

# PENEGAKAN HUKUM PENGATURAN MINUMAN BERALKOHOL

**Harris Y. P. Sibuea**

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI,  
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara I Lantai 2,  
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta,  
E-mail: harris\_sibuea@yahoo.com, harris.sibuea@dpr.go.id

Naskah diterima: 12 Maret 2016

Naskah direvisi: 25 Mei 2016

Naskah diterbitkan: 17 Juni 2016

## **Abstract**

*The series of events of deaths from alcohol abuse is still common. Indonesia as a state of law, in its constitution has guaranteed that every person has the right physically and mentally prosperous life, a home and get a good environment and healthy and receive medical care. Two opposites illustrates the maximum effectiveness of the law have not been implemented in the legislation relating to the control of alcoholic beverages. This study intends to discuss the question of how regulation of alcoholic beverages in Indonesia and how law enforcement regulation of alcoholic beverages in Indonesia. This issue becomes important to be studied considering the hitherto regulations concerning alcoholic beverages sector are still scattered in various laws and regulations. The Bill on Prohibition of Alcoholic Beverages is expected to accommodate all of the legal issues ranging from the control of alcoholic beverages to the limits consumption of alcoholic beverages. Law enforcement regulation of alcoholic beverages is not optimal realized in Indonesia. This is due to several factors the effectiveness of the law have not been met to the fullest.*

*Keywords: alcoholic beverages, law enforcement, the effectiveness of the law, a Bill on Prohibition of Alcoholic Beverages*

## **Abstrak**

Rentetan peristiwa kematian akibat penyalahgunaan minuman beralkohol sampai saat ini masih sering terjadi. Indonesia sebagai negara hukum dalam konstitusinya telah menjamin bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Dua hal yang bertolak belakang tersebut menggambarkan efektifitas hukum belum maksimal diterapkan dalam peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pengendalian minuman beralkohol. Kajian ini bermaksud untuk membahas mengenai permasalahan bagaimana pengaturan minuman beralkohol di Indonesia serta bagaimana penegakan hukum pengaturan minuman beralkohol di Indonesia. Masalah ini menjadi penting untuk dikaji mengingat sampai sekarang pengaturan mengenai minuman beralkohol masih tersebar secara sektoral di berbagai peraturan perundang-undangan. RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol diharapkan dapat mengakomodir semua permasalahan hukum mulai dari pengendalian minuman beralkohol sampai pada batasan konsumsi minuman beralkohol. Penegakan hukum pengaturan minuman beralkohol belum optimal terealisasi di Indonesia. Hal ini disebabkan beberapa faktor efektivitas hukum belum terpenuhi secara maksimal.

Kata kunci: minuman beralkohol, penegakan hukum, efektifitas hukum, RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum, sehingga setiap

kegiatan masyarakat yang merupakan aktifitas kehidupan masyarakat tersebut harus

berdasarkan pada peraturan yang ada dan berdasarkan atas hukum, sehingga setiap

norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Hukum tidak lepas dari kehidupan manusia, karena hukum merupakan aturan untuk mengatur tingkah laku manusia. Norma hukum yang berlaku di masyarakat saat ini seringkali tidak dipatuhi, sehingga banyak sekali pelanggaran hukum yang dilakukan.

Eksistensi hukum di tengah masyarakat memang tidak berdiri sendiri. Hukum memiliki keterkaitan yang erat dengan kehidupan masyarakat. Hukum sering disebut sebagai gejala sosial, dimana ada masyarakat, disitu ada hukum. Keberadaan hukum merupakan suatu kebutuhan masyarakat, baik kebutuhan masyarakat secara individu maupun dalam berinteraksi dengan orang lain dalam pergaulannya. Hukum bahkan dibutuhkan dalam pergaulan yang sederhana sampai pergaulan yang luas antar-bangsa, karena hukumlah yang menjadi landasan aturan permainan dalam tata kehidupan.<sup>1</sup>

Berbagai media massa Indonesia, baik televisi maupun media elektronik sampai media cetak, memberikan informasi berita kepada khalayak masyarakat tentang rentetan peristiwa kematian akibat konsumsi minuman beralkohol. Dampak terhadap masyarakat yang tidak mengkonsumsi minuman beralkohol juga terasa, yaitu menjadi korban dari si peminum minuman beralkohol mulai dari meningkatnya kasus kriminal sampai kemiskinan yang semakin bertambah. Semakin lama hal tersebut menyebabkan terjadinya perubahan nilai terhadap minuman beralkohol di masyarakat. Perubahan nilai baik secara hukum maupun agama dianggap merupakan hal yang tidak baik menjadi sesuatu yang dianggap lumrah dan wajar untuk dilakukan.

Penelitian Pusat Kajian Kriminologi Universitas Indonesia tahun 2013 mengenai kasus pembunuhan oleh anak memberikan data atau informasi yang dapat menjelaskan lebih jauh akibat konsumsi minuman beralkohol terhadap kejahatan kekerasan. Penelitian ini dilakukan terhadap 43 responden yang merupakan anak

didik pemasyarakatan (narapidana anak) yang ditahan di lembaga pemasyarakatan (lapas) anak Tangerang, lapas anak Palembang, lapas anak Bandung, lapas anak Kutoarjo, dan lapas anak Tomohon. Penelitian ini ditemukan bahwa dari 43 responden sebesar 34,9% (15 orang anak) mengkonsumsi alkohol saat melakukan pembunuhan. Penelitian ini menyimpulkan akses mendapatkan minuman beralkohol yang terlalu mudah merupakan alasan utama mengapa remaja berada dalam pengaruh minuman beralkohol pada saat melakukan tindak kriminal dalam hal ini pembunuhan. Hal ini didukung dengan data dari Dinas Penelitian dan Pengembangan Kepolisian Republik Indonesia (Dislitbang Polri) tahun 2012. Dislitbang Polri menemukan pelajar Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) dan mahasiswa menduduki jumlah tertinggi penggunaan narkoba dan minuman beralkohol yaitu sebanyak 70% pengguna. Pengguna minuman beralkohol remaja mulai dari usia 14–16 tahun sebanyak 47,7%, 17–20 tahun sebanyak 51,1% dan 21–24 tahun 31%.<sup>2</sup>

Informasi dari media massa dan data tersebut bertolak belakang dari tujuan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Pasal konstitusi tersebut menggambarkan bahwa hak setiap warga negara Indonesia tidak boleh dilanggar oleh siapapun dan harus dihormati, agar setiap warga negara Indonesia dapat menikmati kehidupan yang sejahtera lahir dan batin. Negara berkewajiban mengatur masyarakat melalui peraturan perundang-undangan, khususnya peredaran dan penggunaan minuman beralkohol. Berbagai peraturan perundang-undangan terkait peredaran minuman beralkohol dibuat untuk mengakomodir tujuan dari Pasal 28H

<sup>1</sup> Hasim Purba, *Suatu Pedoman Memahami Ilmu Hukum*, Medan: Cahaya Ilmu, 2006, hal. 2.

