pendidikan dan rumah sakit.*
- (3) Selain tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Minuman Beralkohol golongan A juga dapat dijual di toko pengecer dalam bentuk kemasan.*
- (4) Dengan mempertimbangkan karakteristik daerah dan budaya lokal, Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta dapat menetapkan pembatasan peredaran Minuman Beralkohol di tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3).*
- (5) Penjualan Minuman Beralkohol dilakukan terpisah dengan barang-barang jualan lainnya.”*

Ketentuan Pasal 7 ini merupakan titik paling konkret dimana kebijakan pengendalian bertransformasi dari kerangka normatif menjadi pengaturan spasial yang langsung menyentuh kehidupan masyarakat. Negara tidak hanya menentukan siapa yang boleh memproduksi atau memperdagangkan, tetapi secara tegas menentukan dimana minuman beralkohol boleh berada dan dapat diakses. Dengan demikian, pengendalian tidak lagi bersifat abstrak, melainkan hadir dalam pengaturan ruang sosial secara nyata.

Ayat (1) menunjukkan bahwa peredaran minuman beralkohol pada prinsipnya dibatasi pada ruang-ruang yang bersifat terkendali, seperti hotel, bar, dan restoran yang tunduk pada rezim perizinan kepariwisataan, serta toko bebas bea yang memiliki karakter khusus. Pembatasan ini mencerminkan kehendak untuk menempatkan konsumsi minuman beralkohol dalam lingkungan yang relatif terkontrol, baik dari sisi pengawasan maupun

segmentasi konsumen. Dengan demikian, akses terhadap minuman beralkohol tidak dibiarkan menyebar secara luas dalam ruang publik yang tidak terkelola.

Namun demikian, norma dalam huruf c membuka ruang diskresi bagi pemerintah daerah untuk menetapkan tempat tertentu di luar kategori tersebut. Ketentuan ini memiliki arti strategis karena mengakui bahwa karakteristik daerah tidak dapat sepenuhnya diseragamkan. Akan tetapi, diskresi tersebut bukan merupakan kewenangan yang bebas, melainkan kewenangan yang harus dijalankan dalam kerangka pengendalian yang ketat.

Hal ini dipertegas dalam ayat (2), yang mensyaratkan bahwa lokasi yang ditetapkan tidak boleh berdekatan dengan tempat peribadatan, lembaga pendidikan, dan rumah sakit. Norma ini mencerminkan perlindungan terhadap ruang-ruang sosial yang memiliki fungsi khusus dan sensitif, sehingga tidak terpapar oleh peredaran minuman beralkohol. Dengan demikian, pengendalian tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mempertimbangkan dimensi sosial, moral, dan kesehatan masyarakat.

Ayat (3) memberikan pengecualian terbatas bagi minuman beralkohol golongan A untuk dapat dijual di toko pengecer dalam bentuk kemasan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa tingkat risiko yang lebih rendah pada golongan A memungkinkan adanya pelanggaran tertentu, namun tetap dalam batas yang terkendali. Di sinilah terlihat secara konkret bagaimana penggolongan dalam Pasal 3 dioperasionalkan dalam kebijakan peredaran.

Lebih lanjut, ayat (4) merupakan norma yang sangat penting karena secara eksplisit memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan pembatasan peredaran dengan mempertimbangkan karakteristik daerah dan budaya lokal. Norma ini menegaskan bahwa pengendalian minuman beralkohol tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial masyarakat. Dalam kerangka ini, Peraturan Daerah memiliki ruang untuk memperketat pengendalian, sepanjang tetap berada dalam koridor kebijakan nasional. Dengan kata lain, daerah tidak diberikan

ruang untuk melonggarkan, tetapi diberikan legitimasi untuk memperkuat pembatasan sesuai dengan kebutuhan lokal.

Ayat (5) kemudian melengkapi pengaturan dengan mensyaratkan bahwa penjualan minuman beralkohol harus dilakukan secara terpisah dari barang lainnya. Ketentuan ini tampak sederhana, namun memiliki makna penting dalam konteks pengendalian akses dan persepsi. Dengan memisahkan penjualan, negara berupaya menghindari normalisasi konsumsi minuman beralkohol sebagai barang konsumsi biasa, sekaligus mempermudah pengawasan terhadap peredarannya.

Apabila dianalisis secara menyeluruh, Pasal 7 dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol membangun suatu arsitektur pengendalian berbasis ruang yang sangat menentukan efektivitas kebijakan. Pengendalian tidak lagi hanya bergantung pada kepatuhan pelaku usaha, tetapi juga pada pembatasan akses masyarakat melalui pengaturan lokasi dan distribusi.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan ini memiliki implikasi yang sangat strategis dan sekaligus menentukan. Di satu sisi, Peraturan Daerah harus menjaga konsistensi dengan batasan minimum yang telah ditetapkan secara nasional, khususnya terkait jenis tempat yang diperbolehkan dan larangan kedekatan dengan fasilitas tertentu. Di sisi lain, Peraturan Daerah memiliki ruang yang kuat untuk memperketat pengendalian melalui penetapan lokasi tambahan yang lebih terbatas, pembatasan jam operasional, maupun pengaturan zonasi yang lebih rinci.

Dalam konteks Kota Palu, yang memiliki karakter sosial dan kultural tertentu serta menghadapi persoalan peredaran minuman beralkohol ilegal, norma dalam Pasal 7 ini menjadi sangat relevan. Ruang diskresi yang diberikan kepada pemerintah daerah dapat digunakan untuk merancang pengendalian yang lebih kontekstual dan responsif terhadap kondisi lapangan. Namun demikian, penggunaan diskresi tersebut harus dilakukan secara hati-hati,

berbasis data, dan tetap dalam kerangka perlindungan masyarakat.

Dengan demikian, Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol melalui Pasal 7 menegaskan bahwa pengendalian minuman beralkohol pada akhirnya bertumpu pada kemampuan negara mengatur ruang peredaran secara efektif. Peraturan Daerah yang akan dibentuk harus mampu menerjemahkan norma ini ke dalam pengaturan yang operasional, sehingga pengendalian tidak hanya menjadi norma di atas kertas, tetapi benar-benar hadir dalam struktur kehidupan masyarakat.

Pengaturan mengenai pembatasan ruang peredaran sebagaimana diatur dalam Pasal 7 tersebut selanjutnya dilengkapi dengan pengakuan terhadap praktik sosial dan budaya yang hidup dalam masyarakat, sebagaimana dirumuskan dalam 8 berikut:

“Pasal 8:

“Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran dan penjualan Minuman Beralkohol Tradisional untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan di wilayah kerja masing-masing.”

Ketentuan ini menunjukkan bahwa sistem pengendalian minuman beralkohol dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol tidak dibangun secara kaku dan seragam, melainkan mengakomodasi realitas sosial yang beragam di berbagai daerah. Negara mengakui bahwa dalam konteks tertentu, minuman beralkohol memiliki fungsi kultural dan religius yang tidak dapat dilepaskan dari praktik adat istiadat dan upacara keagamaan.

Namun demikian, pengakuan tersebut tidak berarti memberikan kebebasan tanpa batas. Norma Pasal 8 secara tegas menempatkan kewajiban pada Bupati/Walikota untuk tetap melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap seluruh rangkaian kegiatan, mulai dari produksi, peredaran, hingga

penjualan minuman beralkohol tradisional. Dengan demikian, pendekatan yang digunakan bukanlah pendekatan permisif, melainkan pendekatan yang tetap berbasis kontrol negara, meskipun dalam ruang yang bersifat kultural.

Secara normatif, ketentuan ini memiliki makna penting karena memperluas cakupan pengendalian hingga ke sektor yang seringkali berada di luar sistem formal, yaitu produksi dan peredaran berbasis tradisional. Dalam praktik, sektor ini justru memiliki tingkat risiko yang tinggi, terutama karena tidak selalu memenuhi standar produksi dan keamanan sebagaimana diatur dalam Pasal 5. Oleh karena itu, kewajiban pengendalian oleh pemerintah daerah menjadi krusial untuk mencegah dampak negatif yang dapat timbul, baik dari sisi kesehatan maupun ketertiban umum.

Apabila dianalisis lebih dalam, Pasal 8 mencerminkan adanya keseimbangan antara dua kepentingan yang sama-sama dilindungi oleh hukum, yaitu pelestarian budaya dan perlindungan masyarakat. Negara tidak meniadakan praktik budaya yang hidup di masyarakat, tetapi juga tidak melepaskan tanggung jawab untuk memastikan bahwa praktik tersebut tidak menimbulkan risiko yang merugikan. Dalam kerangka ini, pemerintah daerah berperan sebagai penghubung antara norma hukum nasional dengan realitas sosial lokal.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan ini memberikan ruang yang sangat strategis sekaligus menuntut kehati-hatian. Pemerintah Daerah dapat merumuskan pengaturan yang lebih rinci mengenai produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional, termasuk penetapan batasan, mekanisme pengawasan, serta persyaratan tertentu yang harus dipenuhi. Namun, pengaturan tersebut harus tetap menjaga keseimbangan antara penghormatan terhadap nilai budaya dan perlindungan terhadap kesehatan serta keselamatan masyarakat.

Dalam konteks empiris, khususnya di daerah yang masih menghadapi peredaran minuman beralkohol ilegal, batas antara minuman beralkohol tradisional yang digunakan untuk

kepentingan adat dengan yang diperjualbelikan secara bebas seringkali menjadi kabur. Kondisi ini berpotensi dimanfaatkan untuk menghindari pengawasan. Oleh karena itu, implementasi Pasal 8 menuntut adanya kejelasan kriteria, pengawasan yang konsisten, serta koordinasi antar perangkat daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan.

Dengan demikian, Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol melalui Pasal 8 menegaskan bahwa pengendalian minuman beralkohol tidak hanya berhadapan dengan aspek ekonomi dan kesehatan, tetapi juga dengan dimensi sosial dan budaya. Peraturan Daerah yang akan dibentuk harus mampu mengelola kompleksitas tersebut secara seimbang, sehingga pengendalian tetap efektif tanpa mengabaikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Konstruksi pengendalian yang telah dibangun secara berlapis melalui pengaturan mengenai objek, klasifikasi, perizinan, standar mutu, pelabelan, pembatasan ruang peredaran, serta pengakuan terhadap dimensi kultural sebagaimana diatur dalam pasal-pasal sebelumnya, pada akhirnya ditutup dengan norma penguatan kelembagaan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 9: *“Ketentuan lebih lanjut mengenai pengendalian dan pengawasan Minuman Beralkohol diatur oleh menteri/kepala lembaga sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.”* Ketentuan ini memiliki arti strategis karena menegaskan bahwa sistem pengendalian minuman beralkohol tidak bersifat statis dan tidak sepenuhnya dirinci dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, melainkan dibangun sebagai kerangka regulasi yang bersifat terbuka. Artinya, Peraturan Presiden ini menetapkan norma dasar dan arah kebijakan, sementara pengaturan teknis operasional dilimpahkan kepada kementerian dan lembaga sesuai dengan kewenangan sektoralnya.

Secara konseptual, norma ini mencerminkan adanya pendekatan pengendalian lintas sektor yang terkoordinasi.

Pengendalian minuman beralkohol tidak dapat ditangani oleh satu institusi secara tunggal, karena menyangkut berbagai dimensi sekaligus, yaitu industri, perdagangan, kesehatan, pengawasan pangan, ketertiban umum, dan bahkan aspek sosial budaya. Oleh karena itu, kewenangan pengaturan lebih lanjut didistribusikan kepada kementerian dan lembaga yang memiliki kompetensi spesifik di masing-masing bidang.

Namun demikian, distribusi kewenangan tersebut tidak berarti fragmentasi yang tidak terarah. Justru sebaliknya, Pasal 9 mengandaikan adanya keselarasan antar kebijakan sektoral yang semuanya harus bergerak dalam satu kerangka pengendalian yang telah ditetapkan. Dengan demikian, norma ini pada hakikatnya membangun suatu sistem yang bersifat integratif, dimana berbagai peraturan teknis menjadi turunan yang saling melengkapi.

Dalam perspektif hukum administrasi, ketentuan ini juga menegaskan bahwa pengendalian minuman beralkohol dijalankan melalui kombinasi antara norma tingkat tinggi dan norma teknis yang lebih rinci. Peraturan Presiden berfungsi sebagai norma kebijakan, sementara peraturan menteri dan kepala lembaga berfungsi sebagai norma operasional yang memastikan implementasi berjalan secara konkret. Dengan demikian, efektivitas pengendalian sangat bergantung pada kualitas dan konsistensi regulasi turunan tersebut.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, implikasi dari Pasal 9 ini menjadi sangat penting dan menentukan. Pemerintah Daerah tidak cukup hanya merujuk pada Peraturan Presiden sebagai dasar pengaturan, tetapi juga harus memperhatikan keseluruhan regulasi sektoral yang menjadi turunannya. Hal ini mencakup ketentuan di bidang perindustrian, perdagangan, kesehatan, dan pengawasan pangan yang secara langsung mengatur aspek teknis dari minuman beralkohol.

Konsekuensinya, Peraturan Daerah harus dirancang dalam posisi sebagai simpul integrasi di tingkat lokal, yang menghubungkan berbagai norma sektoral tersebut ke dalam satu sistem pengendalian yang operasional di daerah. Tanpa integrasi

tersebut, pengaturan di daerah berpotensi menjadi parsial dan tidak efektif, karena tidak selaras dengan standar teknis yang berlaku secara nasional.

Lebih jauh, norma dalam Pasal 9 juga menunjukkan bahwa pengendalian minuman beralkohol merupakan bidang yang dinamis dan terbuka terhadap perkembangan kebijakan. Dengan adanya kewenangan pengaturan lanjutan oleh kementerian dan lembaga, maka standar, prosedur, dan mekanisme pengendalian dapat terus disesuaikan dengan perkembangan situasi, termasuk dinamika peredaran ilegal, inovasi produk, maupun risiko kesehatan yang muncul.

Dalam kerangka ini, Peraturan Daerah yang akan dibentuk tidak boleh bersifat kaku, tetapi harus dirancang adaptif terhadap perubahan kebijakan nasional. Artinya, norma dalam Peraturan Daerah harus cukup fleksibel untuk mengakomodasi perkembangan regulasi sektoral tanpa harus selalu dilakukan perubahan secara mendasar. Inilah yang menentukan keberlanjutan suatu regulasi daerah dalam sistem hukum yang terus berkembang.

Dengan demikian, Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol melalui Pasal 9 menegaskan bahwa pengendalian minuman beralkohol merupakan sistem regulasi berlapis dan terintegrasi, yang tidak hanya bergantung pada satu norma, tetapi pada keseluruhan jaringan peraturan yang saling terkait. Dalam posisi ini, Peraturan Daerah harus mampu menempatkan diri secara tepat, bukan sebagai pengaturan yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian dari sistem nasional yang koheren, adaptif, dan berorientasi pada perlindungan masyarakat.

4. Evaluasi Peraturan Menteri

4.1. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol, juncto Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 25 Tahun 2019 tentang Perubahan Keenam atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-Dag/ Per/4/2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol

Dalam struktur pengaturan teknis, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol merupakan instrumen operasional utama yang menerjemahkan kebijakan dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol ke dalam norma yang lebih rinci dan aplikatif. Regulasi ini tidak bersifat statis, melainkan telah mengalami enam kali perubahan, yang terakhir melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 25 Tahun 2019. Intensitas perubahan tersebut menunjukkan bahwa pengendalian minuman beralkohol merupakan sektor yang sangat dinamis, yang terus disesuaikan dengan perkembangan sosial, ekonomi, serta tingkat risiko yang berkembang di masyarakat.

Dari perspektif sistem hukum, karakter dinamis tersebut menegaskan bahwa Permendag ini berfungsi sebagai instrumen adaptif yang menjaga efektivitas pengendalian melalui penyesuaian berkala. Konsekuensinya, setiap pengaturan di tingkat daerah wajib merujuk pada perkembangan terakhir regulasi ini, karena ia merupakan norma teknis yang bersifat langsung operasional dan mengikat dalam praktik.

Materi muatan dalam Permendag ini terdiri atas 56 pasal dan 8 lampiran, yang menunjukkan bahwa regulasi ini tidak hanya memuat norma umum, tetapi telah berkembang menjadi sistem pengaturan teknis yang rinci dan terstruktur. Banyaknya pasal mencerminkan upaya untuk mengatur seluruh rantai pengendalian secara komprehensif, sementara keberadaan

lampiran menegaskan dimensi teknokratisnya, karena memuat detail administratif dan persyaratan teknis yang tidak dapat dituangkan dalam batang tubuh peraturan. Dengan demikian, Permendag ini pada hakikatnya membangun suatu sistem pengendalian yang tidak hanya berbasis norma, tetapi juga berbasis prosedur administratif yang ketat dan terstandar.

Sebagai fondasi konseptual, Pasal 1 merumuskan definisi kunci sebagai berikut:

“Pasal 1

Dalam Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan:

- 1. Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung etanol atau etil alkohol (C₂H₅OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.*
- 2. Pengadaan adalah kegiatan penyediaan Minuman Beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri atau asal impor.*
- 3. Perusahaan adalah setiap bentuk usaha perseorangan atau badan usaha yang dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan berkedudukan di wilayah Negara Republik Indonesia, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang melakukan kegiatan usaha perdagangan Minuman Beralkohol.*
- 4. Importir Terdaftar Minuman Beralkohol yang selanjutnya disingkat IT-MB adalah perusahaan yang mendapatkan penetapan untuk melakukan kegiatan impor Minuman Beralkohol.*
- 5. Peredaran Minuman Beralkohol adalah kegiatan menyalurkan Minuman Beralkohol yang dilakukan oleh distributor, sub distributor, pengecer, atau penjual langsung untuk diminum di tempat.*
- 6. Pengecer Minuman Beralkohol yang selanjutnya disebut Pengecer adalah perusahaan yang menjual Minuman Beralkohol kepada konsumen akhir dalam bentuk kemasan di tempat yang telah ditentukan.*
- 7. Penjual Langsung Minuman Beralkohol untuk diminum di tempat yang selanjutnya disebut Penjual Langsung adalah perusahaan yang menjual Minuman Beralkohol kepada konsumen akhir untuk diminum langsung di tempat yang telah ditentukan.*
- 8. Distributor adalah perusahaan yang ditunjuk oleh Produsen Minuman Beralkohol produk dalam negeri dan/atau IT-MB produk asal impor untuk mengedarkan Minuman Beralkohol kepada pengecer dan penjual langsung melalui Sub Distributor di wilayah pemasaran tertentu.*
- 9. Sub Distributor adalah perusahaan yang ditunjuk oleh Distributor untuk mengedarkan Minuman Beralkohol produk*

dalam negeri dan/atau produk asal impor kepada pengecer dan penjual langsung di wilayah pemasaran tertentu.

10. Toko Bebas Bea (Duty Free Shop) yang selanjutnya disingkat TBB adalah Tempat Penimbunan Berikat untuk menimbun barang asal impor dan/atau barang asal daerah pabean untuk dijual kepada orang tertentu.
11. Pengusaha Toko Bebas Bea yang selanjutnya disingkat PTBB adalah Perseroan Terbatas yang khusus menjual barang asal impor dan/atau barang asal Daerah Pabean Indonesia Lainnya (DPIL) di TBB.
12. Daerah Pabean adalah wilayah Republik Indonesia yang meliputi wilayah darat, perairan dan ruang udara di atasnya, serta tempat-tempat tertentu di Zona Ekonomi Eksklusif dan landas kontinen yang di dalamnya berlaku Undang-Undang Kepabeanaan.
13. Kawasan Pabean adalah kawasan dengan batas-batas tertentu di pelabuhan laut, bandar udara, atau tempat lain yang ditetapkan untuk lalu lintas barang yang sepenuhnya berada di bawah pengawasan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.
14. Hotel, Restoran, dan Bar adalah tempat sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang pariwisata.
15. Surat Izin Usaha Perdagangan yang selanjutnya disingkat SIUP adalah surat izin untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan.
16. Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol yang selanjutnya disingkat SIUP-MB adalah surat izin untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan khusus Minuman Beralkohol.
17. Surat Keterangan Pengecer Minuman Beralkohol golongan A yang selanjutnya disebut SKP-A adalah surat keterangan untuk pengecer Minuman Beralkohol golongan A.
18. Surat Keterangan Penjual Langsung Minuman Beralkohol golongan A yang selanjutnya disebut SKPL-A adalah surat keterangan untuk penjual langsung Minuman Beralkohol golongan A.
19. Kepala Dinas Provinsi adalah Kepala Dinas Provinsi yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang perdagangan.
20. Kepala Dinas Kabupaten/Kota adalah Kepala Dinas Kabupaten/Kota yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang perdagangan.
21. Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri yang selanjutnya disebut Dirjen Daglu adalah Direktur Jenderal yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Perdagangan Luar Negeri.
22. Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri yang selanjutnya disebut Dirjen PDN adalah Direktur Jenderal yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Perdagangan Dalam Negeri.
22. Direktur Jenderal Standardisasi dan Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disebut Dirjen SPK adalah Direktur

Jenderal yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang standardisasi dan perlindungan konsumen.

- 23. Bupati/Walikota adalah Kepala Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.*
- 24. Gubernur adalah Kepala Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.*
- 25. Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah Kepala Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.”*

Secara konseptual, keseluruhan rumusan Pasal 1 tersebut tidak sekadar memberikan batasan istilah, tetapi membangun kerangka dasar sistem pengendalian. Definisi-definisi yang dirumuskan telah menggambarkan secara utuh rantai kegiatan dari pengadaan, distribusi, hingga penjualan kepada konsumen akhir, termasuk pelaku usaha dan instrumen perizinannya. Dengan demikian, sejak tahap definisi telah dibentuk suatu sistem pengendalian yang bersifat berjenjang, berbasis perizinan, dan memungkinkan penelusuran terhadap setiap mata rantai peredaran.