<sup>2</sup> FX. Joko Priyono, "Urgensi Pengaturan Peredaran Minuman Beralkohol Melalui Peraturan Daerah di Kota Salatiga," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* No. 2, Jilid 43, April 2014, hal. 260.

ayat (1) UUD Tahun 1945 tersebut. Namun kenyataannya peraturan perundang-undangan yang ada saling membatalkan, dengan tidak memikirkan masyarakat yang berhak hidup sejahtera lahir dan batin di lingkungan yang baik dan sehat.

Peraturan Presiden No. 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol yang menjadi dasar hukum tertinggi dalam hal pengawasan peredaran minuman beralkohol di Indonesia, dibuat karena Mahkamah Agung dengan Putusan No. 42 P/HUM/2012 tertanggal 18 Juni 2013 menyatakan Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Perpres No. 74 Tahun 2013 tersebut bertentangan dengan UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Pelindungan Konsumen, dan UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Perpres No. 74 Tahun 2013 berbenturan dengan sejumlah peraturan daerah yang melarang total peredaran minuman beralkohol. Seharusnya, Perpres memberikan ruang pada peraturan daerah untuk membatasi secara total peredaran minuman beralkohol di wilayahnya. Inti substansi hukum dari Perpres No. 74 Tahun 2013 adalah menetapkan bahwa minuman beralkohol boleh beredar kembali dengan pengawasan. Dalam Perpres tersebut, minuman beralkohol dikelompokkan dalam 3 (tiga) golongan. *Pertama*, golongan A adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C<sub>2</sub>H<sub>5</sub>OH) dengan kadar sampai dengan 5 persen. *Kedua*, golongan B adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol dengan kadar lebih dari lima sampai 20 persen. *Ketiga*, golongan C, yaitu minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol dengan kadar lebih dari 20-55 persen. Pasal 7 Perpres No. 74 Tahun 2013 menegaskan, minuman beralkohol golongan A, B, dan C hanya boleh dijual di sejumlah tempat di antaranya hotel, bar, dan restoran yang memenuhi persyaratan. Selain itu, minuman beralkohol juga bisa diperjualbelikan di toko bebas bea.

Terkait minuman beralkohol di Indonesia, diperlukan pembuatan hukum dari pemerintah untuk membentuk suatu regulasi apakah itu pengendalian, pengawasan sampai pada pelarangan. Sampai sekarang ini dasar peredaran minuman beralkohol di Indonesia berdasarkan Peraturan Presiden No. 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, kemudian dilanjutkan dengan peraturan pelaksana yakni Permendag No. 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Permendag No. 20 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Perizinan Minuman Beralkohol.

Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, sudah sepatutnya bertanggung jawab dalam menangani masalah minuman beralkohol. Tanggung jawab pemerintah seharusnya tidak hanya sekedar mengeluarkan peraturan dan kebijakan atau melakukan pengawasan dan pengendalian atas peredaran minuman beralkohol, namun juga yang tidak kalah penting adalah melakukan pengawasan sekaligus penegakan hukum (*law enforcement*) secara tegas atas peraturan dan kebijakan yang telah dikeluarkan dan melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai dampak mengkonsumsi minuman beralkohol.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan paparan tersebut, maka permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana pengaturan minuman beralkohol dan penegakan hukum pengaturan minuman beralkohol di Indonesia. Kedua pokok permasalahan tersebut menjadi penting untuk dikaji mengingat pengaturan minuman beralkohol yang telah ada belum mampu untuk mengatasi dampak dari penyalahgunaan minuman beralkohol.

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan tulisan ini adalah untuk mengetahui pengaturan minuman beralkohol di Indonesia dan penegakan hukum pengaturan minuman beralkohol di Indonesia. Tulisan ini diharapkan

akan memberikan kegunaan atau manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, tulisan ini dapat digunakan untuk memperkuat pengetahuan hukum dalam penegakan hukum pengaturan minuman beralkohol di Indonesia. Secara praktis, tulisan ini dapat digunakan untuk kepentingan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Larangan Minuman Beralkohol yang tercantum dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2014-2019.

## II. KERANGKA PEMIKIRAN

### 1. Teori Efektifitas Hukum

Bronislaw Malinowski memaparkan teori efektifitas pengendalian sosial atas hukum yang tercermin dalam 3 (tiga), masalah yakni (1) dalam masyarakat modern, tata tertib kemasyarakatan dijaga antara lain oleh suatu sistem pengendalian sosial yang bersifat memaksa, yaitu hukum; untuk melaksanakannya, hukum didukung oleh suatu sistem alat-alat kekuasaan (kepolisian, pengadilan dan sebagainya) yang diorganisasi oleh suatu negara; (2) dalam masyarakat primitif alat-alat kekuasaan serupa itu kadang-kadang tidak ada; (3) dengan demikian apakah dalam masyarakat primitif tidak ada hukum.<sup>3</sup> Bronislaw Malinowski menganalisis efektifitas hukum dalam masyarakat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu masyarakat modern dan masyarakat primitif. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar secara luas, spesialisasi di bidang industri, dan pemakaian teknologi canggih. Dalam masyarakat modern, hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang itu ditegakkan oleh kepolisian, pengadilan, dan sebagainya. Masyarakat primitif merupakan masyarakat yang mempunyai sistem ekonomi yang sederhana. Dalam masyarakat primitif tidak mengenal alat-alat kekuasaan.<sup>4</sup>

Lawrence M. Friedman mengemukakan 3 (tiga) unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum, yaitu meliputi struktur, substansi, dan budaya hukum. Struktur sistem hukum terdiri dari: (a) unsur-unsur jumlah dan

ukuran pengadilan, serta yurisdiksinya (yaitu jenis kasus yang mereka periksa dan bagaimana serta mengapa); (b) cara naik banding dari suatu pengadilan ke pengadilan lainnya; dan (c) bagaimana badan legislatif ditata, berapa banyak orang yang duduk di Komisi Dagang Federal, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan prosedur yang harus diikuti.<sup>5</sup> Pengertian substansi sistem hukum meliputi: (a) aturan, norma, dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum; (b) produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Budaya hukum sebagai sikap dan nilai yang ada hubungan dengan hukum dan sistem hukum serta sikap dan nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Ada 2 (dua) macam budaya hukum, yakni (a) kultur hukum eksternal, kultur hukum yang ada pada populasi umum; (b) kultur hukum internal, kultur hukum para anggota masyarakat yang menjalankan tugas hukum yang terspesialisasi. Sehubungan dengan budaya hukum, Esmi Warassih Pujirahayu, mengemukakan bahwa budaya hukum seorang hakim (*internal legal culture*) akan berbeda dengan budaya hukum masyarakat (*external legal culture*). Bahkan perbedaan pendidikan, jenis kelamin, suku, kebangsaan, pendapatan, dan lain-lain dapat merupakan faktor yang memengaruhi budaya hukum seseorang.<sup>6</sup> Budaya hukum merupakan kunci untuk memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat di dalam sistem hukum yang lain.<sup>7</sup>

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektifitas hukum mempunyai 5 (lima) faktor yang saling berkaitan dengan erat karena merupakan esensi dari proses penegakan hukum serta juga merupakan tolak ukur daripada efektifitas penegakan hukum. Kelima faktor efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto antara lain: *pertama*, faktor hukum sendiri, masalah yang terjadi atau gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari hukum/undang-undang

<sup>3</sup> H. Halim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hal. 304-305.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hal. 304-305.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 305-305.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal. 305-305.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal. 305-305.

disebabkan karena (a) tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang; (b) belum adanya peraturan pelaksana yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang; (c) ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.<sup>8</sup>

*Kedua*, faktor penegak hukum, ruang lingkup dari istilah penegak hukum luas sekali. Di dalam tulisan ini yang dimaksudkan dengan penegak hukum akan dibatasi pada penegak hukum yang secara langsung berkecimpung di dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, tetapi juga *peace maintenance*. Penegak hukum tersebut mencakup mereka yang bertugas di bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, pengacara dan permasyarakatan.<sup>9</sup> Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat yang hendaknya mempunyai kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi masyarakat. Penegak hukum harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian dari masyarakat dan juga mampu membawakan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Penegak hukum harus dapat memanfaatkan unsur pola tradisional tertentu sehingga menggairahkan partisipasi masyarakat. Penegak hukum juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.<sup>10</sup>

*Ketiga*, faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum, tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya. Jika hal tersebut tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.<sup>11</sup> Oleh karena itu, sarana atau fasilitas tersebut sebaiknya dianuti pola pikir: (a) yang tidak

ada: diadakan yang baru betul; (b) yang rusak atau salah: diperbaiki atau dibetulkan; (c) yang kurang: ditambah; (d) yang macet: dilancarkan; (e) yang mundur atau merosot: dimajukan atau ditingkatkan.<sup>12</sup>

*Keempat*, faktor masyarakat, penegakan hukum berasal dari masyarakat bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum.<sup>13</sup> Apabila masyarakat sudah mengetahui hak dan kewajiban mereka, mereka juga akan mengetahui aktifitas penggunaan upaya hukum untuk melindungi, memenuhi dan mengembangkan kebutuhan mereka dengan aturan yang ada. Hal itu semua biasanya dinamakan kompetensi hukum yang tidak mungkin ada apabila warga masyarakat: (a) tidak mengetahui atau tidak menyadari apabila hak mereka dilanggar atau terganggu; (b) tidak mengetahui akan adanya upaya hukum untuk melindungi kepentingannya; (c) tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya hukum karena faktor keuangan, psikis, sosial atau politik; (d) tidak mempunyai pengalaman menjadi anggota organisasi yang memperjuangkan kepentingannya; (e) mempunyai pengalaman kurang baik di dalam proses interaksi dengan berbagai unsur kalangan hukum formal.<sup>14</sup>

*Kelima*, faktor kebudayaan, kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianut) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan 2 (dua) keadaan ekstrim yang harus diserasikan.<sup>15</sup>

Pandangan lain tentang efektifitas hukum dikemukakan oleh Clarence J. Dias dengan 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya suatu sistem hukum, yakni:<sup>16</sup>

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, hal. 17-18.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 19.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal. 34.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 37.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal. 44.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal. 45.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 56-57.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 59-60.

<sup>16</sup> Clarence J. Dias, "Research on Legal Services and Poverty: Its Relevance to the Design of Legal Services Programs in Developing Countries", 1975, hal 150.

*An effective legal system may be described as one in which there exists a high degree of congruence between legal rules and human conduct. Thus, an effective legal system will be characterized by minimal disparity between the formal legal system and the operative legal system. Arguably, the effectiveness of a legal system is secured by: (a) The intelligibility of its legal rules; (b) A high level of public knowledge of the content of the legal rules; (c) efficient and effective mobilization of the legal rules through: a committed administration and citizen involvement and participation in the mobilization process; (d) Dispute settlement mechanisms that are both easily accessible to the public and effective in their resolution of disputes; and (e) A widely shared perception by individuals of the effectiveness of the legal rules and institutions.*

## 2. Teori Kesadaran Hukum

Proses terbentuknya kaidah-kaidah hukum, yakni kemampuan membedakan benar salah, baik buruk, adil tidak adil, manusiawi tidak manusiawi yang menyebabkannya timbul dalam kesadaran manusia keyakinan bahwa dalam situasi konkret tertentu orang seharusnya berperilaku dengan cara tertentu karena hal itu adalah adil. Kesadaran bahwa dalam situasi tertentu orang seyogianya berperilaku atau tidak berperilaku dengan cara tertentu karena tuntutan keadilan disebut kesadaran hukum.<sup>17</sup>

Kesadaran hukum dengan hukum mempunyai kaitan yang erat sekali. Kesadaran hukum merupakan faktor dalam penemuan hukum. Bahkan Krabbe mengatakan bahwa sumber dari segala hukum adalah kesadaran hukum. Krabbe berpendapat hukum hanyalah yang memenuhi kesadaran hukum kebanyakan orang maka undang-undang yang tidak sesuai dengan kesadaran hukum kebanyakan orang akan kehilangan kekuatan mengikat.<sup>18</sup>

Kesadaran hukum menurut Paul Scholten, adalah kesadaran yang ada pada setiap manusia tentang apa hukum itu atau apa seharusnya hukum itu, suatu kategori tertentu dari hidup kejiwaan kita dengan mana kita membedakan antara hukum dan tidak hukum, antara yang seyogyanya dilakukan dan tidak dilakukan.<sup>19</sup> Kesadaran tentang apa hukum itu berarti kesadaran bahwa hukum itu merupakan perlindungan kepentingan manusia. Karena jumlah manusia banyak maka kepentingannya pun banyak dan beraneka ragam pula serta bersifat dinamis. Manusia memerlukan perlindungan terhadap kepentingannya masing-masing. Salah satu perlindungan kepentingan itu adalah hukum.<sup>20</sup>

Sudikono Mertokusumo juga mempunyai pendapat tentang pengertian kesadaran hukum, yakni kesadaran tentang apa yang seyogyanya kita lakukan atau perbuat atau yang seyogyanya tidak kita lakukan atau perbuat terutama terhadap orang lain. Ini berarti kesadaran akan kewajiban hukum kita masing-masing terhadap orang lain.<sup>21</sup>

Kesadaran hukum menurut Soerjono Soekanto adalah kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebenarnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan.<sup>22</sup>

## III. PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Minuman Beralkohol

Minuman beralkohol mengandung alkohol dengan berbagai golongan terutama etanol (CH<sub>3</sub>CH<sub>2</sub>OH) dengan kadar tertentu yang mampu membuat peminumnya menjadi mabuk

<sup>17</sup> Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013, hal. 8.