Beranjak dari fondasi tersebut, pengaturan kemudian bergerak pada tahap penataan objek melalui klasifikasi dan penetapan jenis produk, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 dan Pasal 3:

“Pasal 2

Minuman Beralkohol dikelompokkan dalam golongan sebagai berikut:

- a. Minuman Beralkohol golongan A adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) dengan kadar sampai dengan 5% (lima per seratus);*
- b. Minuman Beralkohol golongan B adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) dengan kadar lebih dari 5% (lima per seratus) sampai dengan 20% (dua puluh per seratus); dan*
- c. Minuman Beralkohol golongan C adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) dengan kadar lebih dari 20% (dua puluh per seratus) sampai dengan 55% (lima puluh lima per seratus).”*

“Pasal 3

- (1) Menteri menetapkan jenis atau produk Minuman Beralkohol ke dalam golongan A, golongan B, dan golongan C.*
- (2) Menteri menetapkan jenis atau produk Minuman Beralkohol yang dapat diimpor dan diperdagangkan di dalam negeri.*
- (3) Jenis atau produk Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tercantum dalam Lampiran I dan Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.”*

Selanjutnya, Pasal 4 mengatur sumber pengadaan sebagai titik awal masuknya barang ke dalam sistem: *“Pengadaan Minuman Beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C berasal dari produksi dalam negeri dan impor.”*

Secara normatif, ketiga pasal tersebut membentuk fondasi pengendalian yang bersifat menentukan. Pasal 2 menetapkan klasifikasi berbasis kadar alkohol sebagai dasar diferensiasi tingkat pengendalian; Pasal 3 menempatkan kewenangan penetapan jenis produk sepenuhnya pada pemerintah pusat; dan Pasal 4 membatasi sumber pengadaan hanya pada jalur resmi yang dapat diawasi. Dengan demikian, sebelum negara mengatur pelaku usaha dan mekanisme peredaran, terlebih dahulu ditetapkan apa yang boleh beredar, bagaimana diklasifikasikan, dan dari mana asalnya.

Konstruksi ini menunjukkan bahwa sistem pengendalian dalam Permendag dibangun secara berlapis dari objek menuju instrumen. Seluruh pengaturan lanjutan, baik perizinan, distribusi, standar keamanan, maupun pengawasan, beroperasi di atas fondasi tersebut.

Berdasarkan struktur normatif tersebut, materi muatan dalam Permendag ini dapat dipetakan ke dalam beberapa dimensi pengaturan yang saling berkaitan dan membentuk satu kesatuan sistem, yaitu: *Dimensi Perizinan, Dimensi Klasifikasi dan Penetapan Produk, Dimensi Standar Keamanan dan Mutu, Dimensi Distribusi dan Peredaran, dan Dimensi Pengendalian dan Pengawasan.*

Dengan kerangka tersebut, pembahasan selanjutnya dilakukan berdasarkan masing-masing dimensi untuk

memperlihatkan secara utuh logika pengendalian yang dibangun oleh regulasi ini.

4.1.1. Dimensi Perizinan

Dimensi perizinan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol merupakan inti dari mekanisme pengendalian, karena menentukan batas awal siapa yang secara hukum diperbolehkan untuk masuk dan beroperasi dalam sistem peredaran minuman beralkohol. Perizinan dalam konteks ini tidak dapat dipahami semata sebagai instrumen administratif, melainkan sebagai perangkat normatif yang berfungsi melakukan seleksi, pembatasan, sekaligus pengendalian terhadap pelaku usaha berdasarkan posisi dan perannya dalam rantai distribusi.

Secara sistematis, konstruksi perizinan dalam Permendag ini dibangun melalui diferensiasi pelaku usaha dan jenis kegiatan, yang masing-masing dikaitkan dengan instrumen perizinan yang spesifik. Kerangka tersebut tampak dari pengaturan yang berkaitan dengan importir, distributor, subdistributor, pengecer, dan penjual langsung, yang seluruhnya hanya dapat menjalankan kegiatan usahanya setelah memperoleh penetapan atau izin sesuai kewenangannya. Dalam hal ini, perizinan tidak bersifat tunggal, melainkan berlapis dan berjenjang, mengikuti struktur rantai distribusi yang telah dibangun dalam Pasal 1.

Norma-norma kunci yang merepresentasikan dimensi perizinan ini antara lain tersebar dalam ketentuan mengenai:

- penetapan **Importir Terdaftar Minuman Beralkohol (IT-MB)** sebagai satu-satunya subjek yang berwenang melakukan impor. Terkait hal ini dapat ditelaah dari ketentuan Pasal 5 berikut:

“Pasal 5

- (1) Pengadaan Minuman Beralkohol asal impor dilakukan oleh perusahaan yang telah memiliki penetapan sebagai IT-MB dari Menteri.*
- (2) Perusahaan pemilik IT-MB sebagaimana pada ayat (1) wajib memiliki SIUP-MB.”*

- Kewajiban penunjukan dan pengaturan distributor dan subdistributor sebagai mata rantai resmi dalam peredaran. Hal ini dapat ditelaah dari ketentuan Pasal 13 berikut:

“Pasal 13

- (1) Pendistribusian Minuman Beralkohol asal impor dan/atau produksi dalam negeri dilakukan sebagai berikut:*
 - a. Produsen atau IT-MB hanya dapat mendistribusikan Minuman Beralkohol kepada Distributor yang ditunjuk;*
 - b. Badan Usaha Milik Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) hanya dapat mendistribusikan Minuman Beralkohol kepada TBB sebagai Pengecer;*
 - c. Distributor sebagaimana dimaksud pada huruf a hanya dapat mendistribusikan Minuman Beralkohol kepada Sub Distributor yang ditunjuk;*
 - d. Sub Distributor hanya dapat mendistribusikan Minuman Beralkohol kepada Pengecer dan/atau Penjual Langsung yang ditunjuk.*
 - e. dalam hal Distributor sebagaimana dimaksud pada huruf c tidak menunjuk Sub Distributor, Distributor dapat mendistribusikan Minuman Beralkohol kepada Pengecer dan/atau Penjual Langsung yang ditunjuk.*
- (2) Pengecer dan Penjual Langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat memperdagangkan Minuman Beralkohol yang berasal dari Distributor atau Sub Distributor.*
- (3) Khusus untuk penjualan Minuman Beralkohol golongan A, Distributor atau Sub Distributor wajib bertanggung jawab terhadap Pengecer atau Penjual Langsung yang ditunjuk.”*

- Pengaturan mengenai Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol (SIUP-MB) sebagai dasar legalitas kegiatan perdagangan. Pengaturan ini dapat dilihat pada Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) berikut:

“Pasal 18

- (1) Setiap Perusahaan yang bertindak sebagai IT-MB, Distributor, Sub Distributor, Pengecer, atau Penjual Langsung yang memperdagangkan Minuman Beralkohol golongan B dan golongan C wajib memiliki SIUP-MB.*
- (2) SIUP-MB yang dimiliki Perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga untuk memperdagangkan Minuman Beralkohol golongan A.”*

Berdasarkan distribusi kewenangan penerbitan SIUP-MB, di dalam Pasal 20 diatur sebagai berikut:

“Pasal 20

- (1) Kewenangan penerbitan SIUP-MB, SKP-A dan SKPL-A sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 berada pada Menteri yang dalam pelaksanaannya dilimpahkan kepada:
 - a. Dirjen PDN, menerbitkan SIUP-MB untuk IT-MB, Distributor dan Sub Distributor, dan SKP-A atau SKPLA untuk Pengecer atau Penjual Langsung Minuman Beralkohol golongan A;
 - b. Gubernur menerbitkan SIUP-MB untuk TBB sebagai Pengecer; Bupati/Walikota atau Gubernur DKI Jakarta menerbitkan SIUP-MB untuk Pengecer dan Penjual Langsung di wilayah kerjanya.
- (2) Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b melimpahkan penerbitan SIUP-MB kepada Kepala Dinas Provinsi atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Bupati/Walikota atau Gubernur DKI Jakarta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c melimpahkan penerbitan SIUP-MB kepada Kepala Dinas Kabupaten/Kota atau Kepala Dinas Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Bupati/Walikota dan Gubernur DKI Jakarta dapat membatasi peredaran Minuman Beralkohol di wilayah kerjanya melalui Peraturan Daerah.”

Apabila ditarik dalam kerangka yang lebih luas, Pasal 18 dan Pasal 20 secara bersama-sama menunjukkan bahwa sistem perizinan dalam Permendag ini dibangun dengan tiga karakter utama, yaitu: bersifat wajib dan eksklusif sebagai dasar legalitas, terdistribusi secara administratif namun tetap terkendali secara vertikal, serta terbuka terhadap penguatan melalui kebijakan daerah dalam bentuk pembatasan.

Dalam rezim pasca Undang-Undang Cipta Kerja (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023) *juncto* PP Nomor 28 Tahun 2025, konstruksi ini pada dasarnya tetap relevan, tetapi mengalami penyesuaian dalam bentuk integrasi ke dalam sistem perizinan berusaha berbasis risiko. SIUP-MB tidak lagi berdiri sebagai izin yang sepenuhnya terpisah, melainkan menjadi bagian dari perizinan berusaha yang terintegrasi secara elektronik. Namun secara substansi, fungsi pengendaliannya tetap sama, yaitu memastikan bahwa hanya pelaku usaha yang memenuhi

persyaratan yang dapat mengakses dan menjalankan kegiatan perdagangan minuman beralkohol.

- Ketentuan mengenai Surat Keterangan Pengecer (SKP-A) dan Surat Keterangan Penjual Langsung (SKPL-A) untuk pengedaran golongan tertentu. Mengenai hal ini dapat dicermati pada Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) sebagai berikut:

“Pasal 18

(3) Pengecer yang hanya menjual Minuman Beralkohol golongan A wajib memiliki SKP-A.

(4) Penjual Langsung yang hanya menjual Minuman Beralkohol golongan A wajib memiliki SKPL-A.

Dalam rezim OSS, instrumen perizinan seperti SKP-A dan SKPL-A pada dasarnya tidak lagi diposisikan sebagai “izin berdiri sendiri” dalam pengertian klasik, melainkan terintegrasi ke dalam skema perizinan berusaha yang berbasis tingkat risiko kegiatan usaha. Artinya, legalitas pengecer dan penjual langsung minuman beralkohol golongan A tidak lagi semata-mata ditentukan oleh kepemilikan surat keterangan tersebut sebagai dokumen administratif terpisah, tetapi sebagai bagian dari pemenuhan komitmen dalam sistem perizinan berusaha yang diterbitkan secara elektronik.

Secara kewenangan, hal ini juga menggeser peran pemerintah daerah dari sekadar penerbit dokumen administratif menjadi bagian dari mekanisme verifikasi dan pemenuhan persyaratan dalam OSS. SKP-A dan SKPL-A tetap eksis secara substansi sebagai bentuk kontrol terhadap pelaku usaha, namun secara operasional terintegrasi dalam proses penerbitan Nomor Induk Berusaha (NIB) dan perizinan berusaha sesuai tingkat risiko. Dengan demikian, kewenangan daerah tidak hilang, tetapi bertransformasi menjadi kewenangan konfirmatif dan pengawasan terhadap pemenuhan standar yang telah ditetapkan secara nasional.

Implikasinya, pengaturan dalam Permendag ini harus dipahami sebagai norma dasar sektoral yang “dioperasionalkan ulang” melalui sistem OSS. SKP-A dan SKPL-A tidak lagi berdiri sebagai rezim perizinan yang terpisah, tetapi menjadi bagian dari ekosistem perizinan terintegrasi yang memastikan bahwa bahkan untuk kegiatan berisiko relatif rendah seperti penjualan golongan A, tetap berada dalam sistem pengendalian nasional yang terdata dan terpantau.

- Pembatasan bahwa kegiatan penjualan hanya dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang telah memperoleh izin sesuai klasifikasi dan tempat penjualan. Hal ini dapat dicermati dari Pasal 14 berikut:

“Pasal 14

- (1) Penjualan Minuman Beralkohol untuk diminum langsung di tempat hanya dapat dijual di:*
 - a. Hotel, Restoran, Bar sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan; dan*
 - b. tempat tertentu lainnya yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.*
- (2) Penjualan Minuman Beralkohol secara eceran hanya dapat dijual oleh pengecer, pada:*
 - a. Toko Bebas Bea (TBB); dan*
 - b. tempat tertentu lainnya yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta.*
- (3) Selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Minuman Beralkohol golongan A juga dapat dijual di toko Pengecer, berupa:*
 - a. minimarket;*
 - b. supermarket, hypermarket; atau*
 - c. toko pengecer lainnya.*
- (4) Toko Pengecer sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c mempunyai luas lantai penjualan paling sedikit 12m².*

Dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014, Pasal 14 tersebut pada dasarnya tidak hanya berfungsi sebagai pembatasan ruang edar (sebagaimana

bahasan dimensi distribusi di bawah), tetapi dalam dimensi perizinan harus dipahami sebagai norma yang mengkualifikasi legalitas operasional usaha. Artinya, ketentuan mengenai lokasi penjualan dalam Pasal ini sekaligus menjadi syarat inheren dalam pemberian dan keberlakuan izin usaha.

Rumusan Pasal 14 menunjukkan bahwa kegiatan penjualan minuman beralkohol hanya dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang:

- berada dalam kategori usaha tertentu (hotel, restoran, bar, pengecer, TBB), dan
- beroperasi pada lokasi yang secara normatif diperbolehkan.

Dengan demikian, izin usaha tidak berdiri sendiri sebagai dokumen administratif, melainkan terikat secara langsung pada jenis usaha dan lokasi kegiatan. Pelaku usaha yang memiliki izin tetapi menjalankan kegiatan di luar klasifikasi tempat yang diperbolehkan pada dasarnya berada dalam kondisi tidak patuh terhadap izin yang dimilikinya.

Selanjutnya ketentuan ayat (3) Pasal 14 di atas telah diubah di dalam Permendag 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, yaitu: *“(3) Selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Minuman Beralkohol golongan A juga dapat dijual di supermarket dan hypermarket”*.

Perubahan Pasal 14 ayat (3) tersebut semakin menegaskan pendekatan selektif tersebut. Pembatasan penjualan Minuman Beralkohol golongan A yang semula mencakup minimarket kemudian dipersempit hanya pada supermarket dan hypermarket menunjukkan adanya pengetatan akses perizinan pada tingkat ritel, khususnya terhadap jenis usaha dengan jangkauan konsumen yang lebih luas dan intensitas interaksi yang tinggi.

Secara konseptual, norma ini mencerminkan penerapan mekanisme pengendalian berbasis akses, dimana negara tidak hanya mengatur bagaimana kegiatan dilakukan, tetapi terlebih dahulu menentukan siapa yang dapat masuk ke dalam sistem dan dalam kondisi apa. Perizinan dalam konteks ini berfungsi sebagai gerbang hukum yang bersifat selektif dan berlapis.

Lebih lanjut, Pasal 14 juga menunjukkan bahwa sistem perizinan dalam pengendalian minuman beralkohol bersifat kontekstual dan berbasis klasifikasi usaha, bukan semata-mata berbasis subjek pelaku usaha. Legalitas tidak hanya ditentukan oleh kepemilikan izin, tetapi juga oleh kesesuaian antara jenis usaha, lokasi kegiatan, dan jenis minuman beralkohol yang diperdagangkan.

Dengan konstruksi demikian, pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 14 tidak sekadar merupakan pelanggaran administratif biasa, melainkan dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran terhadap batas legalitas izin itu sendiri, karena aktivitas dilakukan di luar ruang lingkup yang diizinkan.

Dalam perkembangan rezim pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, fungsi Pasal 14 ini semakin terintegrasi dalam sistem perizinan berusaha berbasis risiko. Ketentuan mengenai lokasi dan jenis usaha menjadi bagian dari parameter pemenuhan komitmen perizinan dalam kerangka Perizinan Berusaha Untuk Menunjang Kegiatan Usaha (PB-UMKU) dalam sistem OSS. Dengan demikian, pengawasan terhadap kepatuhan Pasal 14 tidak hanya dilakukan secara konvensional, tetapi juga melalui mekanisme pemantauan kepatuhan dalam sistem perizinan digital.

Implikasinya, dimensi perizinan dalam Pasal 14 tidak hanya berfungsi sebagai alat seleksi awal, tetapi juga sebagai instrumen pengendalian berkelanjutan, yang menentukan

apakah suatu kegiatan usaha tetap berada dalam koridor legal atau telah menyimpang dari izin yang diberikan.

4.1.2. Dimensi Klasifikasi dan Penetapan Produk

Dimensi ini bertumpu pada norma yang telah dirumuskan dalam Pasal 2 dan Pasal 3, yang sebelumnya telah ditempatkan sebagai fondasi pengendalian. Dalam kerangka ini, penggolongan minuman beralkohol berdasarkan kadar etanol serta kewenangan Menteri dalam menetapkan jenis dan produk yang dapat diedarkan membentuk sistem pengendalian yang bersifat selektif dan terpusat.

Secara normatif, penggolongan tersebut berfungsi sebagai dasar diferensiasi tingkat pengendalian, yang kemudian mempengaruhi keseluruhan rezim pengaturan, mulai dari perizinan hingga distribusi. Sementara itu, kewenangan penetapan jenis produk menegaskan bahwa legalitas suatu minuman beralkohol tidak hanya ditentukan oleh karakteristiknya, tetapi oleh pengakuan administratif dari pemerintah pusat.

Dengan konstruksi demikian, sistem yang dibangun bersifat tertutup, dimana hanya produk yang secara eksplisit ditetapkan yang dapat beredar. Hal ini menunjukkan bahwa pengendalian tidak hanya dilakukan pada tahap peredaran, tetapi sudah dimulai sejak tahap penentuan objek yang diizinkan dalam sistem.

Dalam konteks ini, pemerintah daerah tidak memiliki ruang untuk menetapkan klasifikasi baru atau memperluas jenis produk yang beredar, melainkan hanya dapat mengatur aspek lanjutan seperti distribusi dan pengawasan dalam batas yang telah ditentukan.

4.1.3. Dimensi Standar Keamanan dan Mutu

Dimensi standar keamanan dan mutu dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 pada dasarnya tidak dirumuskan sebagai norma teknis yang berdiri sendiri, melainkan dibangun melalui kewajiban kepatuhan terhadap standar nasional yang ditetapkan oleh otoritas sektoral. Dalam struktur Permendag ini, standar keamanan tidak hadir dalam bentuk spesifikasi teknis produk, melainkan diwujudkan melalui pengendalian terhadap cara penjualan dan interaksi dengan konsumen sebagai instrumen mitigasi risiko.

Pijakan operasionalnya tampak secara lebih tepat dalam Pasal 15 dan Pasal 16. Pasal 15 berbunyi:

“Pasal 15

“Penjualan Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) hanya dapat diberikan kepada konsumen yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih dengan menunjukan kartu identitas kepada petugas/pramuniaga.”

Ketentuan ini menetapkan batasan usia minimum konsumen, yaitu hanya kepada mereka yang telah berusia 21 tahun atau lebih, dengan kewajiban verifikasi melalui identitas. Norma ini mencerminkan pendekatan perlindungan berbasis subjek, dimana keamanan tidak hanya dilihat dari produk, tetapi juga dari siapa yang mengakses produk tersebut.

Sementara itu, Pasal 16 mengatur tata cara penempatan dan pelayanan penjualan, yang mencakup kewajiban menempatkan minuman beralkohol pada tempat khusus, larangan konsumsi langsung di lokasi penjualan oleh pengecer, serta keharusan bahwa penjualan dilayani oleh petugas. Ketentuan Pasal 16 ini berbunyi:

“Pasal 16

(1) Pengecer wajib menempatkan Minuman Beralkohol pada tempat khusus atau tersendiri dan tidak bersamaan dengan produk lain.

- (2) Pengecer berkewajiban melarang pembeli Minuman Beralkohol meminum langsung di lokasi penjualan.
- (3) *Pembelian Minuman Beralkohol oleh konsumen hanya dapat dilayani oleh petugas / pramuniaga.*”

Ketentuan ini menunjukkan bahwa standar keamanan dalam Permendag tidak hanya berkaitan dengan kualitas barang, tetapi juga dengan pengendalian lingkungan penjualan dan mekanisme distribusi langsung kepada konsumen.

Secara konseptual, kedua pasal tersebut menegaskan bahwa dimensi standar keamanan dalam Permendag ini bersifat perilaku dan procedural, bukan teknis-produk. Artinya, risiko yang dikendalikan bukan hanya berasal dari kandungan minuman beralkohol, tetapi juga dari cara akses, distribusi, dan konsumsi oleh masyarakat.

Namun demikian, jika ditempatkan dalam kerangka hukum yang lebih luas, standar mutu dan keamanan produk secara substantif tetap merujuk pada pengaturan sektoral sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013, khususnya terkait standar mutu produksi serta keamanan dan mutu pangan. Dalam perkembangan terkini, kewajiban tersebut telah terintegrasi ke dalam sistem perizinan berusaha berbasis risiko sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, dimana pemenuhan standar menjadi bagian dari Perizinan Berusaha Untuk Menunjang Kegiatan Usaha (PB-UMKU).

Dengan demikian, dimensi standar keamanan dan mutu dalam Permendag ini dapat dipahami sebagai lapisan operasional dari sistem perlindungan yang lebih luas, yaitu mengendalikan risiko pada titik distribusi dan konsumsi, sementara standar teknis produk dikendalikan melalui rezim sektoral dan sistem perizinan nasional.

4.1.4. Dimensi Distribusi dan Peredaran

Dimensi distribusi dan peredaran dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol merepresentasikan fase pengendalian yang paling operasional, karena menentukan bagaimana minuman beralkohol yang telah sah secara klasifikasi dan standar keamanan bergerak dalam sistem hingga mencapai konsumen. Pada tahap ini, pengendalian negara tidak lagi bersifat definisional, melainkan struktural dan spasial.

Secara normatif, arsitektur distribusi dibangun sejak Pasal 1 angka 5 sampai dengan angka 9, yang tidak hanya mendefinisikan pelaku usaha, tetapi sekaligus membentuk rantai distribusi yang bersifat berjenjang: distributor, sub distributor, pengecer, dan penjual langsung. Konstruksi ini menunjukkan bahwa distribusi tidak bersifat terbuka, melainkan tertutup dalam rantai yang telah ditentukan, sehingga setiap pergerakan barang harus melalui pelaku yang terdaftar dan berizin.