<sup>18</sup> Sudikno Mertokusumo, "Sudikno Mertokusumo, Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat," <http://sudiknoartikel.blogspot.co.id/2008/03/meningkatkan-kesadaran-hukum-masyarakat.html>, diakses 5 April 2016.

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo, *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat*, Cet. 1, Ed. 1, Yogyakarta: Liberty, 1981, hal. 3. Lihat juga Paul Scholten, *Algemeen Deen, N.V. Uitgeversmaatschappij W.E.J. Tjeenk Wilink 1954*, hal. 166.

<sup>20</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*

<sup>21</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*, hal. 3.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Ed. 1, Jakarta: CV. Rajawali, 1982, hal. 152.

atau kehilangan kesadaran jika diminum dalam jumlah yang berlebihan. Secara kimia alkohol adalah zat yang pada gugus fungsinya mengandung gugus -OH. Alkohol diperoleh dari proses peragian zat yang mengandung senyawa karbohidrat seperti gula, madu, gandum, sari buah atau umbi-umbian. Jenis serta golongan dari alkohol yang akan dihasilkan tergantung pada bahan serta proses peragian. Dari peragian tersebut didapat alkohol sampai berkadar 15%, tetapi melalui proses destilasi memungkinkan didapatnya alkohol dengan kadar yang lebih tinggi bahkan sampai 100%.

Ada juga minuman beralkohol oplosan yang muncul di pemberitaan mengakibatkan dampak keracunan dan kematian. Minuman beralkohol oplosan adalah minuman keras beralkohol jenis vodka, anggur merah beralkohol, anggur putih beralkohol atau bir yang dicampur dengan berbagai bahan lainnya, diantaranya dengan: (1) minuman berenergi, untuk mendapatkan cita rasa yang lebih baik, penggemar minuman beralkohol sering menambahkan suplemen minuman berenergi ke dalam minumannya. Oplosan ini ering disebut *sunrise* dan bisa mengurangi rasa pahit pada bir atau rasa menyengat pada alkohol yang kadarnya lebih tinggi; (2) susu, salah satu jenis oplosan yang sering menyebabkan korban tewas adalah *susu macan (lapen)* yakni campuran minuman keras yang dicampur dengan susu. Jenis minuman ini banyak dijual di warung-warung miras tradisional; (3) cola atau minuman bersoda, salah satu oplosan yang cukup populer adalah *mansion cola* terdiri dari vodka dicampur dengan minuman bersoda. Tujuannya semata-mata untuk memberikan cita rasa atau menutupi rasa tidak enak pada minuman beralkohol; (4) spiritus atau jenis miras yang lain, di warung-warung tradisional, pengoplosan beberapa jenis minuman beralkohol dilakukan untuk mendapatkan harga yang lebih murah. Minuman yang harganya mahal seperti vodka dicampur dengan spiritus, atau jenis minuman beralkohol lain yang tidak jelas kandungan alkoholnya; (5) obat-obatan, dengan anggapan akan mendongkrak efek alkohol, beberapa

orang menambahkan obat-obatan ke dalam minuman beralkohol. Muallid dari obat tetes mata, obat sakit kepala, hingga obat nyamuk.<sup>23</sup>

Adapun kronologi pengaturan minuman beralkohol di Indonesia sebagai berikut:

- a. Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol;
- b. Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Pasal 111 dan 112)  
Pasal 111 (1) makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standard an/atau persyaratan kesehatan; (2) makanan dan minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi nama produk, daftar bahan yang digunakan, berat bersih atau isi bersih, nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukan makanan dan minuman ke dalam wilayah Indonesia, dan tanggal bulan dan tahun kadaluarsa; (4) pemberian tanda atau label sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan secara benar dan akurat; (5) ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian label sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (6) makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan/atau membahayakan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dicabut izin edar dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 112 pemerintah berwenang dan bertanggung jawab mengatur dan mengawasi produksi, pengolahan, pendistribusian makanan, dan minuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 109, Pasal 110, dan Pasal 111.
- c. Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Pasal 86, Pasal 89, Pasal

<sup>23</sup> Mohammad Mulyadi, "Darurat Miras Oplosan," *Info Singkat* Vol. VI, No. 24/II/P3DI/Desember/2014, hal. 10.

90, Pasal 91, Pasal 97, Pasal 99, dan Pasal 104)

#### Pasal 86

- (1) Pemerintah menetapkan standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan;
- (2) Setiap Orang yang memproduksi dan memperdagangkan Pangan wajib memenuhi standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan;
- (3) Pemenuhan standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui penerapan sistem kaminan Keamanan Pangan dan Mutu P
- (4) Pemerintah dan/atau lembaga sertifikasi yang terakreditasi oleh Pemerintah dapat memberikan sertifikat Jaminan Keamanan Pangan dan Mutu Pangan;
- (5) Pemberian sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan secara bertahap sesuai dengan jenis Pangan dan/atau skala usaha;
- (6) Ketentuan mengenai standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 89

Setiap Orang dilarang memperdagangkan Pangan yang tidak sesuai dengan Keamanan Pangan dan Mutu Pangan yang tercantum dalam label Kemasan Pangan.

#### Pasal 90

- (1) Setiap Orang dilarang mengedarkan Pangan tercemar;
- (2) Pangan tercemar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa Pangan yang: mengandung bahan beracun, berbahaya, atau yang dapat membahayakan kesehatan atau jiwa manusia; mengandung cemaran yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan; mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses Produksi Pangan; mengandung bahan yang kotor, busuk, tengik, terurai, atau mengandung bahan nabati atau hewani yang berpenyakit atau bersal dari bangkai;

diproduksi dengan cara yang dilarang; dan/atau sudah kadaluarsa.

#### Pasal 91

- (1) Dalam hal pengawasan keamanan, mutu, dan Gizi, setiap Pangan Olahan yang dibuat di dalam negeri atau yang diimpor untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran, Pelaku Usaha Pangan wajib memiliki izin edar;
- (2) Kewajiban memiliki izin edar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan terhadap Pangan Olahan tertentu yang diproduksi oleh industri rumah tangga;
- (3) Ketentuan mengenai kewajiban memiliki izin edar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 97

- (1) Setiap Orang yang memproduksi Pangan di dalam negeri untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label di dalam dan/atau pada Kemasan Pangan;
- (2) Setiap Orang yang mengimpor pangan untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label di dalam dan/atau pada Kemasan Pangan pada saat memasuki wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (3) Pencantuman label di dalam dan/atau pada Kemasan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditulis atau dicetak dengan menggunakan bahasa Indonesia serta memuat paling sedikit keterangan mengenai: nama produk, daftar bahan yang digunakan, berat bersih atau isi bersih, nama dan alamat yang memproduksi atau mengimpor, halal bagi yang dipersyaratkan, tanggal dan kode produksi, tanggal bulan dan tahun kadaluarsa, nomor izin edar bagi Pangan Olahan, dan asal usul bahan Pangan tertentu;
- (4) Keterangan pada label sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditulis, dicetak,

atau ditampilkan secara tegas dan jelas sehingga mudah dimengerti oleh masyarakat.

#### Pasal 99

Setiap Orang dilarang, menghapus, mencabut, menutup, mengganti label, melabel kembali, dan/atau menukar tanggal, bulan, dan tahun kadaluarsa Pangan yang diedarkan.

- d. Keputusan Mahkamah Agung No. 42P/Hum/2012 Tanggal 18 Juni 2013 menyatakan bahwa Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum;
  - e. Peraturan Presiden No. 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol;
  - f. Dalam rangka melaksanakan Pasal 9 dari Peraturan Presiden No. 74 Tahun 2013 dibuat Peraturan Menteri Perdagangan No. 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol;
  - g. Peraturan Menteri Perdagangan No. 6/M-DAG/PER/1/2015 tentang Perubahan ke 2 atas Peraturan Permendag No. 20 Tahun 2014
  - h. Peraturan Dirjen Perdagangan Dalam Negeri No. 04/PDN/PER/4/2015 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol Golongan A: menyatakan bahwa Minuman beralkohol hanya boleh dijual di daerah wisata dengan pengaturan lokasinya oleh bupati yang diatur melalui perda.
- a. Penggolongan: Golongan A s/d 5%; Golongan B: 5%-20%; Golongan C: 20%-55 %
  - b. Pedagang Minuman Beralkohol: (a) importir terdaftar minuman beralkohol/produsen dalam negeri golongan A, B, C; (b) distributor, sub distributor Golongan A, B, C; (c) penjual langsung antara lain hotel, bar dan restoran Golongan A, B, C; (d) pengecer antara lain: toko bebas bea (A, B, C), supermarket dan hypermarket (A), koperasi, badan usaha daerah, kelompok usaha bersama khusus di kawasan pariwisata (A); (e) penjual langsung minuman beralkohol Golongan A di kawasan objek pariwisata; (f) tempat lain yang ditetapkan bupati/walikota atau Gubernur DKI untuk wilayah DKI.
  - c. Tempat yang dilarang: (a) minimarket dan toko pengecer lainnya (sesuai dengan Peraturan Menteri Perdagangan No. 6/M-DAG/PER/1/2015); (b) berdekatan dengan: gelanggang remaja, kaki lima, terminal, stasiun, kios kecil, penginapan remaja bumi perkemahan, tempat ibadah, sekolah, rumah sakit; (c) tempat lain yang ditetapkan bupati/walikota atau Gubernur DKI untuk wilayah DKI.
  - d. Perizinan: (a) kemendag: IT-MB, SIUP-MB untuk IT-MB, SIUP-MB Distributor; SIUP-MB sub Distributor; SKP-A dan SKPL-A; (b) provinsi: SIUP-MB untuk TBB sebagai pengecer; (c) kab/kota: SIUP-MB untuk penjual langsung dan pengecer golongan B dan C
  - e. Pengawasan: terhadap peredaran dan penjualan minuman beralkohol dilakukan terhadap IT-MB, Distributor, Sub-Distributor, Pengecer dan penjual langsung dilakukan oleh tim terpadu yang diketuai oleh kepala dinas di bidang perdagangan dengan mengikutsertakan aparat kepolisian sebagai unsur pendukung.

Peraturan Presiden No. 74 Tahun 2013, Peraturan Menteri Perdagangan No. 6/M-DAG/PER/1/2015, Peraturan Menteri Perdagangan No. 20/M-DAG/PER/4/2014, dan Peraturan Dirjen Perdagangan Dalam Negeri No. 04/PDN/PER/4/2015 tersebut merupakan dasar hukum untuk pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol. Secara umum inti dari keempat peraturan perundang-undangan tersebut yakni:

Beberapa pemerintah daerah (kabupaten/kota) telah mengatur pengendalian dan pengawasan minuman beralkohol. Beberapa peraturan daerah terkait pengaturan minuman

beralkohol misalnya Perda Denpasar No. 11 Tahun 2002 tentang Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol; Perda Magelang No 2 Tahun 2012 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol; Perda Madiun No. 2 Tahun 2012 tentang Distribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol; Perda Buleleng No 15 tahun 2011 tentang Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol; Perda Sumbawa No. 22 tahun 2005 tentang minuman beralkohol; Perda Kab. Sleman No. 8 Tahun 2007 tentang Minuman Beralkohol; Perda Kabupaten Kendal No. 4 Tahun 2009 tentang Minuman Keras; Perda Salatiga No. 15 Tahun 1998 Tentang Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol. Kesemua peraturan daerah tersebut bersifat mengawasi, mengatur, dan mengendalikan peredaran minuman beralkohol, namun tidak mengatur batasan seseorang dapat mengkonsumsi minuman beralkohol yang pada akhirnya memungkinkan menimbulkan pelanggaran hukum bagi masyarakat sekitarnya.

Beberapa peraturan daerah tersebut mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan itu adalah Peraturan Presiden No. 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol yang menjadi dasar hukum tertinggi dalam hal pengawasan peredaran minuman beralkohol di Indonesia, dibuat karena Mahkamah Agung dengan Putusan No. 42 P/HUM/2012 tertanggal 18 Juni 2013 menyatakan Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Perpres No. 74 Tahun 2013 tersebut bertentangan dengan UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Pelindungan Konsumen, dan UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Perpres No. 74 Tahun 2013 berbenturan dengan sejumlah peraturan daerah yang melarang total peredaran miras. Seharusnya, perpres memberikan ruang pada peraturan

daerah untuk membatasi secara total peredaran miras di wilayahnya. Inti substansi hukum dari Perpres No. 74 Tahun 2013 adalah menetapkan bahwa minuman beralkohol boleh beredar kembali dengan pengawasan. Dalam Perpres tersebut, minuman beralkohol dikelompokkan dalam 3 (tiga) golongan. *Pertama*, golongan A adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol ( $C_2H_5OH$ ) dengan kadar sampai dengan 5%. *Kedua*, golongan B adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol dengan kadar lebih dari lima sampai 20%. *Ketiga*, golongan C, yaitu minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol dengan kadar lebih dari 20% s.d 55%. Pasal 7 Perpres No. 74 Tahun 2013 menegaskan, minuman beralkohol golongan A, B, dan C hanya boleh dijual di sejumlah tempat di antaranya hotel, bar, dan restoran yang memenuhi persyaratan. Selain itu, minuman beralkohol juga bisa diperjualbelikan di toko bebas bea.