Penguatan terhadap karakter tertutup tersebut ditegaskan dalam Pasal 4, yang membatasi sumber pengadaan hanya pada produksi dalam negeri dan impor. Pasal 4 ini berbunyi: *“Pengadaan Minuman Beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C berasal dari produksi dalam negeri dan impor.”* Norma ini memastikan bahwa titik awal distribusi berada dalam jalur formal, sehingga seluruh rantai peredaran dapat ditelusuri secara administratif.

Pada tahap hilir, struktur distribusi tersebut kemudian “dikunci” melalui pengaturan ruang edar dalam Pasal 14. Dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014, Pasal 14 tidak lagi berbicara mengenai

pelaku atau sumber barang, melainkan mengenai dimana peredaran itu secara hukum diperbolehkan. Dengan membatasi penjualan hanya pada tempat-tempat tertentu, baik untuk konsumsi langsung di tempat maupun penjualan eceran, norma ini membentuk suatu mekanisme penataan berbasis lokasi dalam sistem distribusi.

Dalam kerangka dimensi distribusi dan peredaran, Pasal 14 berfungsi sebagai titik akhir yang melengkapi keseluruhan rantai yang telah dibangun sebelumnya. Jika Pasal 1 angka 5 sampai dengan angka 9 menetapkan pelaku, dan Pasal 4 memastikan sumber yang sah, maka Pasal 14 menentukan ruang legal peredaran, sehingga distribusi tidak berlangsung secara bebas mengikuti mekanisme pasar, melainkan terikat pada titik-titik edar yang telah ditentukan dan dapat diawasi.

Dengan demikian, keseluruhan konstruksi norma tersebut membentuk suatu sistem distribusi yang bersifat tertutup, berjenjang, dan berbasis ruang edar, dimana setiap tahap, mulai dari sumber, pelaku, hingga lokasi penjualan telah ditentukan secara normatif oleh negara. Dalam sistem ini, keterlacakan (*traceability*) tidak hanya berlaku terhadap asal barang dan jalur distribusinya, tetapi juga terhadap lokasi dimana barang tersebut beredar dan dikonsumsi, sehingga pengawasan dapat dilakukan secara lebih efektif dan terarah.

4.1.5. Dimensi Pengendalian dan Pengawasan

Dimensi pengendalian dan pengawasan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol merupakan tahap yang memastikan bahwa keseluruhan sistem pengaturan, mulai dari klasifikasi, perizinan, standar keamanan, hingga distribusi, tidak berhenti pada tataran normatif, melainkan benar-benar dijalankan secara konsisten dalam praktik. Dalam

konstruksi ini, pengawasan tidak diposisikan sebagai fungsi tambahan, tetapi sebagai mekanisme inti yang menjaga integritas sistem pengendalian secara menyeluruh.

Secara normatif, kerangka pengendalian dan pengawasan dalam Permendag ini dibangun melalui tiga pilar utama yang saling berkaitan.

Pertama, mekanisme pelaporan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 sampai dengan Pasal 27, yang mewajibkan pelaku usaha, khususnya Importir Terdaftar Minuman Beralkohol (IT-MB), distributor, dan sub distributor, untuk menyampaikan laporan secara berkala. Ketentuan ini menempatkan pelaku usaha sebagai sumber utama data pengawasan, sehingga negara memiliki basis informasi yang memadai untuk menelusuri pergerakan barang, volume peredaran, serta tingkat kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, pengawasan tidak hanya bersifat reaktif, tetapi juga berbasis data yang memungkinkan keterlacakan secara administratif.

Kedua, pembinaan dan pengawasan berjenjang sebagaimana diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29, yang menegaskan peran Menteri sebagai perumus kebijakan sekaligus pengawas pada tingkat nasional, serta pelaksanaan pengawasan operasional oleh pemerintah daerah. Norma ini mencerminkan adanya arsitektur kelembagaan pengawasan yang bersifat terdistribusi, dimana fungsi pengawasan tidak terpusat secara eksklusif, tetapi dilaksanakan secara berlapis antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan konstruksi ini, pengawasan menjadi lebih efektif karena menjangkau langsung praktik di lapangan sekaligus tetap berada dalam kerangka kebijakan nasional.

Ketiga, penegakan melalui sanksi administratif yang diatur dalam bagian akhir ketentuan Permendag, yang mencakup tindakan berupa peringatan, pembekuan, hingga pencabutan izin usaha. Dalam perspektif sistem, sanksi administratif tidak

hanya berfungsi sebagai reaksi terhadap pelanggaran, tetapi juga sebagai instrumen korektif yang memastikan pelaku usaha tetap berada dalam koridor kepatuhan. Dengan demikian, pengawasan tidak berhenti pada pemantauan, tetapi dilengkapi dengan mekanisme penegakan yang memiliki daya paksa.

Dari keseluruhan konstruksi tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem pengendalian dan pengawasan dalam Permendag ini dibangun sebagai suatu sistem yang administratif, terstruktur, dan berbasis kepatuhan, dengan kombinasi antara pelaporan sebagai basis data, pengawasan berjenjang sebagai mekanisme operasional, dan sanksi administratif sebagai instrumen penegakan.

Namun demikian, sistem pengawasan dalam Permendag pada dasarnya dirancang untuk mengendalikan peredaran minuman beralkohol yang berada dalam jalur formal dan berizin. Dalam konteks ini, terdapat keterbatasan jangkauan terhadap minuman beralkohol yang tidak sepenuhnya berada dalam sistem distribusi formal, khususnya Minuman Beralkohol Tradisional (MBT).

Di sinilah pengaturan dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 memperluas dimensi pengendalian. Pasal 8 menegaskan bahwa Bupati/Walikota dan Gubernur melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran, dan penjualan MBT untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan. Norma ini menunjukkan bahwa pengawasan tidak hanya diarahkan pada sistem formal berbasis izin, tetapi juga menjangkau praktik sosial yang hidup dalam masyarakat.

Selanjutnya, Pasal 9 memberikan dasar bahwa pengendalian dan pengawasan lebih lanjut diatur oleh menteri atau kepala lembaga sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Ketentuan ini menegaskan bahwa pengawasan bersifat lintas

sektor dan adaptif, sehingga mampu menyesuaikan dengan dinamika di lapangan.

Dengan demikian, dimensi pengendalian dan pengawasan dalam keseluruhan sistem pengaturan minuman beralkohol dapat dipahami sebagai suatu sistem berlapis, yang terdiri atas pengawasan administratif dalam Permendag dan pengawasan kontekstual dalam Perpres. Permendag memastikan kepatuhan dalam sistem distribusi formal, sedangkan Perpres memperluas jangkauan pengawasan terhadap realitas sosial yang tidak sepenuhnya terjangkau oleh mekanisme perizinan.

Dalam perkembangan rezim hukum pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, kedua lapis pengawasan ini semakin terintegrasi dalam sistem perizinan berusaha berbasis risiko. Pengawasan tidak hanya dilakukan melalui inspeksi lapangan, tetapi juga melalui pemantauan kepatuhan terhadap perizinan dan Perizinan Berusaha Untuk Menunjang Kegiatan Usaha (PB-UMKU) dalam sistem OSS. Dengan demikian, pengendalian dan pengawasan berkembang menjadi sistem yang tidak hanya bersifat penindakan, tetapi juga pencegahan dan perbaikan secara bersamaan.

Implikasinya, peran pemerintah daerah menjadi semakin strategis sebagai garda terdepan dalam memastikan efektivitas pengawasan. Daerah tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga berperan dalam mengelola dinamika lokal, termasuk pengendalian terhadap MBT, dengan tetap berada dalam kerangka norma nasional yang telah ditetapkan. Dengan konstruksi ini, pengendalian dan pengawasan menjadi instrumen yang memastikan bahwa seluruh sistem pengaturan minuman beralkohol berjalan secara konsisten, adaptif, dan berkelanjutan.

4.2. Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 71/MIND/PER/7/2012 tentang Pengendalian dan Pengawasan Industri Minuman Beralkohol

Dalam konstruksi hukum pengendalian minuman beralkohol secara nasional, Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 71/M-IND/PER/7/2012 tidak sekadar berfungsi sebagai regulasi sektoral di bidang industri, melainkan membentuk basis ontologis dari sistem pengendalian itu sendiri, karena menentukan titik awal keberadaan objek yang dikendalikan. Jika pengaturan pada tahap distribusi dan konsumsi mengelola pergerakan dan penggunaan produk, maka regulasi ini mengatur eksistensi produk sejak ia dilahirkan dalam sistem hukum.

Secara normatif, peraturan ini menunjukkan bahwa negara tidak menempatkan produksi minuman beralkohol sebagai aktivitas ekonomi yang netral, melainkan sebagai aktivitas yang secara inheren mengandung risiko, sehingga memerlukan pembatasan sejak tahap awal. Hal ini tercermin dalam konstruksi Izin Usaha Industri (IUI) yang tidak hanya berfungsi sebagai instrumen legalitas, tetapi sebagai mekanisme seleksi eksistensial: siapa yang boleh memproduksi, dalam struktur usaha seperti apa, dan dalam batasan apa produksi tersebut dapat dilakukan.

Namun, yang menjadikan regulasi ini memiliki karakter pengendalian tingkat lanjut adalah pengaturan terhadap perubahan kegiatan usaha. Secara formal, perusahaan diberikan ruang untuk melakukan perubahan—baik terkait lokasi, kepemilikan, jenis produk, maupun penggabungan usaha—tetapi seluruh perubahan tersebut dikunci oleh satu norma kunci, yaitu larangan untuk mengubah kapasitas produksi secara keseluruhan. Norma ini mengandung implikasi yang jauh lebih dalam daripada sekadar pembatasan administratif. Ia menunjukkan bahwa negara secara sadar melakukan pengendalian terhadap struktur kapasitas industri, sehingga dinamika korporasi tidak berujung pada ekspansi produksi yang tidak terkendali.

Dengan demikian, pengendalian yang dibangun tidak hanya bersifat yuridis-formal, tetapi juga bersifat struktural-ekonomi, karena negara secara implisit mengatur batas pertumbuhan industri. Produksi minuman beralkohol tidak dibiarkan mengikuti logika akumulasi dan ekspansi pasar, tetapi ditempatkan dalam kerangka keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan perlindungan masyarakat. Pada titik ini, regulasi tidak lagi sekadar mengatur perilaku, tetapi mengarahkan struktur industri itu sendiri.

Dimensi pengendalian tersebut kemudian diperkuat melalui mekanisme pelaporan produksi yang bersifat sistematis, berkala, dan berjenjang. Kewajiban penyampaian laporan realisasi produksi kepada Direktur Jenderal, dengan tembusan kepada berbagai instansi pusat dan daerah, menunjukkan bahwa pengawasan industri dibangun di atas arsitektur data yang terdistribusi. Negara tidak hanya mengawasi melalui inspeksi, tetapi melalui sistem informasi yang memungkinkan keterlacakan produksi secara kontinu. Dalam perspektif ini, pelaporan bukan sekadar kewajiban administratif, melainkan instrumen untuk membangun visibilitas negara atas aktivitas industri.

Keterlibatan berbagai level pemerintahan dalam mekanisme pelaporan tersebut juga menunjukkan adanya konstruksi pengawasan yang bersifat berlapis antar tingkat pemerintahan, dimana pemerintah pusat memegang kendali normatif dan koordinatif, sementara pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem informasi dan pengawasan operasional. Hal ini memperlihatkan bahwa sejak tahap produksi, pengendalian telah dirancang untuk terhubung dengan tahap distribusi dan pengawasan di lapangan.

Salah satu aspek yang menunjukkan kedalaman pengaturan dalam Permenperin ini adalah integrasi minuman beralkohol tradisional ke dalam kerangka pengendalian. Berbeda dengan industri formal yang dikendalikan melalui izin dan struktur produksi, minuman beralkohol tradisional diatur melalui pendekatan pembatasan kuantitatif, spasial, dan fungsional.

Produksi dibatasi secara ketat dalam skala kecil, distribusi dibatasi dalam wilayah tertentu, dan penggunaannya dibatasi pada konteks budaya dan ritual.

Konstruksi ini menunjukkan bahwa negara mengakui keberadaan praktik sosial yang hidup dalam masyarakat, tetapi tidak membiarkannya berada di luar sistem hukum. Sebaliknya, praktik tersebut diintegrasikan ke dalam sistem pengendalian melalui mekanisme legalisasi terbatas. Dalam perspektif ini, pengaturan terhadap minuman beralkohol tradisional mencerminkan pendekatan yang tidak semata-mata represif, tetapi juga adaptif terhadap realitas sosial.

Namun demikian, pengaturan ini sekaligus mengungkap batas struktural dari sistem pengendalian. Berbeda dengan industri formal yang berada dalam pengawasan langsung pemerintah pusat, pengendalian terhadap minuman beralkohol tradisional sangat bergantung pada kapasitas pemerintah daerah, baik dalam pendataan, pembinaan, maupun pengawasan. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat pergeseran lokus pengendalian dari pusat ke daerah pada titik tertentu, yang sekaligus membuka ruang variasi efektivitas implementasi.

Dalam kerangka yang lebih luas, Permenperin ini juga membangun sistem pengawasan yang menjangkau seluruh aspek kegiatan industri, mulai dari perizinan, mesin dan peralatan, bahan baku, proses produksi, hingga hasil dan mutu produk. Pengawasan yang bersifat periodik dan insidentil menunjukkan bahwa sistem yang dibangun tidak berhenti pada tahap legalitas, tetapi berlanjut pada pengendalian berkelanjutan terhadap proses dan output industri. Dengan demikian, negara tidak hanya memastikan bahwa produksi sah secara hukum, tetapi juga sesuai dengan standar yang ditetapkan.

Jika seluruh konstruksi ini ditempatkan dalam kerangka sistemik yang telah dibangun dalam BAB III Naskah Akademik ini, maka dapat ditegaskan bahwa Permenperin ini berfungsi sebagai titik pengunci pada tahap hulu. Ia menentukan batas awal dari seluruh rantai pengendalian, sehingga setiap produk yang masuk

ke dalam sistem distribusi telah melalui proses seleksi, pembatasan, dan pengawasan. Tanpa pengendalian pada tahap ini, seluruh mekanisme pengendalian pada tahap distribusi dan konsumsi akan kehilangan basisnya, karena produk yang beredar tidak dapat dipastikan berasal dari sumber yang sah dan terkendali.

Namun, pada saat yang sama, analisis ini juga menunjukkan bahwa kekuatan pengendalian pada tahap hulu tidak serta-merta menjamin efektivitas pengendalian secara keseluruhan. Kesenjangan antara sistem industri formal dan praktik produksi di luar sistem tetap menjadi titik kritis yang tidak sepenuhnya dapat dijangkau oleh regulasi ini. Dalam konteks ini, pengendalian minuman beralkohol pada akhirnya tidak dapat hanya bertumpu pada regulasi sektoral di tingkat pusat, tetapi memerlukan intervensi yang lebih kontekstual di tingkat daerah.

Dengan demikian, Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 71/M-IND/PER/7/2012 harus dipahami bukan sekadar sebagai pengaturan teknis industri, tetapi sebagai instrumen yang membentuk struktur dasar sistem pengendalian nasional. Ia mengunci eksistensi, kapasitas, dan karakter produksi, sekaligus menjadi fondasi bagi seluruh mekanisme pengendalian yang bekerja pada tahap berikutnya.

4.3. Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 6 Tahun 2025 tentang Standar Kegiatan Usaha, Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan, dan Sanksi Administratif Pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pariwisata

Dalam kerangka hukum perizinan berusaha pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 6 Tahun 2025 menandai pergeseran mendasar dalam cara negara mengatur kegiatan usaha, termasuk yang berkaitan dengan minuman beralkohol dalam sektor pariwisata. Regulasi ini tidak lagi bertumpu semata pada pemberian izin sebagai instrumen legalitas awal, melainkan mengembangkan pendekatan berbasis standar kegiatan usaha yang harus dipenuhi secara

berkelanjutan sesuai dengan tingkat risiko usaha. Dengan demikian, fokus pengaturan bergeser dari sekadar “boleh atau tidaknya suatu usaha dijalankan” menuju “bagaimana usaha tersebut dijalankan dalam kerangka kepatuhan yang terukur dan berkesinambungan”.

Ciri khas utama dari Permenpar ini terletak pada konstruksi normanya yang berlapis, yakni melalui keterkaitan erat antara batang tubuh dan lampiran sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Batang tubuh peraturan memberikan kerangka kewajiban umum, sementara lampiran memuat parameter teknis yang konkret dan operasional. Dalam konteks ini, lampiran tidak dapat dipandang sebagai pelengkap semata, melainkan sebagai inti dari standar yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha. Melalui mekanisme tersebut, norma hukum memperoleh bentuk yang lebih fungsional, karena langsung mengatur praktik usaha secara rinci dan terukur.

Dalam kaitannya dengan minuman beralkohol, pengaturan dalam Permenpar ini tidak ditempatkan sebagai objek pengendalian tersendiri sebagaimana dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014, melainkan diintegrasikan ke dalam standar operasional usaha pariwisata, khususnya pada usaha hotel, restoran, dan bar. Salah satu titik paling signifikan adalah ketentuan dalam lampiran yang mensyaratkan kepemilikan Perizinan Berusaha Untuk Menunjang Kegiatan Usaha (PB-UMKU) berupa Surat Keterangan Penjualan Langsung Minuman Beralkohol (SKPL) A atau B dan C sesuai dengan kebutuhan usaha. Ketentuan ini menunjukkan bahwa perizinan tidak lagi berdiri sebagai entitas terpisah, tetapi telah menjadi bagian inheren dari standar usaha itu sendiri. Dengan kata lain, legalitas usaha tidak hanya dinilai dari keberadaan izin, tetapi juga dari keterintegrasiannya dalam sistem standar yang harus dipenuhi secara terus-menerus.

Konstruksi tersebut sekaligus memperlihatkan adanya integrasi normatif antara rezim pengaturan sektoral dengan sistem perizinan berusaha berbasis risiko. Apa yang sebelumnya diatur

secara terpisah dalam regulasi perdagangan, kini diinternalisasi ke dalam standar usaha melalui mekanisme OSS sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025. Dalam konteks ini, PB-UMKU berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan berbagai izin sektoral ke dalam satu sistem yang terpadu, sehingga kepatuhan tidak lagi bersifat parsial, melainkan menyatu dalam satu kerangka evaluasi yang komprehensif.

Lebih jauh, Permenpar ini memperluas cakupan pengendalian minuman beralkohol ke tingkat yang lebih mikro-operasional. Jika sebelumnya pengendalian berfokus pada aspek produksi, impor, dan distribusi, maka dalam regulasi ini pengendalian bergerak hingga pada titik konsumsi. Hal ini tercermin dari pengaturan mengenai tata cara penyajian, pengelolaan produk, pengendalian akses konsumen, serta kewajiban menjaga ketertiban dan keamanan dalam lingkungan usaha. Dengan demikian, minuman beralkohol tidak lagi diperlakukan semata sebagai komoditas yang diperdagangkan, tetapi sebagai produk yang memiliki implikasi sosial yang harus dikelola secara bertanggung jawab dalam praktik usaha sehari-hari.

Pendekatan ini juga mencerminkan perubahan paradigma pengawasan. Pengendalian tidak lagi sepenuhnya bergantung pada pengawasan eksternal oleh pemerintah, tetapi juga mengandalkan mekanisme kepatuhan internal yang dibangun oleh pelaku usaha melalui standar operasional dan sistem manajemen internal. Negara dalam hal ini tidak hanya bertindak sebagai pengawas, tetapi juga sebagai pembentuk kerangka standar yang harus dipatuhi, sementara pelaku usaha menjadi aktor utama dalam memastikan kepatuhan tersebut berjalan secara konsisten.

Dalam hubungannya dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014, Permenpar ini tidak menggantikan, melainkan melengkapi. Permendag tetap menjadi dasar pengaturan terkait legalitas, distribusi, dan peredaran, sedangkan Permenpar mengunci aspek konsumsi dan praktik operasional di lapangan. Keduanya membentuk satu sistem

pengendalian yang saling melengkapi, dimana alur barang dikendalikan melalui mekanisme perizinan dan distribusi, sementara perilaku usaha dan konsumsi dikendalikan melalui standar operasional yang terukur.

Meskipun demikian, integrasi ini tidak sepenuhnya bebas dari potensi ketidaksinkronan, khususnya terkait penggunaan istilah SKPL untuk golongan A, B, dan C dalam lampiran Permenpar. Secara konseptual, hal ini tidak serta-merta menunjukkan adanya pembentukan izin baru, melainkan lebih tepat dipahami sebagai penyederhanaan nomenklatur dalam sistem OSS yang merepresentasikan pemenuhan izin sektoral dalam bentuk yang lebih operasional. Namun tanpa penegasan interpretasi yang memadai, kondisi ini tetap berpotensi menimbulkan ambiguitas dalam implementasi.

Dalam konteks daerah, implikasi dari pengaturan ini menjadi semakin kompleks. Pemerintah daerah tidak lagi cukup melakukan pengawasan administratif terhadap keberadaan izin, tetapi juga dituntut untuk memastikan bahwa standar teknis yang diatur dalam lampiran benar-benar dijalankan oleh pelaku usaha. Hal ini menuntut kapasitas pengawasan yang lebih komprehensif, mencakup aspek hukum, teknis, dan operasional secara sekaligus.

Dengan demikian, Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 6 Tahun 2025 menegaskan bahwa pengendalian minuman beralkohol dalam sektor pariwisata telah berkembang menjadi suatu sistem yang utuh dan terintegrasi, yang tidak hanya bertumpu pada izin dan distribusi, tetapi juga pada standar perilaku usaha yang harus dipatuhi secara berkelanjutan. Regulasi ini pada akhirnya mengunci titik konsumsi sebagai bagian integral dari sistem pengendalian nasional, sehingga seluruh siklus, dari legalitas, peredaran, hingga konsumsi, berada dalam satu kerangka pengawasan yang sistemik dan berkesinambungan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Pengaturan mengenai Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol pada tingkat daerah tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan untuk memastikan bahwa norma yang dibentuk memiliki dasar legitimasi yang utuh, baik secara nilai, realitas sosial, maupun kerangka hukum. Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah dimaksud harus didasarkan pada tiga landasan utama, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, yang secara terpadu membentuk dasar keabsahan dan arah pengaturan.

Ketiga landasan tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling melengkapi dalam membangun suatu konstruksi norma yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga relevan dengan kondisi masyarakat serta selaras dengan nilai-nilai dasar bernegara sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konteks ini, landasan filosofis memberikan arah nilai dan tujuan pengaturan, landasan sosiologis memastikan keterkaitan dengan kebutuhan dan dinamika masyarakat, sedangkan landasan yuridis menjamin kesesuaian dengan sistem hukum nasional.

Dengan kerangka demikian, analisis terhadap ketiga landasan tersebut menjadi penting untuk memastikan bahwa pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol tidak hanya bersifat normatif-formal, tetapi juga memiliki justifikasi yang kuat secara konseptual, empiris, dan yuridis. Adapun masing-masing landasan dimaksud diuraikan sebagai berikut:

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya berakar pada filsafat sebagai refleksi mendalam mengenai nilai, kebenaran, dan tujuan hidup bersama dalam suatu masyarakat. Dalam konteks ini, aspek filosofis tidak sekadar dipahami sebagai kajian abstrak, melainkan sebagai penjabaran dari pandangan hidup bangsa yang memuat nilai-nilai moral, etika, serta ukuran tentang apa yang dianggap baik, benar, adil, dan patut dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dengan demikian, setiap pembentukan norma hukum, termasuk Peraturan Daerah, harus mampu menangkap dan merefleksikan sistem nilai tersebut sebagai dasar legitimasi yang paling mendasar. Hukum tidak hanya diposisikan sebagai instrumen pengatur perilaku, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, suatu peraturan perundang-undangan dikatakan memiliki landasan filosofis apabila norma-norma yang dirumuskannya memperoleh pembenaran secara mendalam dari nilai-nilai yang menjadi pandangan hidup bangsa.

Dalam perspektif ini, nilai-nilai filosofis tidak bersifat netral, melainkan mencerminkan cita-cita yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, seperti nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan kemanfaatan. Nilai-nilai tersebut menjadi tolok ukur dalam menilai apakah suatu norma hukum layak untuk dibentuk dan diberlakukan. Dengan kata lain, landasan filosofis berfungsi sebagai arah sekaligus batas bagi pembentukan hukum, agar hukum tidak kehilangan orientasi nilai dan tetap berakar pada kesadaran kolektif Masyarakat.

Dalam kerangka bernegara, landasan filosofis pembentukan hukum di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai dasar negara dan sumber dari segala sumber hukum, serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar yang memberikan arah penyelenggaraan negara. Kedua instrumen tersebut tidak hanya berfungsi sebagai dasar normatif, tetapi juga sebagai cerminan cita-cita hukum bangsa yang harus diwujudkan melalui setiap kebijakan dan peraturan perundang-undangan.

Pembukaan UUD 1945 secara tegas merumuskan tujuan negara, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa negara memiliki tanggung jawab aktif untuk menjamin keselamatan, ketertiban, dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, setiap pembentukan peraturan daerah pada dasarnya merupakan bagian dari upaya mewujudkan tujuan bernegara tersebut dalam konteks kewilayahan yang lebih konkret.

Lebih lanjut, ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum mengandung makna bahwa seluruh penyelenggaraan kekuasaan harus didasarkan pada hukum. Hukum tidak hanya menjadi alat pengatur, tetapi juga menjadi batas bagi kekuasaan, sehingga segala tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam kerangka ini, pembentukan Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari prinsip negara hukum, dimana pengaturan terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat, termasuk yang berpotensi

menimbulkan dampak sosial, harus dilakukan melalui instrumen hukum yang sah.

Di sisi lain, negara Indonesia juga menganut konsep negara yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Dalam kerangka ini, hukum tidak hanya berfungsi menjaga ketertiban, tetapi juga diarahkan untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat hidup secara aman, sehat, dan sejahtera. Oleh karena itu, pembentukan hukum harus mampu menyeimbangkan antara kebebasan individu dan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila memberikan arah yang lebih konkret terhadap pembentukan hukum tersebut. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa menegaskan pentingnya nilai moral dan etika dalam setiap kebijakan; sila Kemanusiaan yang adil dan beradab menuntut perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia; sila Persatuan Indonesia menghendaki adanya kesatuan dalam pengaturan hukum; sila Kerakyatan menegaskan bahwa kebijakan harus berpihak pada kepentingan rakyat; dan sila Keadilan Sosial menuntut adanya pemerataan manfaat dan perlindungan bagi seluruh masyarakat. Kelima nilai ini menjadi landasan yang harus tercermin, baik secara tersurat maupun tersirat, dalam setiap peraturan daerah yang dibentuk.

Dengan demikian, landasan filosofis pembentukan Peraturan Daerah pada dasarnya merupakan perwujudan dari cita-cita hukum bangsa yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945, yang menempatkan perlindungan masyarakat, keadilan, dan kesejahteraan sebagai tujuan utama. Prinsip ini menjadi pijakan penting dalam merumuskan pengaturan yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Dalam konteks pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol, landasan filosofis tersebut memperoleh makna yang lebih konkret. Peredaran dan konsumsi minuman beralkohol tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi atau kebebasan berusaha, tetapi juga memiliki implikasi langsung terhadap kesehatan masyarakat, ketertiban umum, serta kualitas kehidupan sosial. Oleh karena itu, pengaturannya tidak dapat dilepaskan dari tanggung jawab negara untuk melindungi masyarakat dari potensi dampak yang merugikan.

Dari sudut pandang nilai, pengendalian minuman beralkohol merupakan perwujudan dari upaya menjaga keseimbangan antara kebebasan individu dan kepentingan masyarakat. Negara tidak menutup sepenuhnya ruang bagi aktivitas yang berkaitan dengan minuman beralkohol, namun menempatkannya dalam batas-batas tertentu agar tidak menimbulkan kerugian yang lebih luas. Dalam kerangka ini, pembatasan dan pengendalian bukan dimaksudkan sebagai bentuk pelarangan semata, melainkan sebagai instrumen untuk menjaga ketertiban, melindungi kesehatan, serta mencegah timbulnya dampak sosial yang tidak diinginkan.

Nilai kemanusiaan dan keadilan sosial menuntut agar masyarakat terlindungi dari risiko yang dapat mengganggu keselamatan dan kesehatannya, termasuk risiko yang timbul dari peredaran minuman beralkohol yang tidak terkendali. Sementara itu, nilai ketertiban dan kepastian hukum menuntut agar aktivitas yang berkaitan dengan minuman beralkohol diatur secara jelas, sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian maupun penyalahgunaan di lapangan. Dengan demikian, pengawasan dan pengendalian menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa aktivitas tersebut tetap berada dalam koridor yang dapat diterima secara sosial dan hukum.

Dalam konteks daerah, pengaturan mengenai minuman beralkohol juga harus mempertimbangkan karakteristik sosial, budaya, dan kondisi masyarakat setempat. Pemerintah daerah memiliki peran strategis untuk menerjemahkan nilai-nilai filosofis tersebut ke dalam kebijakan yang lebih operasional, sesuai dengan kebutuhan dan dinamika yang berkembang di wilayahnya. Hal ini sejalan dengan prinsip otonomi daerah, dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, sepanjang tetap berada dalam kerangka hukum nasional.

Dengan demikian, secara filosofis, pengaturan mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol bertumpu pada upaya mewujudkan perlindungan masyarakat, menjaga ketertiban sosial, serta menjamin keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum. Pengaturan ini bukan semata-mata persoalan teknis administratif, tetapi merupakan bagian dari tanggung jawab negara dan pemerintah daerah dalam memastikan bahwa kehidupan masyarakat berlangsung secara aman, sehat, tertib, dan sejahtera.

Dengan keseluruhan uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa secara filosofis pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol merupakan perwujudan tanggung jawab negara, khususnya pemerintah daerah, dalam melindungi masyarakat serta menjaga ketertiban dan keseimbangan kehidupan sosial. Pengaturan ini menjadi instrumen untuk memastikan bahwa aktivitas yang berkaitan dengan minuman beralkohol tetap berada dalam batas yang dapat diterima secara moral, sosial, dan hukum. Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah dimaksud tidak hanya memiliki dasar nilai yang kuat, tetapi juga merupakan kebutuhan yang tidak

terelakkan dalam rangka mewujudkan kehidupan masyarakat yang aman, tertib, sehat, dan sejahtera sesuai dengan cita-cita bernegara yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan pertimbangan yang bersumber dari realitas sosial yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Landasan ini menekankan bahwa suatu peraturan tidak cukup hanya sah secara normatif, tetapi juga harus memiliki kesesuaian dengan kebutuhan, kesadaran hukum, serta dinamika sosial masyarakat tempat peraturan tersebut diberlakukan. Dengan kata lain, keberlakuan hukum tidak hanya ditentukan oleh pembentukannya, tetapi juga oleh penerimaan dan efektivitasnya dalam kehidupan masyarakat.

Dalam perspektif ini, landasan sosiologis mencerminkan fakta empiris mengenai adanya persoalan, kebutuhan, kecenderungan, serta harapan masyarakat yang memerlukan pengaturan. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan memiliki dasar sosiologis yang kuat apabila norma yang dirumuskan selaras dengan keyakinan umum dan kesadaran hukum masyarakat, sehingga tidak menimbulkan resistensi, melainkan dapat diterima dan dijalankan secara wajar. Kondisi demikian akan mendorong terciptanya keberlakuan hukum yang efektif, tanpa harus sepenuhnya bergantung pada pemaksaan oleh aparat.

Secara teoritis, hal ini sejalan dengan pandangan para ahli yang membedakan antara hukum positif dan hukum yang hidup dalam masyarakat. Hukum yang hidup dalam masyarakat mencerminkan nilai-nilai, kebiasaan, serta praktik sosial yang

secara nyata diikuti oleh masyarakat. Oleh karena itu, agar memiliki daya berlaku yang efektif, hukum positif harus mampu menangkap dan merefleksikan nilai-nilai tersebut ke dalam rumusan normanya. Dengan demikian, hukum tidak hadir sebagai sesuatu yang asing, tetapi sebagai bagian dari kehidupan sosial itu sendiri.

Lebih lanjut, keberlakuan sosiologis suatu kaidah hukum dapat dipahami melalui dua pendekatan utama. Pertama, pendekatan yang menekankan pada kekuasaan, dimana hukum berlaku karena adanya pemaksaan dari otoritas. Kedua, pendekatan yang menekankan pada penerimaan masyarakat, dimana hukum berlaku karena diakui dan diterima sebagai kebutuhan bersama. Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, pendekatan kedua menjadi lebih relevan, karena keberhasilan suatu pengaturan sangat ditentukan oleh tingkat penerimaan masyarakat terhadap norma yang diatur.

Dengan demikian, landasan sosiologis dalam pembentukan Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai pelengkap, tetapi sebagai elemen kunci yang menentukan apakah suatu peraturan akan efektif atau tidak dalam praktik. Peraturan yang tidak berakar pada kondisi sosial masyarakat berpotensi menjadi tidak efektif, bahkan dapat menimbulkan persoalan baru dalam pelaksanaannya.

Berangkat dari kerangka konseptual tersebut, kondisi sosiologis di Kota Palu menunjukkan adanya dinamika yang semakin kompleks terkait peredaran dan konsumsi minuman beralkohol. Sebagai daerah perkotaan yang berkembang dengan aktivitas ekonomi, jasa, dan pariwisata yang terus meningkat, Kota Palu menghadapi realitas bahwa minuman beralkohol tidak lagi

berada dalam ruang yang terbatas, melainkan telah menjadi bagian dari dinamika sosial yang lebih luas.

Dalam praktiknya, terdapat kecenderungan meningkatnya peredaran minuman beralkohol, baik yang berasal dari jalur distribusi resmi maupun yang beredar di luar sistem yang terkontrol. Fenomena ini tidak hanya berkaitan dengan aspek perdagangan, tetapi juga bersinggungan langsung dengan persoalan ketertiban umum, keamanan lingkungan, serta kesehatan masyarakat. Dalam beberapa kondisi, peredaran minuman beralkohol yang tidak terkendali berpotensi memicu gangguan sosial, seperti konflik antarindividu, gangguan ketenteraman, hingga risiko kesehatan akibat konsumsi produk yang tidak memenuhi standar.

Selain itu, realitas sosial juga menunjukkan adanya variasi pola konsumsi di masyarakat, termasuk keberadaan minuman beralkohol tradisional yang dalam konteks tertentu memiliki keterkaitan dengan praktik budaya dan sosial masyarakat. Namun demikian, dalam perkembangannya, tidak seluruh peredaran minuman beralkohol tradisional tersebut berada dalam koridor yang terkendali, sehingga menimbulkan potensi risiko yang tidak kalah besar dibandingkan dengan minuman beralkohol pabrikan, terutama apabila diproduksi tanpa standar yang jelas dan beredar tanpa pengawasan.

Di sisi lain, perkembangan sektor usaha, khususnya di bidang perdagangan dan pariwisata, turut mendorong meningkatnya kebutuhan akan kepastian hukum bagi pelaku usaha. Ketiadaan pengaturan yang komprehensif di tingkat daerah dapat menimbulkan ketidakpastian dalam praktik usaha, baik terkait perizinan, lokasi penjualan, maupun standar operasional yang harus dipenuhi. Kondisi ini berpotensi menimbulkan

ketidakteraturan dalam peredaran, serta membuka ruang bagi praktik usaha yang tidak sesuai dengan ketentuan.

Dengan memperhatikan kondisi tersebut, dapat dilihat bahwa persoalan minuman beralkohol di Kota Palu tidak dapat dipandang secara sederhana sebagai isu konsumsi semata, melainkan sebagai fenomena sosial yang memiliki dimensi ekonomi, kesehatan, keamanan, dan ketertiban umum sekaligus. Oleh karena itu, diperlukan suatu pengaturan yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat secara menyeluruh, tidak hanya melalui pendekatan pembatasan, tetapi juga melalui mekanisme pengendalian yang efektif dan dapat diterapkan dalam praktik.

Dalam konteks ini, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol menjadi relevan secara sosiologis, karena didasarkan pada kebutuhan nyata masyarakat Kota Palu untuk memperoleh perlindungan, kepastian hukum, serta jaminan ketertiban dalam kehidupan sosial. Pengaturan ini diharapkan tidak hanya mampu mengendalikan peredaran minuman beralkohol, tetapi juga menciptakan keseimbangan antara kepentingan perlindungan masyarakat dan kepentingan kegiatan usaha yang sah.

Dengan demikian, secara sosiologis, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol merupakan kebutuhan nyata yang berangkat dari dinamika dan persoalan yang hidup dalam masyarakat. Pengaturan ini tidak semata-mata merupakan kehendak normatif pemerintah, tetapi merupakan respons terhadap kondisi empiris yang menuntut adanya penataan, pengendalian, dan kepastian hukum. Tanpa adanya pengaturan yang jelas dan terintegrasi, potensi permasalahan sosial, gangguan ketertiban,

serta risiko terhadap kesehatan masyarakat akan semakin sulit dikendalikan.

Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol diharapkan menjadi instrumen yang mampu menjembatani antara kebutuhan perlindungan masyarakat dengan dinamika kegiatan ekonomi, sekaligus mencerminkan nilai dan kesadaran hukum yang berkembang di Kota Palu. Dengan landasan sosiologis yang kuat, pengaturan ini memiliki peluang yang lebih besar untuk diterima, dipatuhi, dan dilaksanakan secara efektif oleh seluruh lapisan masyarakat, sehingga tujuan mewujudkan kehidupan yang aman, tertib, sehat, dan sejahtera dapat tercapai secara berkelanjutan.

C. Landasan Yuridis

Kajian yuridis mengenai pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol tidak dapat dilepaskan dari kedudukan Peraturan Daerah sebagai instrumen hukum yang mengikat umum dalam sistem hukum nasional. Dalam kerangka negara hukum, setiap tindakan pemerintahan, termasuk pembentukan kebijakan daerah, harus memiliki dasar kewenangan yang jelas serta disusun sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol harus diletakkan dalam kerangka kewenangan mengatur yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam sistem otonomi daerah.

Secara konseptual, penyelenggaraan pemerintahan daerah mencakup fungsi mengatur dan mengurus. Fungsi mengatur tercermin dalam pembentukan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak, sedangkan fungsi mengurus diwujudkan dalam

tindakan administratif yang bersifat konkret dan individual. Dalam konteks ini, pembentukan Peraturan Daerah merupakan manifestasi dari kewenangan mengatur, yaitu kewenangan untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum di wilayah daerah.

Kewenangan tersebut merupakan konsekuensi dari prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memberikan hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Ketentuan ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa daerah berwenang membentuk Peraturan Daerah sebagai instrumen untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Dengan demikian, Peraturan Daerah bukan sekadar produk hukum administratif, melainkan instrumen utama dalam menjalankan otonomi daerah. Melalui Peraturan Daerah, pemerintah daerah dapat merumuskan kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan dan karakteristik wilayahnya, termasuk dalam hal pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol.

Dari perspektif keabsahan yuridis, suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan berlaku apabila memenuhi syarat pembentukan yang sah, baik dari segi kewenangan, prosedur, maupun substansi. Hal ini sejalan dengan teori jenjang norma hukum yang menempatkan setiap peraturan harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, Peraturan Daerah Kota Palu harus disusun berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta tidak boleh bertentangan dengan norma yang telah ditetapkan pada tingkat nasional.

Dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, dasar kewenangan substantif tidak hanya bersumber dari rezim pemerintahan daerah, tetapi juga dari pengaturan sektoral yang secara eksplisit memberikan ruang bagi daerah untuk berperan dalam pengendalian dan pengawasan. Ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan tempat penjualan, melakukan pembatasan peredaran, serta mengawasi minuman beralkohol tradisional dalam kerangka kebutuhan adat dan keagamaan. Norma ini menjadi titik masuk bagi daerah untuk mengoperasionalkan kebijakan pengendalian sesuai dengan karakteristik lokal.

Dengan demikian, landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol dapat dipahami dalam dua dimensi utama. *Pertama*, dimensi formal, yaitu kewenangan konstitusional dan atribusi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang memberikan legitimasi kepada daerah untuk membentuk Peraturan Daerah. *Kedua*, dimensi substantif, yaitu adanya kebutuhan pengaturan yang secara eksplisit atau implisit diperintahkan oleh norma yang lebih tinggi untuk diatur lebih lanjut di tingkat daerah.

Dalam kerangka tersebut, dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu sekurang-kurangnya meliputi:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3555);

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7153).

Lebih jauh, keberadaan berbagai regulasi sektoral di bidang perdagangan, perindustrian, dan pariwisata yang mengatur peredaran dan pengawasan minuman beralkohol tersebut justru menunjukkan adanya kebutuhan harmonisasi di tingkat daerah. Pengaturan mengenai minuman beralkohol tersebar dalam berbagai sektor yakni perdagangan, perindustrian, dan pariwisata, yang masing-masing memiliki pendekatan dan fokus pengendalian yang berbeda. Dalam kondisi demikian, Peraturan Daerah berfungsi sebagai instrumen integratif yang menyatukan berbagai norma tersebut ke dalam satu kerangka kebijakan yang operasional dan kontekstual di tingkat daerah.

Dengan demikian, landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol tidak hanya bertumpu pada legitimasi kewenangan, tetapi juga pada kebutuhan untuk menciptakan kepastian hukum, mengatasi potensi disharmonisasi, serta memastikan bahwa seluruh norma pengendalian yang tersebar dapat diimplementasikan secara efektif di tingkat daerah. Dalam perspektif ini, Peraturan Daerah menjadi titik temu antara norma nasional dan realitas lokal, sekaligus instrumen untuk menjamin bahwa pengendalian minuman beralkohol berjalan dalam kerangka hukum yang terpadu, konsisten, dan dapat ditegakkan.

Dengan menempatkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam satu kesatuan analisis yang utuh, dapat ditegaskan bahwa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol bukan sekadar respons normatif terhadap fenomena peredaran minuman beralkohol, melainkan merupakan konstruksi kebijakan hukum yang berakar, beralasan, dan berlegitimasi secara menyeluruh dalam sistem hukum nasional.

Pada tataran filosofis, pengaturan ini menemukan justifikasinya dalam nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menempatkan perlindungan masyarakat, keadilan sosial, dan kesejahteraan umum sebagai tujuan utama penyelenggaraan negara. Dalam perspektif ini, pengendalian minuman beralkohol tidak dapat dipahami semata sebagai pembatasan aktivitas ekonomi atau perilaku individu, melainkan sebagai manifestasi tanggung jawab negara dalam menjaga keseimbangan antara kebebasan dan perlindungan, antara kepentingan ekonomi dan keselamatan sosial, serta antara hak individu dan kepentingan umum. Dengan demikian, norma yang dibentuk harus mencerminkan nilai kebijaksanaan, keadilan, dan kemanfaatan sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Pada tataran sosiologis, urgensi pengaturan ini bertumpu pada realitas empiris di Kota Palu yang menunjukkan adanya dinamika sosial, ekonomi, dan budaya yang berpotensi melahirkan risiko penyalahgunaan minuman beralkohol, baik dalam bentuk peredaran ilegal, konsumsi yang tidak terkendali, maupun dampak sosial yang ditimbulkan. Kondisi ini menegaskan bahwa hukum tidak dapat berdiri terpisah dari kenyataan yang hidup dalam masyarakat, melainkan harus hadir sebagai instrumen yang

responsif terhadap kebutuhan, aspirasi, dan kecenderungan sosial yang berkembang. Oleh karena itu, Peraturan Daerah yang dirumuskan harus mampu menjembatani antara hukum yang berlaku dengan hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga tidak hanya memiliki kekuatan mengikat secara formal, tetapi juga memperoleh penerimaan sosial dan efektivitas dalam pelaksanaannya.