Berdasarkan teori efektifitas hukum yang telah dipaparkan Soerjono Soekanto, dengan faktor yang pertama yakni hukum itu sendiri kesemua faktor dari hukum seperti asas-asas yang berasal dari peraturan perundang-undangan sudah diikuti, peraturan pelaksana sudah ada yakni Peraturan Menteri Perdagangan No. 20/M-DAG/PER/4/2014 dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 6/M-DAG/PER/1/2015, arti kata-kata di dalam peraturan perundang-undangan sangat jelas sehingga tidak menimbulkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran. Secara hukum pengaturan minuman beralkohol untuk pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol sudah terpenuhi, namun masih terdapat kekosongan hukum dalam hal pengaturan minuman beralkohol yakni belum adanya pengaturan mengenai pengguna minuman beralkohol yang mengkonsumsi minuman beralkohol secara berlebihan dan bahkan memberikan dampak kepada masyarakat di sekitarnya.

Pengaturan minuman mengandung alkohol yang sudah terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan masih menimbulkan persoalan yaitu pengaturan, pengendalian, dan

pengawasan terhadap penggunaan minuman beralkohol masih bersifat sektoral, dan parsial, sedangkan kebutuhan yang sangat mendesak adalah adanya undang-undang yang menjadi dasar bagi semua peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah di beberapa Propinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia.

Pasal 113 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan bahwa: (1) Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan; (2) Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya; (3) Produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan. Dalam penjelasan Pasal 113 ayat (3) dikatakan penetapan standar diarahkan agar zat adiktif yang dikandung oleh bahan tersebut dapat ditekan untuk mencegah beredarnya bahan palsu. Penetapan persyaratan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif ditujukan untuk menekan dan mencegah penggunaan yang mengganggu atau merugikan kesehatan. Pasal tersebut sudah memberikan batasan penggunaan minuman beralkohol agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan. Namun kenyataannya masih terdapat peristiwa meninggalnya atau dampak dari penggunaan minuman beralkohol yang terjadi di masyarakat.

Semua peraturan perundang-undangan tersebut sifatnya pengendalian dan pengawasan yang terjadi di masyarakat peredaran minuman beralkohol tidak terkendali, baik minuman beralkohol legal maupun minuman beralkohol yang *illegal*. Minuman oplosan atau campuran dari berbagai minuman alkohol dengan zat campuran beraneka ragam juga menjadi masalah terbesar sehingga korban yang timbul

dari keracunan sampai pada kematian. Hal lain yang juga merupakan permasalahan hukum yakni adanya kekosongan hukum tidak adanya pengaturan bagi pengguna minuman beralkohol yang menyalahgunakan atau berlebihan mengkonsumsi minuman beralkohol. Penegakan hukum pengaturan minuman beralkohol sangat lemah yang utamanya tidak memberikan sanksi hukuman pidana kepada penjual minuman beralkohol tidak resmi atau *illegal*, hanya barang saja yang diambil untuk dijadikan barang bukti.

Untuk mengakomodir semua permasalahan berkaitan dengan minuman beralkohol, baik dari sisi peraturan perundang-undangan yang masih bersifat sektoral, peraturan daerah yang masih tidak seragam, maupun sampai pada penegakan hukum oleh pelaksana hukum akan dibuat rancangan undang-undang berkaitan dengan minuman beralkohol. RUU ini diharapkan dapat menjadi solusi dari pengaturan norma hukum terkait minuman beralkohol yang masih bersifat sektoral sehingga RUU ini dapat menjadi dasar hukum yang kemudian diterapkan di masing-masing daerah.

Oleh karena itu, diperlukan konsep norma hukum yang dapat dipertimbangkan agar norma hukum berkaitan dengan pengaturan minuman beralkohol dapat diterapkan di masyarakat. Howard dan Mummerts mengemukakan 8 (delapan) syarat agar hukum dapat berlaku secara efektif yakni:<sup>24</sup>

- a. undang-undang harus dirancang dengan baik, kaidah-kaidah yang mematokinya harus dirumuskan dengan jelas dan dapat dipahami dengan penuh kepastian. Tanpa patokan yang jelas, orang akan sulit untuk mengetahui apa yang sesungguhnya diharuskan, sehingga undang-undang tidak akan efektif;
- b. undang-undang itu, di manapun, seyogianya bersifat melarang, dan bukannya bersifat mengharuskan. Dapat dikatakan bahwa hukum *prohibitur* itu pada umumnya lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum *mandatur*;

<sup>24</sup> H. Halim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum...*, hal. 308-310.

- c. sanksi yang diancamkan dalam undang-undang itu haruslah berpadanan dengan sifat undang-undang yang dilanggar. Suatu sanksi yang mungkin tepat untuk suatu tujuan tertentu, mungkin saja akan dianggap tidak tepat untuk tujuan lain;
- d. berat sanksi yang diancamkan kepada si pelanggar tidak boleh terlalu berat. Sanksi yang terlalu berat dan tidak sebanding dengan macam pelanggaran akan menimbulkan keengganan dalam hati para penegak hukum (khususnya para juri) untuk menerapkan sanksi itu secara konsekuen terhadap orang golongan tertentu;
- e. kemungkinan untuk mengamati dan menyalah perbuatan yang dikaidahi dalam undang-undang harus ada. Hukum yang dibuat untuk melarang perbuatan yang sulit dideteksi, tentulah tidak mungkin efektif. Itulah sebabnya hukum berkehendak mengontrol kepercayaan atau keyakinan orang tidak mungkin akan efektif;
- f. hukum yang mengandung larangan moral akan jauh lebih efektif ketimbang hukum yang tak selaras dengan kaidah moral, atau yang netral. Seringkali kita menjumpai hukum yang demikian efektifnya, sehingga seolah-olah kehadirannya tak diperlukan lagi, karena perbuatan yang tak dikehendaki itu juga sudah dicegah oleh daya kekuatan moral dan norma sosial. Akan tetapi, ada juga hukum yang mencoba melarang perbuatan tertentu sekalipun kaidah moral tak berbicara apa-apa tentang perbuatan itu, misalnya larangan menunggak pajak. Hukum seperti itu jelas kalah efektif jika dibandingkan dengan hukum yang mengandung paham dan pandangan moral di dalamnya;
- g. agar hukum itu bisa berlaku secara efektif, mereka yang bekerja sebagai pelaksana hukum harus menunaikan tugas dengan baik. Mereka harus mengumumkan undang-undang secara luas. Mereka harus menafsirkannya secara seragam dan konsisten, serta sedapat mungkin senapas atau senada dengan bunyi penafsiran

yang mungkin juga dicoba dilakukan oleh warga masyarakat yang terkena. Aparat penegak hukum harus juga bekerja keras tanpa mengenal jemu untuk menyalah dan menuntut pelanggar-pelanggar;

- h. akhirnya, agar suatu undang-undang dapat efektif, suatu standar hidup sosio-ekonomi yang minimal harus ada di dalam masyarakat. Di dalam masyarakat ini, ketertiban umum sedikit atau banyak harus mudah terjaga.