Sementara itu, pada tataran yuridis, pembentukan Peraturan Daerah ini memperoleh legitimasi yang kuat baik dari aspek kewenangan maupun substansi. Secara konstitusional, kewenangan tersebut bersumber dari Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Kewenangan ini kemudian dielaborasi lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah, serta diperkuat oleh ketentuan sektoral yang secara eksplisit memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap peredaran minuman beralkohol. Dalam kerangka ini, Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pelaksanaan kewenangan, tetapi juga sebagai bagian dari sistem norma yang harus selaras, tidak bertentangan, dan terintegrasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apabila ketiga landasan tersebut dipadukan secara sistemik, maka terlihat bahwa pengaturan Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol di Kota Palu memiliki dasar pembenaran yang komprehensif: berakar pada nilai-nilai filosofis bangsa, didorong oleh kebutuhan nyata masyarakat, dan ditopang oleh legitimasi hukum yang kuat. Integrasi ini sekaligus menegaskan bahwa Peraturan Daerah yang akan dibentuk tidak hanya memenuhi

syarat keabsahan formal, tetapi juga memiliki daya guna dan daya laku yang tinggi dalam praktik.

Dengan demikian, Rancangan Peraturan Daerah ini pada hakikatnya merupakan instrumen kebijakan hukum daerah yang dirancang untuk menghadirkan keseimbangan antara kepentingan perlindungan masyarakat dan dinamika kegiatan usaha, antara pengendalian negara dan partisipasi masyarakat, serta antara norma hukum dan realitas sosial. Dalam posisi ini, Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai alat pengaturan, tetapi juga sebagai sarana rekayasa sosial yang diarahkan untuk mewujudkan kehidupan masyarakat Kota Palu yang sehat, aman, tertib, dan sejahtera, sejalan dengan tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

*A. Sasaran Yang Akan Diwujudkan Oleh Peraturan Daerah tentang
Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.*

Sasaran yang hendak diwujudkan melalui pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol pada dasarnya diarahkan untuk membentuk suatu kondisi kehidupan masyarakat yang tertib, aman, dan terlindungi dari berbagai dampak negatif yang ditimbulkan oleh peredaran dan konsumsi minuman beralkohol, melalui suatu sistem pengendalian yang efektif, proporsional, dan dapat ditegakkan.

Dalam perspektif tersebut, pengaturan ini tidak semata-mata bertujuan untuk membatasi suatu komoditas tertentu, melainkan untuk memastikan bahwa peredaran minuman beralkohol berlangsung dalam koridor hukum yang jelas dan terkendali, sehingga tidak berkembang secara bebas tanpa pengawasan yang memadai. Dengan demikian, kepastian hukum menjadi salah satu sasaran utama yang hendak diwujudkan, baik bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan kewenangannya, maupun bagi pelaku usaha dan masyarakat dalam memahami batasan yang berlaku.

Lebih jauh, sasaran pengaturan ini juga diarahkan pada terciptanya kondisi dimana peredaran minuman beralkohol dapat dikendalikan secara efektif, sehingga tidak menimbulkan gangguan terhadap ketertiban umum, keamanan lingkungan, maupun kehidupan sosial masyarakat. Dalam konteks ini, pengendalian tidak dipahami sebagai pelarangan secara mutlak, tetapi sebagai

upaya pengaturan yang menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan perlindungan masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, perlindungan terhadap masyarakat menjadi sasaran yang tidak terpisahkan dari pengaturan ini. Perlindungan dimaksud mencakup pencegahan terhadap risiko kesehatan, pengurangan potensi gangguan sosial, serta pembatasan akses bagi pihak-pihak yang tidak seharusnya mengonsumsi minuman beralkohol. Dengan demikian, negara melalui Pemerintah Daerah hadir untuk memastikan bahwa aktivitas ekonomi yang berkaitan dengan minuman beralkohol tidak mengorbankan kepentingan publik yang lebih luas.

Selain itu, pengaturan ini juga diarahkan untuk mendorong tumbuhnya kepatuhan pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya secara bertanggung jawab. Kepatuhan tersebut tidak hanya terbatas pada aspek perizinan, tetapi juga mencakup kepatuhan terhadap norma-norma yang mengatur batasan peredaran, penjualan, dan tanggung jawab sosial dalam penyediaan minuman beralkohol. Dalam kerangka ini, pelaku usaha tidak diposisikan semata sebagai objek pengaturan, tetapi sebagai bagian dari sistem pengendalian yang harus berperan aktif dalam menjaga ketertiban.

Di sisi lain, sasaran pengaturan ini juga mencakup pencegahan terhadap peredaran minuman beralkohol yang tidak sah atau tidak memenuhi standar. Keberadaan produk ilegal tidak hanya merusak sistem pengendalian, tetapi juga menimbulkan risiko yang lebih besar bagi masyarakat. Oleh karena itu, pengaturan ini diarahkan untuk memastikan bahwa setiap produk yang beredar dapat ditelusuri asal-usulnya dan memenuhi ketentuan yang berlaku.

Dalam konteks sosial budaya, pengaturan ini juga mempertimbangkan keberadaan praktik-praktik yang hidup dalam masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan penggunaan minuman beralkohol dalam kegiatan adat atau tradisi. Namun demikian, pengakuan tersebut tetap ditempatkan dalam kerangka pengendalian yang terbatas dan bertanggung jawab, sehingga tidak berkembang secara bebas dan tetap selaras dengan kepentingan perlindungan masyarakat.

Pada akhirnya, seluruh sasaran tersebut bermuara pada terciptanya suatu kondisi masyarakat Kota Palu yang sehat, aman, tertib, dan sejahtera. Kondisi ini tidak hanya mencerminkan keberhasilan pengendalian minuman beralkohol, tetapi juga menunjukkan keberhasilan Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsi perlindungan, pengaturan, dan pelayanan kepada masyarakat secara seimbang dan berkelanjutan.

B. Arah Pengaturan dan Jangkauan Pengaturan

Arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol dirancang sebagai kerangka kebijakan hukum yang menempatkan pengendalian sebagai suatu sistem yang utuh, terintegrasi, dan operasional. Dalam konstruksi ini, Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen normatif yang menetapkan larangan dan kewajiban, tetapi sebagai perangkat kebijakan yang mengatur alur peredaran, membatasi risiko, serta memastikan keterpaduan antara kepentingan perlindungan masyarakat dan aktivitas ekonomi yang sah.

Secara konseptual, arah pengaturan dibangun di atas pendekatan pengendalian menyeluruh, yang memandang peredaran minuman beralkohol sebagai suatu rangkaian kegiatan

yang saling terhubung. Oleh karena itu, pengaturan tidak dilakukan secara parsial pada satu titik, melainkan melalui pengaturan yang mencakup keseluruhan tahapan yang relevan, sehingga setiap bagian dari sistem saling mendukung dalam mencapai efektivitas pengendalian.

Dalam kerangka tersebut, arah pengaturan menegaskan peran Pemerintah Daerah sebagai otoritas pengendali di tingkat lokal yang memiliki kewenangan untuk mengatur, mengendalikan, dan mengawasi peredaran minuman beralkohol sesuai dengan karakteristik wilayah dan kebutuhan masyarakat. Penegasan ini menjadi dasar bagi pengambilan kebijakan yang bersifat kontekstual, tanpa keluar dari kerangka hukum nasional.

Selanjutnya, arah pengaturan juga menempatkan pengendalian berbasis karakteristik minuman beralkohol sebagai fondasi dalam perumusan norma. Setiap jenis minuman beralkohol diperlakukan secara berbeda sesuai dengan tingkat risiko dan dampak yang ditimbulkan, sehingga pengaturan menjadi lebih proporsional dan terarah. Pendekatan ini menghindari pengaturan yang bersifat seragam, sekaligus meningkatkan efektivitas dalam pengendalian.

Di sisi lain, arah pengaturan diarahkan pada pembatasan akses terhadap peredaran dan penjualan minuman beralkohol secara selektif dan terkendali. Pembatasan ini tidak dimaksudkan untuk meniadakan aktivitas usaha, tetapi untuk memastikan bahwa peredaran hanya berlangsung dalam ruang yang telah ditentukan secara hukum, sehingga tidak mengganggu ketertiban umum dan kehidupan sosial masyarakat.

Arah pengaturan juga secara khusus mengakomodasi keberadaan minuman beralkohol tradisional dalam kerangka pengendalian yang terbatas dan bertanggung jawab. Hal ini

menunjukkan bahwa pengaturan tidak mengabaikan realitas sosial dan budaya, tetapi mengintegrasikannya ke dalam sistem hukum dengan batasan yang jelas.

Lebih lanjut, arah pengaturan menempatkan pengawasan dan pengendalian sebagai inti dari efektivitas Peraturan Daerah. Pengawasan dirancang sebagai mekanisme yang aktif dan berkelanjutan, tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga substantif, sehingga mampu memastikan kepatuhan serta mendeteksi pelanggaran secara dini.

Dalam rangka memperkuat efektivitas tersebut, arah pengaturan juga membuka ruang partisipasi masyarakat sebagai bagian dari sistem pengendalian. Keterlibatan masyarakat diposisikan sebagai elemen yang memperkuat fungsi pengawasan, sekaligus membangun kesadaran kolektif terhadap pentingnya pengendalian minuman beralkohol.

Sebagai batas normatif, arah pengaturan ditegaskan melalui perumusan larangan yang jelas terhadap tindakan-tindakan yang berpotensi menimbulkan gangguan terhadap ketertiban umum, kesehatan, dan keamanan masyarakat. Larangan ini menjadi instrumen pengendalian langsung yang memberikan kepastian mengenai batas perilaku yang diperkenankan.

Sejalan dengan arah pengaturan tersebut, jangkauan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini ditetapkan secara tegas untuk mencakup seluruh aspek yang berkaitan dengan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di wilayah Kota Palu. Jangkauan ini meliputi pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah, pengelompokan jenis dan klasifikasi minuman beralkohol, pengendalian peredaran dan penjualan, pengaturan minuman beralkohol tradisional, mekanisme pengawasan dan pengendalian, peran serta masyarakat, serta perumusan larangan.

Jangkauan pengaturan tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Daerah ini tidak hanya mengatur satu aspek tertentu, tetapi membangun suatu sistem pengendalian yang komprehensif, yang mencakup dimensi administratif, sosial, dan operasional secara sekaligus. Dengan cakupan tersebut, setiap tahapan dalam peredaran minuman beralkohol berada dalam satu kerangka pengaturan yang saling terhubung dan saling menguatkan.

Dengan demikian, arah dan jangkauan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini secara bersama-sama membentuk suatu desain kebijakan hukum yang utuh, yang tidak hanya menetapkan norma, tetapi juga memastikan bahwa norma tersebut dapat diimplementasikan secara efektif dalam praktik. Konstruksi ini pada akhirnya diharapkan mampu menjawab kebutuhan daerah dalam mengendalikan peredaran minuman beralkohol secara tertib, bertanggung jawab, dan berkelanjutan, sekaligus memberikan perlindungan yang optimal bagi masyarakat.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini dirumuskan secara sistematis dan berjenjang sebagai suatu bangunan norma hukum yang utuh, yang tidak hanya mengatur aspek peredaran dan konsumsi Minuman Beralkohol, tetapi juga mencerminkan fungsi hukum sebagai instrumen pengendalian sosial, perlindungan masyarakat, dan penataan tata kelola daerah.

Materi muatan tersebut disusun dalam struktur yang mencerminkan hubungan yang logis antara norma dasar, norma kewenangan, norma pengaturan, hingga norma penegakan hukum, sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan Umum dirumuskan sebagai fondasi konseptual yang memberikan batasan pengertian, ruang lingkup subjek dan objek pengaturan, serta asas dan tujuan pembentukan Peraturan Daerah. Ketentuan Umum berfungsi sebagai landasan filosofis-operasional bagi keseluruhan norma dalam Peraturan Daerah ini.

Berikut rumusan Ketentuan Umum yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi definisi/Batasan pengertian, asas, dan tujuan serta ruang lingkup pengaturan sebagai berikut:

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) yang diproses dari hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.
2. Minuman Beralkohol Tradisional yang selanjutnya disingkat MBT 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 tertentu.
3. Perusahaan adalah setiap bentuk usaha perseorangan atau badan usaha yang dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan berkedudukan di wilayah Negara Republik Indonesia, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang melakukan kegiatan usaha perdagangan Minuman Beralkohol.
4. Mengedarkan adalah menyalurkan, memasukkan dan/atau mendistribusikan Minuman Beralkohol untuk diperdagangkan di wilayah kota.
5. Perizinan Berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya.
6. Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Online Single Submission) yang selanjutnya disebut Sistem OSS adalah sistem elektronik terintegrasi yang

- dikelola dan diselenggarakan oleh Lembaga OSS untuk penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.
7. Penjual Langsung adalah badan usaha yang melakukan penjualan Minuman Beralkohol kepada konsumen akhir untuk diminum di tempat.
 8. Pengecer adalah orang atau badan usaha yang menjual minuman beralkohol khusus dalam kemasan secara eceran.
 9. Pengendalian adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengendalikan, mengetahui, menilai dan mengarahkan agar peredaran minuman beralkohol dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.
 10. Pengawasan adalah serangkaian kegiatan pencarian, pengumpulan dan analisa data dan/atau keterangan lainnya terhadap segala bentuk pelanggaran usaha peredaran dan/atau penjualan minuman beralkohol.
 11. Peredaran Minuman Beralkohol adalah kegiatan usaha menyalurkan minuman beralkohol untuk diperdagangkan di dalam negeri.
 12. Pelaku Usaha adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan usaha di wilayah Kota.
 13. Kota adalah Kota Palu.
 14. Wali Kota adalah Wali Kota Palu.
 15. Pemerintah Daerah adalah Wali Kota sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
 16. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Wali Kota Palu dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kota.
 17. Dinas adalah Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian dan perdagangan.

Pasal 2

Peraturan Daerah ini diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. perlindungan;
- d. ketertiban dan keamanan;
- e. kesehatan masyarakat;

- f. norma agama; dan
- g. norma adat istiadat.

Pasal 3

Pengelenggaraan Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol bertujuan untuk:

- a. melindungi masyarakat dari dampak negatif Minuman Beralkohol, termasuk MBT;
- b. mewujudkan ketertiban, keamanan, dan ketenteraman masyarakat;
- c. menjaga kesehatan masyarakat;
- d. mengendalikan produksi, peredaran, dan penjualan Minuman Beralkohol, termasuk MBT;
- e. mencegah penyalahgunaan Minuman Beralkohol; dan
- f. menjamin penghormatan terhadap norma agama dan adat istiadat.

Pasal 4

Ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Daerah ini meliputi:

- a. kewenangan;
- b. jenis dan klasifikasi Minuman Beralkohol;
- c. penjualan dan peredaran;
- d. MBT;
- e. Pengawasan dan Pengendalian;
- f. peran serta masyarakat; dan
- g. larangan.

2. BAB II tentang Kewenangan

Materi muatan yang diatur dalam BAB II Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol memuat pengaturan mengenai kewenangan Wali Kota sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan fungsi pengaturan dan pengurusi bidang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol. Pengaturan kewenangan ini merupakan fondasi normatif yang menentukan arah, ruang gerak, dan legitimasi tindakan administratif Pemerintah Daerah dalam mengendalikan peredaran dan dampak konsumsi minuman beralkohol di wilayah Kota Palu.

Secara konseptual, kewenangan yang dirumuskan dalam BAB ini bersumber dari atribusi kewenangan pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi daerah, yang memberikan hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Dalam konteks ini, pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan ketenteraman dan ketertiban umum, kesehatan masyarakat, serta perlindungan sosial, yang secara faktual menjadi kebutuhan riil masyarakat daerah.

Kewenangan Wali Kota sebagaimana dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini memiliki karakter strategis karena mencakup tiga dimensi utama pengendalian, yaitu dimensi pengaturan ruang, dimensi pembatasan aktivitas, dan dimensi pengawasan administratif. Dalam dimensi pengaturan ruang, Wali Kota berwenang menetapkan lokasi-lokasi tertentu yang dapat digunakan untuk penjualan minuman beralkohol, sekaligus menetapkan lokasi-lokasi yang dilarang untuk kegiatan tersebut. Pengaturan ini mencerminkan pendekatan zonasi yang bertujuan untuk melindungi kawasan-kawasan sensitif seperti lingkungan pendidikan, tempat ibadah, dan fasilitas pelayanan kesehatan dari potensi dampak negatif minuman beralkohol.

Dalam dimensi pembatasan aktivitas, Wali Kota diberikan kewenangan untuk melakukan pembatasan peredaran minuman beralkohol dengan mempertimbangkan karakteristik daerah, nilai budaya, serta kearifan lokal masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan tidak semata-mata bersifat administratif dan ekonomis, tetapi juga memperhatikan dimensi sosiologis dan kultural yang hidup dalam masyarakat Kota Palu.

Dengan demikian, kebijakan pengendalian yang dihasilkan diharapkan lebih adaptif, kontekstual, dan dapat diterima oleh masyarakat.

Sementara itu, dalam dimensi pengawasan administratif, kewenangan Wali Kota mencakup pengawasan dan pengendalian terhadap seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan minuman beralkohol, mulai dari produksi, peredaran, hingga penjualan. Termasuk di dalamnya adalah pengaturan terhadap minuman beralkohol tradisional yang memiliki karakteristik khusus, karena berada pada irisan antara praktik budaya dan potensi risiko sosial. Oleh karena itu, pengaturan terhadap minuman beralkohol tradisional dalam kerangka kewenangan ini dirancang secara selektif, yakni tetap memberikan ruang bagi kepentingan adat dan keagamaan, namun dengan pembatasan yang ketat agar tidak berkembang menjadi aktivitas komersial yang tidak terkendali.

Dari perspektif yuridis, pengaturan kewenangan dalam BAB ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memberikan mandat kepada kepala daerah untuk melakukan pengendalian dan pengawasan minuman beralkohol di daerah. Dengan demikian, keberadaan norma kewenangan ini tidak hanya memiliki legitimasi formal, tetapi juga memperkuat kepastian hukum dalam pelaksanaan tindakan pemerintahan, sekaligus menjadi dasar bagi penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang terjadi.

Lebih jauh, secara sistematis, pengaturan kewenangan dalam BAB II memiliki posisi sentral dalam keseluruhan konstruksi Rancangan Peraturan Daerah ini. Seluruh norma yang diatur

dalam BAB-BAB berikutnya, baik mengenai jenis dan klasifikasi minuman beralkohol, penjualan dan peredaran, pengaturan minuman beralkohol tradisional, mekanisme pengawasan dan pengendalian, peran serta masyarakat, hingga ketentuan larangan dan sanksi, pada dasarnya merupakan derivasi operasional dari kewenangan yang telah ditegaskan dalam BAB ini. Oleh karena itu, kejelasan rumusan kewenangan menjadi prasyarat utama bagi terciptanya konsistensi, efektivitas, dan daya laku Peraturan Daerah dalam praktik.

Dengan demikian, materi muatan BAB II tidak hanya berfungsi sebagai pengaturan mengenai siapa yang berwenang, tetapi juga sebagai kerangka dasar yang menentukan bagaimana kebijakan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol dijalankan secara terarah, terukur, dan akuntabel dalam rangka mewujudkan ketertiban umum, perlindungan masyarakat, dan kesejahteraan sosial di Kota Palu.

3. Materi Muatan BAB III tentang Jenis dan Klasifikasi Minuman Beralkohol

Materi muatan dalam BAB III Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol mengatur mengenai pengelompokan jenis serta klasifikasi minuman beralkohol sebagai dasar konseptual dan operasional dalam penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian. Pengaturan ini memiliki fungsi strategis karena menjadi titik awal dalam menentukan diferensiasi perlakuan hukum terhadap berbagai jenis minuman beralkohol berdasarkan asal produksi dan kadar kandungan alkoholnya.

Secara normatif, pengaturan mengenai jenis minuman beralkohol sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6 membedakan minuman beralkohol ke dalam tiga kategori utama, yaitu produksi dalam negeri, produksi luar negeri, dan tradisional. Klasifikasi ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mencerminkan pendekatan kebijakan yang mempertimbangkan asal-usul produksi sebagai faktor yang memengaruhi pola distribusi, mekanisme pengawasan, serta potensi dampak sosial yang ditimbulkan. Minuman beralkohol produksi dalam negeri dan luar negeri umumnya berada dalam sistem distribusi formal yang relatif lebih mudah diawasi, sementara minuman beralkohol tradisional memiliki karakteristik khusus karena diproduksi secara lokal, seringkali tidak terstandarisasi, dan berkaitan erat dengan praktik budaya masyarakat.

Selanjutnya, Pasal 7 mengatur klasifikasi minuman beralkohol berdasarkan kadar kandungan etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) yang dikelompokkan ke dalam golongan A, golongan B, dan golongan C. Penggolongan ini merupakan bentuk pendekatan berbasis risiko, dimana semakin tinggi kadar alkohol yang terkandung, semakin besar pula potensi dampak negatif terhadap kesehatan dan ketertiban sosial, sehingga memerlukan tingkat pengendalian yang lebih ketat. Dalam hal ini, golongan A mencakup minuman dengan kadar alkohol rendah (sampai dengan 5%), golongan B dengan kadar menengah (lebih dari 5% sampai dengan 20%), dan golongan C dengan kadar tinggi (lebih dari 20% sampai dengan 55%).

Pengaturan klasifikasi ini memiliki implikasi yuridis yang penting, karena menjadi dasar bagi pengaturan lebih lanjut mengenai lokasi penjualan, mekanisme distribusi, perizinan berusaha, serta penerapan pembatasan dan sanksi dalam BAB-

BAB berikutnya. Dengan kata lain, klasifikasi ini berfungsi sebagai instrumen diferensiasi norma, sehingga kebijakan pengendalian tidak diterapkan secara seragam, melainkan proporsional sesuai dengan tingkat risiko yang ditimbulkan oleh masing-masing golongan minuman beralkohol.

Lebih lanjut, Pasal 8 menegaskan bahwa seluruh jenis minuman beralkohol yang telah diklasifikasikan tersebut merupakan barang dalam pengawasan. Penetapan ini memiliki konsekuensi hukum bahwa seluruh aktivitas yang berkaitan dengan minuman beralkohol, baik pengadaan, peredaran, maupun penjualannya, berada dalam rezim pengendalian Pemerintah Daerah. Dengan demikian, tidak terdapat ruang bagi kegiatan yang bersifat bebas tanpa pengawasan, mengingat minuman beralkohol diposisikan sebagai komoditas yang memiliki dampak sosial yang signifikan.

Ruang lingkup pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 mencakup dua aspek utama, yaitu pengadaan serta peredaran dan penjualan. Pengadaan meliputi sumber asal minuman beralkohol, baik dari produksi dalam negeri, luar negeri, maupun tradisional, yang menjadi titik awal dalam rantai distribusi. Sementara itu, pengawasan terhadap peredaran dan penjualan merupakan bentuk pengendalian terhadap distribusi hingga sampai kepada konsumen akhir. Pengaturan ini menunjukkan bahwa pendekatan yang digunakan bersifat menyeluruh, yang mencakup seluruh siklus aktivitas minuman beralkohol dari hulu hingga hilir.

Secara keseluruhan, materi muatan dalam BAB III ini berfungsi sebagai kerangka klasifikasi yang menjadi dasar bagi perumusan norma-norma pengendalian yang lebih operasional pada BAB berikutnya. Tanpa adanya pengelompokan jenis dan klasifikasi

yang jelas, pengaturan mengenai pembatasan, perizinan, pengawasan, dan sanksi tidak akan memiliki basis yang terukur dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam penerapannya. Oleh karena itu, pengaturan dalam BAB ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga memiliki peran determinatif dalam memastikan efektivitas keseluruhan sistem pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di Kota Palu.

4. BAB IV tentang Penjualan dan Peredaran

Materi muatan dalam BAB IV Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol merupakan inti dari pengaturan, karena secara langsung mengatur mekanisme distribusi, aksesibilitas, serta batasan peredaran minuman beralkohol di tengah masyarakat. Pengaturan pada BAB ini mencerminkan pendekatan kebijakan yang tidak bersifat pelarangan total, melainkan pengendalian yang selektif, terukur, dan berbasis risiko dengan mempertimbangkan karakteristik sosial, budaya, dan keagamaan masyarakat Kota Palu.

Pengaturan dalam Pasal 9 diatur bahwa penjualan minuman beralkohol dibatasi hanya pada lokasi-lokasi tertentu yang memiliki karakteristik khusus, seperti hotel berbintang, restoran dengan standar tertentu, serta tempat hiburan seperti bar, pub, atau klub malam. Pembatasan ini menunjukkan adanya pendekatan zonasi dalam pengendalian peredaran, dimana akses terhadap minuman beralkohol hanya diperkenankan pada ruang-ruang yang secara sosial dan fungsional dianggap lebih terkendali. Selain itu, kewenangan Wali Kota untuk menetapkan

tempat tertentu lainnya memberikan fleksibilitas kebijakan yang adaptif terhadap dinamika daerah.

Ketentuan mengenai jarak minimal 2.000 meter dari tempat peribadatan, lembaga pendidikan, dan fasilitas pelayanan kesehatan merupakan bentuk perlindungan terhadap ruang-ruang sosial yang sensitif. Pengaturan ini mencerminkan keberpihakan terhadap nilai-nilai perlindungan masyarakat, khususnya dalam menjaga lingkungan pendidikan, kesehatan, dan keagamaan dari potensi dampak negatif peredaran minuman beralkohol.

Selanjutnya, diferensiasi perlakuan terhadap golongan minuman beralkohol juga terlihat dalam pengaturan penjualan eceran. Minuman beralkohol golongan A yang memiliki kadar alkohol lebih rendah diberikan ruang distribusi yang lebih luas, seperti melalui supermarket dan hypermarket, sedangkan golongan B dan C yang memiliki kadar alkohol lebih tinggi dibatasi secara lebih ketat dan hanya dapat dijual di lokasi tertentu yang ditetapkan oleh Wali Kota. Hal ini menunjukkan penerapan prinsip proporsionalitas dalam pengaturan, dimana tingkat pembatasan disesuaikan dengan tingkat risiko.

Pasal 10 yang mengatur kewajiban pemisahan penjualan minuman beralkohol dari barang lainnya merupakan langkah preventif untuk mengurangi eksposur, khususnya terhadap kelompok rentan seperti anak-anak dan remaja. Pengaturan ini juga berfungsi sebagai mekanisme pengendalian visual dan psikologis agar minuman beralkohol tidak diposisikan sebagai barang konsumsi umum yang bebas diakses tanpa batas.

Penguatan pengendalian selanjutnya diatur dalam Pasal 11 yang memberikan kewenangan kepada Wali Kota untuk menetapkan pembatasan peredaran berdasarkan karakteristik daerah, kearifan lokal, serta norma agama dan sosial budaya masyarakat. Ketentuan ini sangat penting karena menegaskan bahwa kebijakan pengendalian minuman beralkohol bersifat kontekstual dan tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Kota Palu. Bentuk pembatasan yang dapat dilakukan meliputi pembatasan lokasi, waktu, dan kegiatan usaha, baik secara permanen maupun sementara, termasuk dalam momentum keagamaan dan kegiatan sosial budaya tertentu.

Pengaturan mengenai pembatasan sementara, seperti pelarangan penjualan, penghentian kegiatan usaha, atau pembatasan jam operasional, menunjukkan adanya instrumen kebijakan yang responsif dan situasional. Hal ini memungkinkan Pemerintah Daerah untuk melakukan intervensi secara cepat dalam menjaga ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat pada waktu-waktu tertentu yang dinilai sensitif.

Pasal 12 mengatur pembatasan usia konsumen, dimana penjualan minuman beralkohol hanya dapat dilakukan kepada individu yang telah berusia 21 tahun atau lebih dengan menunjukkan identitas. Ketentuan ini merupakan bentuk perlindungan terhadap generasi muda sekaligus sejalan dengan prinsip kesehatan masyarakat dan pengendalian risiko konsumsi dini.

Selanjutnya, Pasal 13 dan Pasal 14 mengatur aspek perizinan berusaha sebagai instrumen utama dalam pengendalian kegiatan usaha yang berkaitan dengan minuman beralkohol. Kewajiban

memiliki perizinan berusaha yang diselenggarakan melalui sistem perizinan berbasis elektronik (OSS) menunjukkan integrasi pengaturan daerah dengan sistem perizinan nasional yang berbasis risiko. Pengaturan ini memastikan bahwa setiap kegiatan usaha berada dalam sistem yang terdata, terkontrol, dan dapat diawasi secara administratif.

Pengenaan sanksi administratif terhadap pelanggaran perizinan dan ketentuan operasional usaha merupakan bagian dari mekanisme penegakan hukum administratif yang bersifat bertahap. Bentuk sanksi yang diatur, mulai dari teguran tertulis hingga pencabutan perizinan, mencerminkan prinsip proporsionalitas dan keadilan, dimana tingkat sanksi disesuaikan dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan. Pengenaan denda administratif juga memiliki fungsi sebagai instrumen disinsentif agar pelaku usaha mematuhi ketentuan yang berlaku.

Khusus bagi pengecer dan penjual langsung, kewajiban untuk memasang pengumuman larangan mengonsumsi minuman beralkohol di tempat penjualan merupakan bagian dari upaya edukatif dan preventif. Hal ini menunjukkan bahwa pengendalian tidak hanya dilakukan melalui pendekatan represif, tetapi juga melalui pendekatan normatif yang membangun kesadaran hukum masyarakat.

Ketentuan dalam Pasal 15 yang memberikan delegasi pengaturan lebih lanjut kepada Peraturan Wali Kota menunjukkan bahwa pengaturan dalam Peraturan Daerah ini bersifat kerangka, yang kemudian dioperasionalisasikan melalui peraturan pelaksana yang lebih teknis dan fleksibel. Dengan demikian, pengaturan

dapat disesuaikan secara dinamis dengan perkembangan kondisi di lapangan tanpa harus mengubah Peraturan Daerah.

Secara keseluruhan, materi muatan dalam BAB IV ini mencerminkan desain kebijakan pengendalian minuman beralkohol yang komprehensif, yang mencakup pembatasan akses, pengaturan distribusi, pengendalian berbasis lokasi dan waktu, pembatasan usia, penguatan sistem perizinan, serta penegakan hukum administratif. Keseluruhan pengaturan tersebut diarahkan untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan ekonomi, perlindungan masyarakat, serta penghormatan terhadap nilai-nilai sosial, budaya, dan keagamaan yang hidup dalam masyarakat Kota Palu.

5. BAB V tentang Minuman Beralkohol Tradisional

Materi muatan dalam BAB V Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol mengatur secara khusus mengenai MBT, yang memiliki karakteristik berbeda dibandingkan dengan minuman beralkohol produksi industri. Pengaturan ini mencerminkan upaya penyeimbangan antara kepentingan perlindungan masyarakat dengan penghormatan terhadap nilai-nilai adat istiadat dan praktik keagamaan yang hidup dalam masyarakat.

Secara normatif, Pasal 16 menetapkan prinsip dasar berupa larangan umum terhadap produksi dan/atau peredaran MBT di wilayah Kota. Larangan ini menunjukkan bahwa secara kebijakan, MBT diposisikan sebagai objek pengendalian yang ketat, mengingat karakter produksinya yang tidak terstandarisasi, potensi risiko terhadap kesehatan, serta

kerentanan terhadap penyalahgunaan dalam praktik peredaran ilegal.

Namun demikian, larangan tersebut tidak bersifat absolut. Peraturan Daerah ini tetap memberikan ruang pengecualian secara terbatas untuk kepentingan adat istiadat dan/atau upacara keagamaan tertentu. Pengecualian ini merupakan bentuk pengakuan terhadap keberadaan hukum yang hidup dalam masyarakat, sekaligus mencerminkan penghormatan terhadap nilai-nilai lokal yang tidak dapat diabaikan dalam pembentukan norma hukum di daerah. Dalam konteks ini, penggunaan MBT tidak diposisikan sebagai komoditas ekonomi, melainkan sebagai bagian dari ekspresi budaya yang bersifat terbatas dan tidak untuk diperjualbelikan.

Kewajiban pelaporan kepada Wali Kota melalui perangkat daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (3) merupakan instrumen administratif yang bertujuan untuk memastikan bahwa setiap aktivitas yang berkaitan dengan MBT tetap berada dalam pengawasan Pemerintah Daerah. Dengan demikian, meskipun diberikan ruang pengecualian, aktivitas tersebut tidak berada di luar kontrol negara, melainkan tetap dalam kerangka pengendalian yang terukur.

Selanjutnya, Pasal 17 memperluas pengaturan dengan melarang pemasukan dan/atau peredaran MBT ke dalam wilayah Kota. Ketentuan ini menegaskan bahwa pengendalian tidak hanya dilakukan terhadap produksi lokal, tetapi juga terhadap arus masuk MBT dari luar wilayah. Hal ini penting untuk mencegah masuknya MBT yang tidak terkontrol yang berpotensi memperluas peredaran ilegal.

Sejalan dengan Pasal 16, pengecualian terhadap larangan tersebut tetap diberikan untuk kepentingan adat istiadat dan/atau upacara keagamaan tertentu, namun dengan mekanisme yang lebih ketat, yaitu melalui persetujuan Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk. Pengaturan ini menunjukkan adanya diferensiasi tingkat pengendalian antara produksi lokal dan pemasukan dari luar, dimana pemasukan MBT memerlukan kontrol administratif yang lebih kuat karena melibatkan aspek distribusi lintas wilayah.

Penegasan bahwa MBT yang diperbolehkan tidak untuk diperjualbelikan dan hanya digunakan secara terbatas sesuai peruntukannya merupakan norma kunci yang membedakan antara penggunaan kultural dan aktivitas ekonomi. Dengan demikian, Peraturan Daerah ini secara tegas menutup ruang komersialisasi MBT, yang selama ini berpotensi menjadi sumber penyalahgunaan dan peredaran ilegal.

Ketentuan delegatif dalam Pasal 17 ayat (5) yang mengatur bahwa tata cara permohonan, pemberian persetujuan, dan pengawasan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Wali Kota menunjukkan bahwa pengaturan ini dirancang bersifat fleksibel dan operasional, sehingga dapat disesuaikan dengan kebutuhan teknis di lapangan.

Selanjutnya, Pasal 18 mengatur mekanisme penegakan hukum terhadap pelanggaran ketentuan terkait MBT melalui sanksi administratif. Pilihan penggunaan sanksi administratif menunjukkan bahwa pendekatan yang digunakan dalam pengaturan ini lebih menitikberatkan pada penertiban dan pengendalian, dibandingkan dengan pendekatan pidana. Bentuk

sanksi yang diatur, seperti teguran tertulis, penghentian kegiatan, penyitaan atau pemusnahan MBT, serta denda administratif, mencerminkan spektrum penegakan hukum yang cukup lengkap dan proporsional.

Penyitaan dan pemusnahan MBT sebagai salah satu bentuk sanksi memiliki fungsi preventif sekaligus represif, terutama dalam menekan peredaran MBT ilegal yang tidak sesuai dengan ketentuan. Sementara itu, pengenaan denda administratif yang disetor ke kas daerah tidak hanya berfungsi sebagai hukuman, tetapi juga sebagai instrumen disinsentif ekonomi terhadap pelanggaran.

Secara keseluruhan, materi muatan dalam BAB V ini menunjukkan desain pengaturan yang sensitif secara sosiologis namun tetap tegas secara yuridis. Peraturan Daerah ini tidak mengadopsi pendekatan pelarangan total terhadap MBT, melainkan pendekatan pengendalian terbatas yang berbasis pada pengakuan terhadap adat istiadat dan praktik keagamaan, dengan tetap menutup ruang komersialisasi dan penyalahgunaan. Dengan demikian, pengaturan ini berupaya menjaga keseimbangan antara perlindungan masyarakat, penghormatan terhadap nilai lokal, serta kepastian hukum dalam pengendalian minuman beralkohol di Kota Palu.

6. BAB VI tentang Pengawasan dan Pengendalian

Materi muatan dalam BAB VI Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol merupakan instrumen operasional yang menentukan efektivitas keseluruhan pengaturan. Jika BAB sebelumnya menetapkan norma dan batasan, maka BAB ini mengatur mekanisme, aktor,

serta tata kerja dalam memastikan bahwa norma tersebut benar-benar dilaksanakan di lapangan.

Pasal 19 menegaskan bahwa kewenangan pengawasan dan pengendalian berada pada Wali Kota sebagai kepala daerah, yang secara atributif memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Penegasan ini penting untuk memastikan adanya kejelasan otoritas dalam pelaksanaan kebijakan pengendalian minuman beralkohol, baik terhadap minuman beralkohol secara umum maupun MBT yang memiliki karakteristik khusus.

Dalam tataran operasional, pelaksanaan pengawasan dan pengendalian didelegasikan kepada Satuan Polisi Pamong Praja Kota sebagai perangkat daerah yang memiliki fungsi penegakan peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum. Penempatan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai pelaksana utama menunjukkan bahwa pengendalian minuman beralkohol ditempatkan dalam kerangka penegakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, bukan semata-mata sebagai isu perdagangan atau perizinan.

Pengaturan lebih lanjut yang membuka ruang koordinasi dengan aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia menunjukkan bahwa pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol dipandang sebagai isu yang memiliki dimensi keamanan dan ketertiban yang lebih luas. Kolaborasi lintas institusi ini mencerminkan pendekatan terpadu, yang sangat diperlukan dalam menghadapi potensi pelanggaran yang bersifat kompleks dan lintas sektor.

Pasal 19 ayat (5) merumuskan bentuk kegiatan pengawasan dan pengendalian yang bersifat komprehensif, meliputi pemantauan, pemeriksaan, penindakan, serta pembinaan. Struktur ini menunjukkan bahwa pendekatan yang digunakan tidak hanya represif, tetapi juga preventif dan edukatif. Pemantauan dan patroli berfungsi sebagai deteksi dini, pemeriksaan sebagai verifikasi kepatuhan, penindakan sebagai bentuk penegakan hukum, dan pembinaan sebagai upaya meningkatkan kesadaran serta kepatuhan pelaku usaha dan masyarakat.

Kewenangan yang diberikan kepada Satuan Polisi Pamong Praja dalam Pasal 19 ayat (6), seperti penghentian kegiatan, penyitaan, serta rekomendasi sanksi administratif, merupakan instrumen penting dalam memastikan efektivitas penegakan hukum administratif. Namun demikian, penting dicermati bahwa kewenangan tersebut tetap berada dalam koridor tindakan administratif, sehingga menjaga keseimbangan antara efektivitas penegakan hukum dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara.

Ketentuan delegatif dalam Pasal 19 ayat (7) yang mengatur bahwa tata cara pelaksanaan pengawasan dan pengendalian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Wali Kota menunjukkan bahwa Peraturan Daerah ini dirancang sebagai kerangka normatif yang kemudian dioperasionalkan secara teknis melalui peraturan pelaksana. Hal ini memungkinkan adanya fleksibilitas dalam menyesuaikan mekanisme pengawasan dengan dinamika dan kebutuhan di lapangan.

Selanjutnya, Pasal 20 memperkenalkan mekanisme kelembagaan melalui pembentukan Tim Terpadu Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol. Kehadiran tim terpadu ini

merupakan penguatan dari pendekatan koordinatif lintas sektor, yang mengintegrasikan berbagai perangkat daerah dan instansi terkait, seperti dinas teknis, perangkat daerah bidang perizinan, kesehatan, pariwisata, serta unit pengawasan obat dan makanan. Komposisi Tim Terpadu menunjukkan bahwa pengendalian minuman beralkohol tidak dapat dilihat secara sektoral, melainkan membutuhkan pendekatan multidimensi yang mencakup aspek kesehatan, ekonomi, perizinan, dan ketertiban umum. Dengan demikian, keberadaan Tim Terpadu berfungsi sebagai forum koordinasi sekaligus sebagai instrumen operasional untuk melaksanakan pengawasan secara lebih efektif dan terintegrasi.

Pasal 21 merumuskan tugas Tim Terpadu yang meliputi koordinasi, operasi bersama, pengumpulan data, evaluasi, dan pelaporan. Rumusan ini menunjukkan bahwa Tim Terpadu tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana teknis, tetapi juga sebagai pusat pengendalian yang memiliki peran strategis dalam pengambilan keputusan berbasis data dan evaluasi kebijakan.

Aspek pengumpulan data dan informasi menjadi sangat penting dalam konteks pengendalian minuman beralkohol, karena memungkinkan Pemerintah Daerah untuk memiliki basis data yang akurat terkait pola peredaran, tingkat pelanggaran, serta efektivitas kebijakan yang telah diterapkan. Dengan demikian, kebijakan yang diambil dapat bersifat evidence-based dan adaptif.

Ketentuan dalam Pasal 22 yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai susunan keanggotaan, tugas, dan tata kerja Tim Terpadu kepada Peraturan Wali Kota kembali menegaskan karakter fleksibel dan operasional dari pengaturan ini. Hal ini

memungkinkan penyesuaian yang lebih cepat terhadap kebutuhan koordinasi dan dinamika kelembagaan di daerah.

Secara keseluruhan, materi muatan dalam BAB VI ini mencerminkan desain pengawasan dan pengendalian yang terstruktur, terpadu, dan adaptif. Pengaturan ini tidak hanya menempatkan satu aktor sebagai pelaksana, tetapi membangun sistem koordinasi lintas sektor yang memungkinkan penanganan yang lebih efektif terhadap peredaran dan penyalahgunaan minuman beralkohol. Dengan demikian, BAB ini menjadi elemen kunci dalam memastikan bahwa norma yang telah dirumuskan dalam Peraturan Daerah dapat diimplementasikan secara nyata dan berdaya guna dalam kehidupan masyarakat Kota Palu.

7. BAB VII tentang Peran Serta Masyarakat

Materi muatan dalam BAB VII Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan pengendalian tidak semata-mata bergantung pada aparatur pemerintah, tetapi juga memerlukan keterlibatan aktif masyarakat. Pengaturan ini mencerminkan pergeseran paradigma dari pendekatan yang bersifat top-down menuju pendekatan partisipatif, dimana masyarakat diposisikan sebagai subjek sekaligus mitra dalam penegakan norma.

Pasal 23 ayat (1) memberikan dasar normatif bahwa masyarakat memiliki hak sekaligus kesempatan untuk berperan serta dalam pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol, termasuk MBT. Ketentuan ini tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga mengandung makna bahwa pengawasan sosial merupakan

bagian integral dari sistem pengendalian yang dibangun dalam Peraturan Daerah ini.

Peran serta masyarakat tersebut kemudian dikonkretkan dalam bentuk pelaporan terhadap aktivitas produksi, pemasukan, peredaran, dan/atau penjualan minuman beralkohol yang tidak sesuai dengan ketentuan. Dengan demikian, masyarakat berfungsi sebagai instrumen pengawasan sosial yang memiliki fungsi deteksi dini terhadap potensi pelanggaran di lingkungan sekitarnya. Hal ini menjadi sangat penting mengingat keterbatasan sumber daya aparatur dalam menjangkau seluruh wilayah secara simultan.

Ketentuan dalam Pasal 23 ayat (3) yang membuka ruang penyampaian laporan secara lisan maupun tertulis kepada Satuan Polisi Pamong Praja dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia menunjukkan bahwa mekanisme partisipasi dirancang secara aksesibel dan tidak birokratis. Fleksibilitas ini penting untuk mendorong keberanian masyarakat dalam melaporkan pelanggaran tanpa terhambat oleh prosedur administratif yang rumit.

Pasal 24 memperluas cakupan subjek yang dapat berpartisipasi, tidak hanya individu perseorangan tetapi juga kelompok masyarakat. Pengakuan terhadap kelompok masyarakat sebagai subjek partisipasi membuka ruang bagi keterlibatan organisasi kemasyarakatan, tokoh adat, tokoh agama, maupun komunitas lokal lainnya dalam pengawasan dan pengendalian. Hal ini sejalan dengan karakter masyarakat yang memiliki struktur sosial berbasis komunitas, sehingga pengawasan berbasis

kolektif dapat lebih efektif dibandingkan pengawasan individual semata.