Dari kedelapan syarat efektif hukum tersebut, dapat dijadikan tiga inti syarat efektifnya suatu hukum yakni (a) undang-undangnya, RUU berkaitan dengan pengaturan minuman beralkohol jika disahkan nantinya akan menjadi satu-satunya dasar hukum yang mengatur apakah minuman beralkohol diperketat pengawasan dan pengendaliannya atau dilarang sama sekali dengan berbagai pengecualiannya; (b) adanya pelaksana hukum, aparat yang melaksanakan hukum itu sendiri seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Dalam RUU tersebut yang sangat berperan adalah kepolisian. Kepolisian sebagai salah satu pelaksana hukum tersebut diharuskan melaksanakan tugasnya dengan baik; (c) kondisi sosio-ekonomi masyarakat, semakin tinggi pendidikan dan pengetahuan hukum masyarakat maka akan semakin efektif UU tersebut diterapkan. RUU tersebut seharusnya juga mempertimbangkan kondisi masyarakat lokal yang memproduksi minuman beralkohol tradisional. Sebaliknya semakin rendah pendidikan dan pengetahuan hukum masyarakat maka akan semakin rendah efektif suatu hukum.

## 2. Penegakan Hukum Pengaturan Minuman Beralkohol

Minuman beralkohol jika dikonsumsi dapat memberikan manfaat, namun juga memberikan dampak yang sangat fatal bagi kesehatan tubuh. Minuman beralkohol dapat memberikan manfaat jika diminum dalam dosis yang sesuai dan tidak berlebihan. Permasalahannya seringkali masyarakat yang

biasa mengkonsumsi minuman beralkohol tidak dapat mengendalikan diri untuk tidak menambah jumlah takaran minumannya atau seringkali disebut dengan ketagihan.

Fakta empiris bahwa minuman beralkohol merupakan komoditas yang biasa dikonsumsi oleh masyarakat dunia. Pangsa pasarnya pun menjanjikan mengingat konsumen telah tersedia sehingga pelaku pasar tinggal berusaha mencari strategi bagaimana komoditas tersebut dipasarkan dan bagaimana pula menguasai pasaran dengan harga bersaing. Nuansa persaingan akan menciptakan kondisi sosial dimana antara satu pelaku dengan pelaku lainnya bertukar sistem nilai untuk mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya dengan usaha seminimal mungkin. Aroma persaingan tidak sehat pada akhirnya merupakan pilihan rasional (*rational choice*) bagi pelaku distribusi alkohol. Adapun persaingan tidak sehat di Indonesia, khususnya produksi dan distribusi alkohol, terkonsentrasi di kawasan otoritas Batam. Pelaku melakukan transaksi ekonomi ala *Macchiavelli*, yakni dengan menghalalkan berbagai cara, persaingan tidak sehat, saling merekayasa, pembunuhan karakter, menggunakan *backing*, memperlambat penegak hukum, dan sejumlah tindakan penyimpangan sosial lainnya. Lemahnya kontrol sosial, seperti terbatasnya akses pengaduan, liputan media massa dan pengaruh geografis, telah menjadikan Batam sebagai sarang empuk yang membuat pelaku betah melakukan praktik pelanggaran hukum (*law disobedience*).<sup>25</sup>

Selain itu, peredaran minuman keras (miras) telah menelan banyak korban meninggal. Sebagai contoh yang terjadi di Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Bupati Sleman, Sri Purnomo, menetapkan status darurat miras di wilayahnya, karena yang meninggal sudah 26 orang, ditemukan 9.000 botol miras di salah satu gudang yang terletak di Kecamatan Berbah. Berdasarkan uji laboratorium, miras yang menyebabkan korban jiwa tersebut mengandung

metanol lebih dari 30%.<sup>26</sup> Kondisi ini didukung oleh pernyataan Kapolres Sleman, AKBP Yulianto, yang menyampaikan keseluruhan nilai miras yang dimusnahkan sekitar Rp 210 juta. Lebih lanjut dikemukakan, para pecandu miras rawan melakukan tindakan kriminal, sebab minuman terlarang tersebut mampu merusak fungsi otak, mampu mengganggu kesehatan, dan bisa menyebabkan kematian jika dioplos dengan zat lain.<sup>27</sup>

Menghadapi permasalahan tersebut diperlukan suatu koordinasi dari semua instansi terkait untuk lebih tegas dalam pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol. Koordinasi instansi pemerintah dalam hal pengawasan dan pengendalian peredaran minuman beralkohol di Indonesia yakni:

- a. Kementerian Perdagangan bertanggung jawab terhadap pengawasan dan pengendalian terhadap pengadaan, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol;
- b. Kementerian Perindustrian bertanggung jawab terhadap ketentuan izin usaha industri minuman beralkohol;
- c. Kementerian Keuangan bertanggung jawab terhadap penetapan pajak, bea masuk dan cukai untuk minuman beralkohol;
- d. Kementerian Kesehatan bertanggung jawab terhadap penetapan standar mutu/izin edar minuman beralkohol dalam negeri maupun impor; dan
- e. Kementerian Dalam Negeri bertanggung jawab terhadap pengawasan peredaran minuman beralkohol di daerah masing-masing serta pengawasan terhadap usaha pembuatan minuman beralkohol secara tradisional.

Dari sisi pemasukan terhadap negara minuman beralkohol dapat dikatakan hanya sebagian kecil yakni dari sisi cukai. Cukai adalah pungutan yang dikenakan atas barang-

<sup>25</sup> Chairil A. Adjis, "Alkohol, TKI, dan Perdagangan Anak: Perspektif Kejahatan Transnasional," *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Vol. 4 No 1, September 2005, hal. 78.

<sup>26</sup> Republika, "Sleman Darurat Miras," <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/02/18/o2qaa4384-sleman-darurat-miras>, diakses 6 April 2016.