Ketentuan dalam Pasal 25 yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara peran serta masyarakat kepada Peraturan Wali Kota menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat tidak hanya diakui secara normatif, tetapi juga akan dioperasionalkan secara teknis. Hal ini penting untuk memastikan adanya kejelasan mekanisme pelaporan, tindak lanjut laporan, serta perlindungan bagi pelapor agar partisipasi masyarakat dapat berjalan secara efektif dan berkelanjutan.

Secara konseptual, pengaturan dalam BAB VII ini memperkuat legitimasi sosial dari Peraturan Daerah, karena melibatkan masyarakat sebagai bagian dari sistem pengendalian. Dengan adanya partisipasi aktif masyarakat, pengawasan terhadap peredaran minuman beralkohol tidak hanya bersifat formal melalui aparatur negara, tetapi juga bersifat sosial melalui kontrol komunitas. Kondisi ini akan meningkatkan tingkat kepatuhan (compliance) secara sukarela serta mengurangi ketergantungan pada penegakan hukum yang bersifat represif.

Lebih jauh, pengaturan ini juga mencerminkan bahwa pengendalian minuman beralkohol bukan semata-mata persoalan hukum dan pemerintahan, tetapi juga persoalan sosial yang memerlukan keterlibatan kolektif. Dengan demikian, BAB VII berfungsi sebagai jembatan antara norma hukum dan kesadaran sosial, yang pada akhirnya akan menentukan efektivitas implementasi Peraturan Daerah di tengah masyarakat Kota Palu.

8. BAB VIII tentang Larangan

Materi muatan dalam BAB VIII Rancangan Peraturan Daerah ini merupakan inti dari pengaturan yang bersifat prohibitif, yaitu menetapkan batas-batas tegas terhadap perbuatan yang dilarang dalam rangka menjamin efektivitas pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol. Norma larangan ini berfungsi sebagai instrumen pengendalian langsung terhadap perilaku individu maupun pelaku usaha yang berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan kesehatan.

Ketentuan Pasal 26 merumuskan larangan secara komprehensif yang mencakup aspek konsumsi, distribusi, produksi, hingga perlindungan terhadap kelompok rentan. Larangan pada huruf a dan huruf b menegaskan pembatasan ruang konsumsi dan pergerakan minuman beralkohol, sehingga konsumsi tidak dilakukan secara bebas di luar lokasi yang telah ditetapkan oleh Wali Kota. Pengaturan ini merupakan bentuk pengendalian spasial yang bertujuan untuk menjaga ketertiban dan mencegah ekses sosial yang ditimbulkan akibat konsumsi di ruang publik yang tidak terkendali.

Selanjutnya, larangan pada huruf c menegaskan kewajiban perizinan sebagai instrumen legalitas utama dalam kegiatan produksi, peredaran, dan penjualan minuman beralkohol. Ketentuan ini memperkuat prinsip bahwa seluruh aktivitas usaha harus berada dalam kerangka pengawasan pemerintah daerah melalui mekanisme Perizinan Berusaha, sehingga setiap kegiatan yang tidak memiliki izin diposisikan sebagai pelanggaran terhadap hukum administrasi daerah.

Larangan pada huruf d memberikan perlindungan khusus kepada kelompok usia di bawah 21 (dua puluh satu) tahun dengan melarang peredaran dan penjualan kepada kelompok tersebut. Norma ini mencerminkan keberpihakan pada perlindungan generasi muda dari dampak negatif konsumsi minuman beralkohol, sekaligus menjadi bagian dari upaya menjaga kesehatan masyarakat dalam jangka panjang.

Sementara itu, larangan pada huruf e terkait dengan minuman beralkohol oplosan merupakan bentuk perlindungan yang bersifat preventif terhadap risiko kesehatan dan keselamatan jiwa. Minuman beralkohol oplosan seringkali tidak memenuhi standar keamanan dan berpotensi menimbulkan keracunan bahkan kematian, sehingga pelarangannya dirumuskan secara tegas mencakup seluruh rantai kegiatan, mulai dari produksi hingga konsumsi.

Secara keseluruhan, norma larangan dalam BAB ini tidak hanya berfungsi sebagai pembatas perilaku, tetapi juga sebagai instrumen untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Larangan-larangan tersebut dirancang secara proporsional dengan tetap memberikan ruang bagi kegiatan yang sah dan berizin, namun secara tegas menutup ruang bagi aktivitas yang tidak terkendali dan berpotensi merugikan masyarakat.

Dengan demikian, BAB VIII menjadi fondasi penting dalam sistem pengendalian minuman beralkohol, karena memberikan kejelasan mengenai perbuatan yang tidak diperbolehkan sekaligus menjadi dasar bagi penerapan sanksi sebagaimana diatur dalam ketentuan berikutnya. Hal ini menunjukkan

keterkaitan yang erat antara norma larangan dan mekanisme penegakan hukum dalam kerangka Peraturan Daerah ini.

9. BAB IX tentang Ketentuan Pidana

Materi muatan dalam BAB IX Rancangan Peraturan Daerah ini mengatur mengenai konsekuensi hukum terhadap pelanggaran norma larangan yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah memiliki fungsi sebagai instrumen penegakan hukum yang bersifat ultimum remedium, yaitu sebagai upaya terakhir setelah mekanisme administratif tidak efektif atau tidak dipatuhi.

Pasal 27 merumuskan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 dikenai pidana denda paling banyak kategori II. Perumusan ini menunjukkan adanya pendekatan yang proporsional dalam pemberian sanksi, dengan menempatkan pidana denda sebagai bentuk sanksi utama, tanpa menggunakan pidana perampasan kemerdekaan. Pendekatan ini sejalan dengan karakteristik pelanggaran dalam konteks pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol yang pada dasarnya berada dalam ranah hukum administrasi, namun tetap memerlukan penguatan melalui sanksi pidana untuk menjamin kepatuhan.

Penggunaan frasa “kategori II” mencerminkan penyesuaian terhadap sistem klasifikasi pidana denda sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana, khususnya dalam kerangka pembaruan hukum pidana nasional. Dengan demikian, pengaturan ini tidak menetapkan besaran nominal secara langsung, tetapi mengikuti

standar kategori yang telah ditentukan secara nasional guna menjaga konsistensi, fleksibilitas, dan keberlanjutan pengaturan. Secara substansial, pengenaan sanksi pidana ini ditujukan untuk memberikan efek jera kepada pelaku pelanggaran, sekaligus memperkuat kepatuhan terhadap norma larangan yang telah ditetapkan. Ketentuan ini juga memiliki fungsi preventif, yaitu mendorong masyarakat dan pelaku usaha untuk mematuhi ketentuan perizinan, pembatasan peredaran, serta larangan lainnya yang telah diatur dalam Peraturan Daerah ini.

Di sisi lain, keberadaan ketentuan pidana ini tetap harus dipahami dalam kerangka sistem penegakan hukum yang terintegrasi dengan sanksi administratif. Artinya, penerapan sanksi pidana ***tidak serta-merta*** mengesampingkan mekanisme administratif, melainkan menjadi bagian dari tahapan penegakan hukum yang dapat diterapkan secara bertingkat sesuai dengan tingkat pelanggaran dan dampak yang ditimbulkan.

Dengan demikian, BAB IX ini menegaskan bahwa Peraturan Daerah tidak hanya mengatur norma larangan secara deklaratif, tetapi juga dilengkapi dengan mekanisme penegakan hukum yang efektif melalui sanksi pidana yang proporsional, terukur, dan selaras dengan kebijakan hukum pidana nasional.

10. BAB X tentang Ketentuan Penutup

Materi muatan dalam BAB X Rancangan Peraturan Daerah ini memuat ketentuan penutup yang berfungsi sebagai pengaturan akhir terkait keberlakuan dan pelaksanaan Peraturan Daerah. Ketentuan ini memiliki arti penting dalam menjamin

operasionalisasi norma serta memberikan kepastian hukum mengenai waktu mulai berlakunya peraturan.

Pasal 28 mengatur kewajiban pembentukan Peraturan Wali Kota sebagai peraturan pelaksanaan dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

Ketentuan ini mencerminkan kebutuhan akan pengaturan lebih lanjut yang bersifat teknis-operasional, khususnya terkait tata cara pelaksanaan pengawasan, pengendalian, perizinan, serta mekanisme penegakan sanksi administratif. Penetapan batas waktu tersebut merupakan bentuk pengendalian normatif agar tidak terjadi kekosongan pengaturan teknis yang dapat menghambat implementasi Peraturan Daerah.

Selanjutnya, Pasal 29 menegaskan bahwa Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Ketentuan ini sejalan dengan asas kepastian hukum, yang mensyaratkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan memiliki kejelasan mengenai waktu mulai berlakunya. Dengan diundangkannya Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah Kota, maka seluruh ketentuan di dalamnya mengikat secara umum dan wajib dipatuhi oleh setiap orang.

Selain itu, rumusan “agar setiap orang mengetahuinya” merupakan bagian dari teknik perundang-undangan yang menegaskan prinsip publikasi sebagai syarat keberlakuan suatu peraturan. Melalui pengundangan tersebut, Peraturan Daerah memperoleh kekuatan hukum mengikat serta dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pengawasan, pengendalian, dan penegakan hukum di daerah.

Dengan demikian, BAB X ini menutup keseluruhan konstruksi pengaturan dengan memastikan bahwa Peraturan Daerah tidak hanya sah secara formal, tetapi juga siap untuk dilaksanakan secara efektif melalui perangkat pengaturan lanjutan dan mekanisme publikasi yang memadai.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan keseluruhan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di Kota Palu secara empiris telah dilaksanakan dalam kerangka kewenangan pemerintahan daerah, namun masih menunjukkan karakter yang dominan administratif, parsial, dan bersifat reaktif. Praktik pengendalian yang berkembang cenderung dilakukan secara situasional, khususnya pada waktu-waktu tertentu, sehingga belum membentuk suatu sistem pengendalian yang terstruktur, konsisten, dan berkelanjutan. Kondisi tersebut mengakibatkan masih terbukanya ruang bagi peredaran minuman beralkohol ilegal, termasuk minuman beralkohol tradisional yang tidak terkontrol serta yang berpotensi mengandung zat berbahaya, yang pada akhirnya menimbulkan risiko terhadap ketertiban umum serta kesehatan dan keselamatan masyarakat.

Secara empiris, adanya temuan produk yang tidak memenuhi standar keamanan serta berkembangnya jalur distribusi informal menunjukkan terjadinya kesenjangan antara ketentuan hukum yang berlaku dengan praktik yang terjadi di masyarakat. Kesenjangan ini menegaskan bahwa sistem pengawasan yang ada belum sepenuhnya efektif dalam menjangkau kompleksitas peredaran minuman beralkohol, baik dari aspek perizinan, distribusi, maupun perlindungan konsumen, termasuk dalam pengawasan terhadap minuman beralkohol tradisional.

Dari perspektif teori, kondisi tersebut menunjukkan belum optimalnya penerapan konsep pengawasan yang menempatkan pengawasan sebagai proses yang berkelanjutan, sistematis, dan bersifat pencegahan. Model pengawasan yang masih berorientasi pada pemeriksaan administratif dan penindakan setelah pelanggaran terjadi belum sejalan dengan pendekatan pengendalian berbasis risiko, yang menuntut adanya pemetaan risiko, pengawasan terpadu, serta langkah pencegahan sejak awal. Selain itu, dalam perspektif efektivitas hukum, kondisi ini mencerminkan belum terbangunnya keselarasan antara kelembagaan, peraturan, dan perilaku masyarakat, sehingga hukum belum sepenuhnya berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial maupun perlindungan masyarakat.

Dalam dimensi yang lebih luas, fenomena peredaran minuman beralkohol ilegal dan berisiko juga menunjukkan adanya kelemahan dalam sistem pengawasan secara menyeluruh serta ketidakseimbangan dalam mekanisme ekonomi, dimana keterbatasan pengawasan formal dan tingginya permintaan membuka ruang bagi berkembangnya kegiatan usaha ilegal yang mengabaikan standar keamanan. Kondisi ini menempatkan pengendalian minuman beralkohol tidak hanya sebagai persoalan ketertiban umum, tetapi juga sebagai bagian dari upaya perlindungan kesehatan masyarakat yang harus ditangani secara menyeluruh dan berkelanjutan. Dalam konteks ini, minuman beralkohol tradisional memiliki karakteristik khusus karena berada pada persinggungan antara aspek sosial budaya dan risiko kesehatan, sehingga memerlukan pengaturan yang bersifat selektif dan terbatas.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, pengaturan pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol di Kota Palu

memerlukan penguatan melalui pembentukan Peraturan Daerah yang mampu menghadirkan sistem pengendalian yang terpadu, berbasis risiko, dan berorientasi pada perlindungan masyarakat. Pengaturan tersebut harus mencakup aspek kewenangan, klasifikasi dan pengendalian peredaran, pengaturan minuman beralkohol tradisional yang dilakukan secara selektif dan terbatas dengan tetap memperhatikan nilai-nilai adat istiadat dan keagamaan, penguatan pengawasan dan penegakan hukum, serta pelibatan masyarakat secara aktif dalam mekanisme pengendalian.

Secara normatif, pembentukan Peraturan Daerah ini harus berlandaskan pada asas kepastian hukum, kemanfaatan, perlindungan, ketertiban dan keamanan, kesehatan masyarakat, serta penghormatan terhadap norma agama dan adat istiadat. Asas-asas tersebut menjadi fondasi dalam merumuskan kebijakan yang tidak hanya memiliki kekuatan hukum, tetapi juga dapat diterima dan dilaksanakan secara efektif oleh masyarakat.

Dengan demikian, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol merupakan suatu kebutuhan yang mendesak dan strategis, baik dalam rangka memperkuat sistem hukum daerah, meningkatkan efektivitas pengawasan, maupun menjamin perlindungan masyarakat dari berbagai risiko sosial dan kesehatan yang ditimbulkan oleh peredaran minuman beralkohol.

B. Saran

1. Pemilahan Substansi Pengaturan

Dalam rangka menjamin efektivitas dan keberlakuan norma, diperlukan pemilahan yang tegas terhadap substansi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah dengan substansi

yang didelegasikan untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan Wali Kota. Materi muatan yang bersifat pokok, mengandung pembebanan kewajiban, larangan, serta sanksi, harus diatur secara jelas dalam Peraturan Daerah, sedangkan ketentuan yang bersifat teknis-operasional, prosedural, dan dinamis perlu diatur dalam Peraturan Wali Kota. Pemilahan ini penting untuk menjamin kepastian hukum, fleksibilitas pengaturan, serta kemudahan dalam implementasi kebijakan di lapangan.

2. Prioritas Pembahasan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2026

Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol telah ditetapkan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2026 dan menjadi prioritas untuk dibahas pada tahun 2026 melalui pembahasan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD hingga penetapan menjadi Peraturan Daerah.

Hal ini didasarkan pada kebutuhan akan pengaturan yang komprehensif dan memiliki kekuatan hukum mengikat, mengingat peredaran dan penyalahgunaan minuman beralkohol telah menimbulkan dampak nyata terhadap ketertiban umum, keamanan, dan kesehatan masyarakat.

Dengan demikian, diperlukan komitmen bersama untuk memastikan proses pembentukan Peraturan Daerah dapat berjalan secara tepat waktu, terarah, dan menghasilkan pengaturan yang efektif dalam memberikan kepastian hukum serta perlindungan bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6942).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6942).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6887).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6942).

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041).

Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang *Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 190).

Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 71/MIND/PER/ 7/2012 tentang Pengendalian dan Pengawasan Industri Minuman Beralkohol (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 804).

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang *Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 493) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 25 Tahun 2019 tentang *Perubahan Keenam atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 341).

Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 6 Tahun 2025 tentang Standar Kegiatan Usaha, Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan, dan Sanksi Administratif Pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pariwisata (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 198).

Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2024 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Palu Tahun 2025–2045* (Lembaran Daerah Kota Palu Tahun 2024 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kota Palu Nomor 6).

Surat Edaran Wali Kota Palu Nomor: 100.3.4.3./0425/KESRA/2006 tentang *Seruan Bersama Menyambut Bulan Ramadhan 1447 H./Tahun 2026 M*, tanggal 16 Februari 2026.

B. Buku-Buku

Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta: Kencana, 2009,

Achmad Djaeni, *Ilmu Gizi untuk Mahasiswa dan Profesi*, Jakarta: Dian Rakyat, 2009.

Achmad Djaeni, *Ilmu Gizi*, Jakarta: Dian Rakyat, 2009.

Ade Fristy Syahara, dkk., “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Konsumsi Alkohol pada Remaja,” *Jurnal Sosiologi Nusantara*, Vol. 6, No. 2, 2020.

Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua Bandung: Alumni 1982.

Badan Pusat Statistik. *Statistik Indonesia 2021*, Jakarta: BPS, 2021.

Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001.

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII. 2002

Balai Pengawas Obat dan Makanan di Palu, Laporan Tahunan Balai POM di Palu Tahun 2022, Palu: Balai POM di Palu, 2023.

Benjamin J. Sadock & Virginia A. Sadock, *Kaplan and Sadock's Synopsis of Psychiatry*, Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins, 2015.

Burhan Bungin. *Sosiologi Komunikasi*, Jakarta: Kencana, 2006.

- Christianto Adhy Nugroho, *Pengaruh Minuman Beralkohol Terhadap Jumlah Lapisan Sel Spermatogenik dan Berat Vesikula Seminalis Mencit*, tanpa tahun.
- Dadang Hawari, *Penyalahgunaan dan Ketergantungan Alkohol*, Jakarta: Balai Penerbit Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, 2009.
- E. Utrecht. *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru, 1989.
- Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Airlangga, *Pengaruh Media terhadap Perilaku Konsumsi Alkohol pada Remaja*, 2022.
- George R. Terry. *Principles of Management*, 1972.
- Hamzah, *Hubungan Eksekutif dengan Legislatif Daerah dan Implikasi Hukumnya*, Makassar: Pasca arjana UNHAS, 2008.
- Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2008.
- Hizkia Respatiadi dan Sugianto Tandra. *“Memerangi Alkohol Ilegal: Prioritas Kebijakan di Bandung, Jawa Barat”*. Jakarta: Center for Indonesian Policy Studies (CIPS), 2018.
- Irawan Soejito. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Bina Aksara. 1981, hlm. 117.
- Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010,
- Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. *Laporan Nasional Riskesdas 2018*, Jakarta: Badan Litbangkes, 2019.
- Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009.
- M. Manullang. *Dasar-Dasar Manajemen*, 2008.
- Mulyadi Nitisusastro, *Kewirausahaan dan Manajemen Usaha Kecil*, ALFABETA, Jakarta, 2010.

- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung : Nusa Media, 2012.
- Philipus M. Hadjon, dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2008.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi ke-3*. Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Ricky R. Terry. *Management, 8th Edition*, Boston: Houghton Mifflin, 2004.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.
- Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, New Haven, 1922.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- _____, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, 2006.
- _____, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia, Cet. Kedua*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2006,
- _____, *Hukum dan Perilaku*, Jakarta: Kompas, 2009.
- _____, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009
- Sekretariat Jenderal DPR RI, *Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol, Jurnal Aspirasi, Vol. 10, No. 2*, 2019
- Shanti Riskiyani, dkk., “Aspek Sosial Budaya Konsumsi Minuman Beralkohol Tradisional,” *Media Kesehatan Masyarakat Indonesia*, Vol. 11, No. 2, 2015.
- Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- _____, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

- Sondang P. Siagian. *Fungsi-Fungsi Manajerial*, 2012
- Soekidjo Notoatmodjo, *Promosi Kesehatan dan Perilaku Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012.
- _____, *Ilmu Perilaku Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2014.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2016
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005.
- Taufiq Rohman Dhohiri. *Sosiologi Suatu Kajian Kehidupan Masyarakat*. Jakarta : Yudhistira”, Cetakan Kedua, 2007
- Topo Santoso. *Kriminologi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.
- World Health Organization, *Global Status Report on Alcohol and Health 2018*, WHO Press, Geneva, 2018.

C. INTERNET

- Dampak Efek Bahaya Minuman Keras Beralkohol bagi Kesehatan Manusia, diakses pada www.organisasi.org, diakses Maret 2026.
- Bahaya Minuman Keras bagi Kesehatan, dalam situs www.halosehat.com.
- <https://sulteng.antaranews.com/berita/46706/korban-miras-oplosan-di-palu-jadi-17-orang>
- <https://sulteng.antaranews.com/berita/40498/polda-sulteng-amankan-4-ton-cap-tikus>.
- https://id.wikipedia.org/wiki/Minuman_keras. Diakses pada tanggal 12 Februari 2026, Pukul 19.00 Wita.
- https://kbbi.web.id/kendali#google_vignette.
- Husnul Abdi. “10 Jenis Alkohol Dalam Minuman Keras, Ketahui Kandungannya”, (online). Diakses dari: <https://www.liputan6.com/hot/read/4226305/10jenis-alkohol-dalam-minuman-keras-ketahui-kandungannya>. Diunduh 15 Februari 2026.

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PALU

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN MINUMAN BERALKOHOL

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALI KOTA PALU,

- Menimbang : a. bahwa setiap warga negara berhak memperoleh perlindungan serta jaminan atas ketertiban dan ketenteraman dari dampak negatif peredaran dan konsumsi minuman beralkohol dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa dalam kondisi faktual di wilayah Kota Palu masih terdapat penyalahgunaan dalam produksi, peredaran, dan penjualan minuman beralkohol, termasuk minuman beralkohol tradisional, yang berpotensi menimbulkan gangguan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, serta dampak negatif terhadap kesehatan dan kehidupan sosial, yang dipengaruhi oleh dinamika sosial masyarakat, perkembangan kegiatan ekonomi, dan meningkatnya aksesibilitas terhadap minuman beralkohol sehingga diperlukan dasar hukum yang kuat bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian;

- c. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf c, ayat (2), ayat (4), dan Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, wali kota berwenang menetapkan tempat penjualan dan/atau peredaran dan pembatasan peredaran minuman beralkohol, serta melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran dan penjualan minuman beralkohol tradisional untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol;

Mengingat :

- 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3555);
- 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7153);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA
PALU
dan
WALIKOTA PALU

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENGAWASAN
DAN PENGENDALIAN MINUMAN BERALKOHOL.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) yang diproses dari hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi.
2. Minuman Beralkohol Tradisional yang selanjutnya disingkat MBT 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 tertentu.
3. Perusahaan adalah setiap bentuk usaha perseorangan atau badan usaha yang dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan berkedudukan di wilayah Negara Republik Indonesia, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang melakukan kegiatan usaha perdagangan Minuman Beralkohol.
4. Mengedarkan adalah menyalurkan, memasukkan dan/atau mendistribusikan Minuman Beralkohol untuk diperdagangkan di wilayah kota.
5. Perizinan Berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya.

6. Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission*) yang selanjutnya disebut Sistem OSS adalah sistem elektronik terintegrasi yang dikelola dan diselenggarakan oleh Lembaga OSS untuk penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.
7. Penjual Langsung adalah badan usaha yang melakukan penjualan Minuman Beralkohol kepada konsumen akhir untuk diminum di tempat.
8. Pengecer adalah orang atau badan usaha yang menjual minuman beralkohol khusus dalam kemasan secara eceran.
9. Pengendalian adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengendalikan, mengetahui, menilai dan mengarahkan agar peredaran minuman beralkohol dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.
10. Pengawasan adalah serangkaian kegiatan pencarian, pengumpulan dan analisa data dan/atau keterangan lainnya terhadap segala bentuk pelanggaran usaha peredaran dan/atau penjualan minuman beralkohol.
11. Peredaran Minuman Beralkohol adalah kegiatan usaha menyalurkan minuman beralkohol untuk diperdagangkan di dalam negeri.
12. Pelaku Usaha adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan usaha di wilayah Kota.
13. Kota adalah Kota Palu.
14. Wali Kota adalah Wali Kota Palu.
15. Pemerintah Daerah adalah Wali Kota sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
16. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Wali Kota Palu dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kota.

17. Dinas adalah Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian dan perdagangan.

Pasal 2

Peraturan Daerah ini diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. perlindungan;
- d. ketertiban dan keamanan;
- e. kesehatan masyarakat;
- f. norma agama; dan
- g. norma adat istiadat.

Pasal 3

Pengelenggaraan Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol bertujuan untuk:

- a. melindungi masyarakat dari dampak negatif Minuman Beralkohol, termasuk MBT;
- b. mewujudkan ketertiban, keamanan, dan ketenteraman masyarakat;
- c. menjaga kesehatan masyarakat;
- d. mengendalikan produksi, peredaran, dan penjualan Minuman Beralkohol, termasuk MBT;
- e. mencegah penyalahgunaan Minuman Beralkohol; dan
- f. menjamin penghormatan terhadap norma agama dan adat istiadat.

Pasal 4

Ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Daerah ini meliputi:

- a. kewenangan;
- b. jenis dan klasifikasi Minuman Beralkohol;
- c. penjualan dan peredaran;
- d. MBT;
- e. Pengawasan dan Pengendalian;
- f. peran serta masyarakat; dan
- g. larangan.

BAB II KEWENANGAN

Pasal 5

Dalam pelaksanaan Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, Wali Kota berwenang:

- a. melakukan pembatasan peredaran Minuman Beralkohol sesuai dengan pertimbangan karakteristik daerah, nilai budaya, dan kearifan lokal;
- b. menetapkan tempat tertentu sebagai lokasi yang dapat digunakan untuk penjualan langsung dan/atau penjualan secara eceran Minuman Beralkohol;
- c. menetapkan tempat tertentu sebagai tempat yang dilarang untuk memperdagangkan Minuman Beralkohol;
- d. melakukan Pengawasan dan Pengendalian terhadap produksi, peredaran dan penjualan Minuman Beralkohol, termasuk Minuman Beralkohol produksi dalam negeri secara tradisional; dan
- e. melakukan Pengawasan dan Pengendalian terhadap produksi MBT yang digunakan untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan tertentu.

BAB III JENIS DAN KLASIFIKASI MINUMAN BERALKOHOL

Pasal 6

Jenis Minuman Beralkohol terdiri atas :

- a. produksi dalam negeri;
- b. produksi luar negeri; dan
- c. tradisional.

Pasal 7

- (1) Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a dan huruf b dikelompokkan dalam golongan:
 - a. Minuman Beralkohol golongan A;
 - b. Minuman Beralkohol golongan B; dan
 - c. Minuman Beralkohol golongan C.

- (2) Minuman Beralkohol golongan A sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) dengan kadar sampai dengan 5% (lima persen).
- (3) Minuman Beralkohol golongan B sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) dengan kadar lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen).
- (4) Minuman Beralkohol golongan C sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c merupakan minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) dengan kadar lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen).

Pasal 8

- (1) Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 merupakan barang dalam Pengawasan.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pengadaan Minuman Beralkohol; dan
 - b. peredaran dan penjualannya.
- (3) Pengadaan Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a berasal dari:
 - a. produksi dalam negeri;
 - b. produksi luar negeri; dan
 - c. tradisional.

BAB IV

PENJUALAN DAN PEREDARAN

Pasal 9

- (1) Minuman Beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C hanya dapat dijual di:
 - a. hotel berbintang 3, berbintang 4, dan berbintang 5;

- b. restoran dengan tanda talam kaca dan talam selaka;
 - c. bar, pub atau klub malam; dan
 - d. tempat tertentu selain huruf a sampai dengan huruf c yang ditetapkan oleh Wali Kota.
- (2) Tempat tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d wajib berjarak minimal 2.000 (dua ribu) meter dari tempat peribadatan, lembaga pendidikan, dan rumah sakit atau fasilitas pelayanan kesehatan lainnya.
- (3) Selain tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Minuman Beralkohol golongan A dapat dijual secara eceran di *supermarket* dan *hypermarket* sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penjualan Minuman Beralkohol golongan B dan golongan C secara eceran hanya dapat dilakukan oleh Pengecer di tempat atau lokasi tertentu yang ditetapkan oleh Wali Kota.

Pasal 10

Penjualan Minuman Beralkohol dilakukan terpisah dengan barang jualan lainnya.

Pasal 11

- (1) Dengan mempertimbangkan karakteristik daerah, kearifan lokal, serta norma agama dan sosial budaya masyarakat, Wali Kota menetapkan pembatasan peredaran Minuman Beralkohol pada tempat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (3).
- (2) Pembatasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pembatasan lokasi, waktu, dan/atau kegiatan usaha.
- (3) Pembatasan peredaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara:
- a. permanen; dan/atau
 - b. sementara pada waktu tertentu, termasuk pada hari besar keagamaan, bulan suci, atau kegiatan tertentu yang bersifat keagamaan, sosial, dan budaya.

- (4) Pembatasan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b dapat meliputi:
 - a. pelarangan penjualan dan/atau peredaran Minuman Beralkohol;
 - b. penghentian sementara kegiatan usaha tertentu yang berkaitan dengan penyediaan Minuman Beralkohol; dan/atau
 - c. pembatasan jam operasional tempat usaha.
- (5) Pembatasan peredaran Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Wali Kota.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan, pelaksanaan, dan pengawasan pembatasan peredaran Minuman Beralkohol diatur dalam Peraturan Wali Kota.

Pasal 12

Penjualan Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) hanya dapat diberikan kepada konsumen yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih dengan menunjukkan kartu identitas kepada petugas atau pramuniaga.

Pasal 13

- (1) Setiap Pelaku Usaha yang melakukan kegiatan pengedaran dan/atau penjualan Minuman Beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C di wilayah Kota wajib memiliki Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan berdasarkan Sistem OSS.
- (3) Pelaku Usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif.
- (4) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat berupa:
 - a. teguran tertulis;
 - b. penghentian sementara kegiatan usaha;
 - c. pembekuan Perizinan Berusaha;
 - d. denda administratif; dan/atau
 - e. pencabutan Perizinan Berusaha.

- (5) Pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan tingkat pelanggaran.
- (6) Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf d sebesar paling banyak Rp10.000.000 (sepuluh juta rupiah) dengan mempertimbangkan skala usaha dan/atau dampak yang ditimbulkan.
- (7) Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disetor ke kas daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 14

- (1) Pengecer wajib memasang pengumuman yang memuat larangan mengonsumsi Minuman Beralkohol di tempat penjualan.
- (2) Pengecer dan Penjual Langsung Minuman Beralkohol wajib memiliki Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengecer dan Penjual Langsung yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan/atau ayat (2) dikenai sanksi administratif.
- (4) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat berupa:
 - a. teguran tertulis;
 - b. penghentian sementara kegiatan usaha;
 - c. pembekuan Perizinan Berusaha;
 - d. denda administratif; dan/atau
 - e. pencabutan Perizinan Berusaha.
- (5) Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf d ditetapkan paling banyak sebesar Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan mempertimbangkan skala usaha dan/atau dampak yang ditimbulkan.
- (6) Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disetor ke kas daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 15

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (4) diatur dalam Peraturan Wali Kota.

BAB V

MINUMAN BERALKOHOL TRADISIONAL

Pasal 16

- (1) Setiap orang dilarang memproduksi dan/atau mengedarkan MBT di wilayah Kota.
- (2) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), produksi dan/atau penggunaan MBT hanya dapat diperbolehkan untuk keperluan adat istiadat dan/atau upacara keagamaan tertentu yang dilaksanakan secara terbatas dan tidak untuk diperjualbelikan.
- (3) Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilaporkan kepada Wali Kota melalui Dinas.

Pasal 17

- (1) Setiap orang dilarang memasukkan dan/atau mengedarkan MBT ke dalam wilayah Kota.
- (2) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemasukan dan/atau peredaran MBT hanya dapat dilakukan untuk keperluan adat istiadat dan/atau upacara keagamaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2).
- (3) Pemasukan MBT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib memperoleh persetujuan Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk.
- (4) MBT yang dimasukkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang untuk diperjualbelikan dan hanya digunakan secara terbatas sesuai dengan peruntukannya.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara permohonan, pemberian persetujuan, dan pengawasan pemasukan MBT diatur dalam Peraturan Wali Kota.

Pasal 18

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dan Pasal 17 dikenai sanksi administratif.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. teguran tertulis;
 - b. penghentian kegiatan;
 - c. penyitaan dan/atau pemusnahan MBT; dan/atau
 - d. denda administratif.
- (3) Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d ditetapkan paling banyak sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (4) Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan penerimaan daerah dan disetor ke kas daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Wali Kota.

BAB VI

PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN

Pasal 19

- (1) Wali Kota melakukan Pengawasan dan Pengendalian terhadap peredaran dan/atau penjualan Minuman Beralkohol.
- (2) Wali Kota melakukan Pengawasan dan Pengendalian terhadap produksi dan penggunaan MBT untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan tertentu.
- (3) Pengawasan dan Pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota.
- (4) Dalam melaksanakan Pengawasan dan Pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Satuan Polisi Pamong Praja Kota dapat berkoordinasi dengan aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau Tentara Nasional Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (5) Pengawasan dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan melalui kegiatan:
 - a. pemantauan dan patroli;
 - b. pemeriksaan terhadap tempat usaha dan/atau kegiatan;
 - c. penindakan terhadap pelanggaran; dan/atau
 - d. pembinaan kepada masyarakat dan Pelaku Usaha.
- (6) Dalam melaksanakan penindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) huruf c, Satuan Polisi Pamong Praja Kota berwenang:
 - a. melakukan penghentian kegiatan;
 - b. melakukan penyitaan MBT dan/atau Minuman Beralkohol;
 - c. merekomendasikan pengenaan sanksi administratif; dan/atau
 - d. melakukan tindakan administratif lain yang bersifat penertiban sesuai dengan kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan Pengawasan dan Pengendalian diatur dalam Peraturan Wali Kota.

Pasal 20

- (1) Wali Kota dalam melaksanakan Pengawasan dan Pengendalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) dapat membentuk Tim Terpadu Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.
- (2) Tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur :
 - a. Dinas;
 - b. Perangkat Daerah yang membidangi perizinan;
 - c. Perangkat Daerah yang membidangi kesehatan;
 - d. Perangkat Daerah yang membidangi pariwisata;
 - e. Satuan Polisi Pamong Praja Kota;
 - f. unit pelaksana teknis pengawasan obat dan makanan wilayah kerja Kota; dan
 - g. instansi terkait lainnya.

- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, Tim Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berkoordinasi dengan aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau Tentara Nasional Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Tim Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Wali Kota.

Pasal 21

Tim Terpadu Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol mempunyai tugas:

- a. melakukan koordinasi pelaksanaan Pengawasan dan Pengendalian;
- b. melakukan operasi bersama dan/atau penertiban terpadu;
- c. melakukan pengumpulan data dan informasi;
- d. melakukan evaluasi pelaksanaan pengawasan dan pengendalian; dan
- e. menyampaikan laporan kepada Wali Kota.

Pasal 22

Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan keanggotaan, tugas, dan tata kerja Tim Terpadu Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol diatur dalam Peraturan Wali Kota.

BAB VII PERAN SERTA MASYARAKAT

Pasal 23

- (1) Masyarakat dapat berperan serta dalam Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol dan MBT.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaporkan produksi, pemasukan, pengedaran dan/atau penjualan Minuman Beralkohol dan MBT yang tidak sesuai dengan Peraturan Daerah ini.

- (3) Masyarakat dapat menyampaikan laporan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Satuan Polisi Pamong Praja Kota dan/atau Kepolisian Republik Indonesia.

Pasal 24

Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) meliputi:

- a. perseorangan; dan/atau
- b. kelompok masyarakat.

Pasal 25

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara peran serta masyarakat dalam Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol dan MBT diatur dalam Peraturan Wali Kota.

BAB VIII LARANGAN

Pasal 26

Setiap orang dilarang:

- a. membeli dan/atau meminum Minuman Beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C di luar tempat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1);
- b. membawa, memasukkan, dan/atau mengonsumsi Minuman Beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C dari luar ke dalam lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1);
- c. memproduksi, mengedarkan, menyediakan, dan/atau menjual Minuman Beralkohol tanpa Perizinan Berusaha;
- d. mengedarkan dan/atau menjual Minuman Beralkohol kepada orang yang berusia di bawah 21 (dua puluh satu) tahun yang dibuktikan dengan kartu identitas; atau
- e. memproduksi, mengedarkan, membeli, menjual, dan/atau mengonsumsi Minuman Beralkohol oplosan.

BAB IX
KETENTUAN PIDANA

Pasal 27

Setiap orang yang melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 dipidana dengan pidana denda paling banyak kategori II.

BAB X
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 28

Peraturan Wali Kota pelaksanaan Peraturan Daerah ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

Pasal 29

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Palu.

Ditetapkan di Palu
pada tanggal ...

WALI KOTA PALU,

HADIANTO RASYID

Diundangkan di Palu
pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH KOTA PALU,

IRMAYANTI

LEMBARAN DAERAH KOTA PALU TAHUN ...
NOMOR ...

NOREG PERATURAN DAERAH KOTA PALU
PROVINSI SULAWESI TENGAH: ..., .../...

PENJELASAN
ATAS
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PALU
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN MINUMAN BERALKOHOL

I. UMUM

Nilai dasar Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia serta mewujudkan ketertiban dan kesejahteraan masyarakat. Dalam kerangka tersebut, setiap warga negara berhak memperoleh perlindungan serta jaminan atas ketertiban dan ketenteraman dari berbagai potensi gangguan terhadap kehidupan sosial, termasuk yang dapat timbul dari peredaran dan konsumsi Minuman Beralkohol. Penyelenggaraan pemerintahan diarahkan pada terwujudnya keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat dengan memperhatikan nilai agama, norma sosial, dan adat istiadat yang hidup dalam masyarakat.

Upaya penataan diarahkan untuk menjamin ketertiban umum, perlindungan kesehatan masyarakat, serta kepastian dalam aktivitas yang berpotensi menimbulkan dampak sosial. Dalam kerangka nilai tersebut, penghormatan terhadap adat istiadat dan kegiatan keagamaan tetap diperhatikan, sehingga penerapannya dilakukan secara terbatas dan proporsional. Keseluruhan arah ini mencerminkan upaya mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib, aman, sehat, dan harmonis, dengan menjaga keseimbangan antara kepentingan umum, perlindungan masyarakat, dan penghormatan terhadap nilai sosial dan budaya.

Kondisi faktual di Kota menunjukkan bahwa peredaran dan konsumsi Minuman Beralkohol, termasuk MBT, cenderung masih berlangsung dalam berbagai bentuk di masyarakat, baik melalui jalur resmi maupun jalur informal yang sulit terdeteksi. Kondisi tersebut berdampak pada masih ditemukannya produk yang tidak memenuhi standar keamanan serta menimbulkan risiko terhadap kesehatan dan keselamatan masyarakat. Dalam rangka penanganan kondisi tersebut, Pemerintah Daerah telah melaksanakan Pengawasan dan Pengendalian melalui pengaturan perizinan, pengawasan peredaran, serta penertiban di lapangan. Namun demikian, pelaksanaannya masih cenderung administratif, parsial, dan reaktif, sehingga belum membentuk sistem pengendalian yang terintegrasi, konsisten, dan berkelanjutan.

Di sisi lain, dinamika peredaran tersebut menunjukkan kompleksitas yang tidak hanya berkaitan dengan ketertiban umum, tetapi juga mencakup dimensi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat. Terdapat potensi peredaran melalui jalur informal dan ilegal yang sulit dijangkau pengawasan, serta keterbatasan koordinasi antar Perangkat Daerah, yang mengakibatkan Pengawasan dan Pengendalian belum efektif menjangkau seluruh rantai peredaran. Kondisi ini mencerminkan adanya keterbatasan sistem dalam mengantisipasi risiko yang berkembang secara berkelanjutan, terutama terkait keamanan produk dan perlindungan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengaturan yang komprehensif dan terintegrasi guna mewujudkan Pengawasan dan Pengendalian yang efektif, berkelanjutan, serta selaras dengan karakteristik daerah dan nilai sosial budaya masyarakat.

Dalam kerangka peraturan perundang-undangan, Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol merupakan bagian dari urusan pemerintahan bidang perdagangan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol memberikan kewenangan kepada Wali Kota untuk menetapkan tempat penjualan dan/atau peredaran serta pembatasan peredaran, termasuk melakukan Pengawasan dan Pengendalian terhadap produksi, peredaran, dan penjualan MBT untuk kebutuhan adat istiadat atau kegiatan keagamaan.

Berdasarkan hal tersebut, diperlukan pengaturan pada tingkat daerah dalam bentuk Peraturan Daerah guna memberikan kepastian hukum dan memperkuat dasar pelaksanaan Pengawasan dan Pengendalian yang lebih operasional dan terintegrasi. Pengaturan ini mencakup penataan peredaran, penetapan tempat penjualan, Pengawasan dan Pengendalian terhadap MBT secara terbatas, serta penegakan ketentuan di daerah. Dengan demikian, Peraturan Daerah ini diharapkan menjadi landasan yang efektif, terintegrasi dan berkelanjutan dalam penyelenggaraan Pengawasan dan Pengendalian, sekaligus menjamin perlindungan masyarakat serta menjaga ketertiban umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah bahwa penyelenggaraan Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang jelas, tegas, dan dapat dipahami, sehingga memberikan jaminan kepastian bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah dalam bertindak.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah bahwa pengaturan Minuman Beralkohol harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat, khususnya dalam menjaga kesejahteraan, ketenteraman, dan kualitas hidup masyarakat.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas perlindungan” adalah bahwa pengaturan Minuman Beralkohol bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari dampak negatif yang ditimbulkan oleh produksi, peredaran, dan konsumsi Minuman Beralkohol.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan keamanan” adalah bahwa penyelenggaraan Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol diarahkan untuk mewujudkan kondisi masyarakat yang tertib, aman, dan kondusif dari gangguan yang dapat ditimbulkan oleh penyalahgunaan Minuman Beralkohol.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kesehatan masyarakat” adalah bahwa pengaturan Minuman Beralkohol bertujuan untuk melindungi dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat serta mencegah dampak buruk Minuman Beralkohol terhadap kesehatan fisik dan mental.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas norma agama” adalah bahwa pengaturan Minuman Beralkohol memperhatikan dan menghormati nilai ajaran agama yang hidup dalam masyarakat.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas norma adat istiadat” adalah bahwa pengaturan Minuman Beralkohol memperhatikan nilai adat istiadat dan kearifan lokal yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, termasuk dalam hal penggunaan MBT untuk kepentingan tertentu yang bersifat adat atau keagamaan.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “hotel berbintang 3, berbintang 4, dan berbintang 5” adalah hotel yang telah ditetapkan klasifikasinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “restoran dengan tanda talam kaca dan talam selaka” adalah restoran yang telah ditetapkan klasifikasinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “bar, pub, atau klub malam” adalah usaha penyediaan makanan dan minuman yang dilengkapi dengan fasilitas hiburan, yang diselenggarakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan dan memiliki Perizinan Berusaha yang sah.

Huruf d

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “*supermarket* dan *hypermarket*” adalah toko swalayan yang telah ditetapkan klasifikasinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perdagangan dan memiliki Perizinan Berusaha yang sah.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “secara terbatas” adalah penggunaan yang dibatasi pada waktu, tempat, jumlah, dan pihak tertentu yang terkait langsung dengan pelaksanaan adat istiadat dan/atau upacara keagamaan, serta tidak dilakukan secara terus-menerus dan tidak untuk konsumsi umum.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 17

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “pejabat yang ditunjuk” adalah pejabat pada Dinas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “minuman beralkohol oplosan” adalah minuman beralkohol yang dibuat dengan mencampur Minuman Beralkohol dengan bahan lain yang tidak memenuhi standar keamanan dan/atau mengandung bahan berbahaya bagi kesehatan sehingga berpotensi membahayakan jiwa manusia.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KOTA PALU TAHUN ...
NOMOR ...