<sup>27</sup> *Ibid.*

barang tertentu berdasarkan tarif yang sudah ditetapkan untuk masing-masing jenis barang tertentu. Cukai tidak dikenakan atas semua barang. Barang-barang yang dikenakan cukai, antara lain tembakau, gula, bensin, dan minuman keras.<sup>28</sup> Cukai merupakan salah satu komponen penerimaan pajak dalam negeri yang memiliki ciri khusus dan berbeda dengan pungutan lainnya yang dilakukan oleh negara. Dengan adanya cukai yang dilakukan oleh negara maka peredaran minuman beralkohol dapat dibatasi.

Pengertian cukai berdasarkan UU No. 39 Tahun 2007 sebagai berikut: “cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang ini”. Barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik tersebut disebut barang kena cukai.

Barang kena cukai (objek cukai) yang dipungut cukainya terdiri atas:

- a. Etil alkohol atau etanol, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya.
- b. Minuman yang mengandung etil alkohol dalam kadar berapapun, dengan tidak mengindahkan bahan pembuatannya, termasuk konsentrat yang mengandung etil alkohol.
- c. Hasil tembakau, yang meliputi: sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, dan hasil pengolahan tembakau lainnya, dengan tidak mengindahkan digunakan atau tidak bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya.

Pungutan cukai yang dipungut oleh pemerintah melalui Direktorat Jenderal Bea dan Cukai termasuk dalam kategori pajak tidak langsung, karena unsur subjek pajak sebagaimana uraian pengkategorian diatas berada lebih dari satu orang. Adapun objek cukai yang dikenakan pada saat itu meliputi: minyak tanah (ordonansi tahun 1886), alkohol sulingan (ordonansi tahun 1898), bir (ordonansi

tahun 1931), hasil tembakau (ordonansi tahun 1932), gula (ordonansi tahun 1933), dan setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya beberapa produk tersebut tidak lagi dikenakan pungutan cukai.

Sejalan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, maka saat ini pemerintah Indonesia hanya menetapkan tiga komoditi yang dikenakan pungutan cukai yaitu: hasil tembakau, etil alkohol, dan minuman mengandung etil alkohol. Selain Indonesia, negara-negara yang mengenakan cukai secara terbatas terhadap tiga jenis komoditi adalah sebagian besar negara-negara yang tergabung dalam *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) yaitu Japan, Australia, Germany, United Kingdom, Korea Selatan, dan sebagainya. Pada umumnya pemerintah di setiap negara sepakat bahwa konsumsi terhadap produk rokok dan minuman beralkohol haruslah dibatasi dengan pengenaan cukai. Alasan utamanya adalah bahwa dampak eksternal yang ditimbulkan oleh hasil tembakau dan minuman beralkohol.

Data realisasi penerimaan pajak dari sektor industri dan perdagangan minuman beralkohol sebagai berikut: (a) penerimaan pajak sektor industriminumanberalkoholberasal dari 5 (lima) jenis lapangan usaha. Penyumbang penerimaan terbesar berasal dari Industri Minuman Keras Dari Malt (KLU 11030) dan berasal dari Perdagangan Besar Minuman Beralkohol (KLU 46333); (b) rata-rata penerimaan pajak per-tahun dari sektor ini adalah sebesar kurang lebih Rp. 1,5 triliun per-tahun; (c) sepanjang periode tahun 2012-November 2015, penerimaan tertinggi terjadi pada tahun 2014 dengan total penerimaan sebesar 1,7 triliun; (d) tahun 2015 sampai dengan November, penerimaan pajak sektor industri minuman beralkohol telah mencapai Rp. 1,18 triliun; (e) data penerimaan pajak yang berasal dari transaksi impor dapat dilihat dari jumlah setoran penerimaan PPN impor yang besarnya rata-rata per tahun 106,42 miliar. Untuk penerimaan pajak yang berasal dari transaksi dalam negeri dapat dilihat dari jumlah setoran penerimaan PPN

<sup>28</sup> H. Bosari, *Pengantar Hukum Pajak*, Cet. 10, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hal. 13.

dalam negeri yang rata-rata per tahun kurang lebih sebesar 695, 76 miliar; (f) penerimaan PPN yang diperoleh dari transaksi impor pada sektor Industri Minuman beralkohol sebagian besar dari impor bahan baku dan/atau bahan pembantu. Selain itu, penerimaan PPN impor pada sektor perdagangan minuman beralkohol sebagian besar berasal dari impor barang jadi minuman beralkohol yang siap dikonsumsi.<sup>29</sup>

Berdasarkan teori efektivitas hukum dengan faktor penegak hukum, dapat dikatakan penegak hukum seperti kepolisian dalam hal pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol hanya sebagai unsur pendukung saja dan tidak dilibatkan secara langsung. Apabila terjadi tindak pidana akibat si peminum minuman beralkohol yang mengakibatkan sisi pidana terhadap orang lain baru kepolisian bertindak. Hal ini sangat menghambat efektifitas hukum.

Faktor masyarakat, penegakan hukum berasal dari masyarakat bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Kesadaran hukum bagi masyarakat sangat penting dalam hal pengendalian minuman beralkohol. Namun terkait hal tersebut, masyarakat sendirilah yang mengetahui tingkat kesadaran hukumnya. Jika kesadaran hukum masyarakat tinggi terhadap bahaya konsumsi minuman beralkohol maka pengaturan pengendalian minuman beralkohol akan mudah untuk diterapkan karena sumber dari segala hukum adalah kesadaran hukum.

Faktor kebudayaan, kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga dianuti dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Tidak dapat dipungkiri bahwa lain budaya lain juga masyarakatnya. Masyarakat di Provinsi Bali dan Provinsi Sulawesi sudah tentu sangat berbeda dengan masyarakat di Aceh yang

berkeyakinan minuman beralkohol sebagai minuman terlarang. Provinsi Bali bangga dengan arak tradisional buatan mereka, begitu juga minuman beralkohol tradisional cap tikus produk Provinsi Sulawesi. Oleh karena itu, pengaturan minuman beralkohol harus bersifat nasional tidak berdasarkan budaya masing-masing daerah.

## IV. PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Pengaturan minuman beralkohol di Indonesia sampai saat ini hanya mengatur pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol. Masih banyak terjadi korban keracunan dan kematian, baik peminum maupun dampak terhadap masyarakat dari peminum mengkonsumsi minuman beralkohol. Berdasarkan teori efektifitas hukum dengan faktor yang pertama, yakni hukum itu sendiri kesemua faktor dari hukum seperti asas-asas yang berasal dari peraturan perundang-undangan sudah diikuti, peraturan pelaksana sudah ada yakni Peraturan Menteri Perdagangan No. 20/M-DAG/PER/4/2014 dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 6/M-DAG/PER/1/2015, arti kata-kata di dalam peraturan perundang-undangan sangat jelas sehingga tidak menimbulkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran. Secara hukum, pengaturan minuman beralkohol untuk pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol sudah terpenuhi, namun masih terdapat kekosongan hukum dalam hal pengaturan minuman beralkohol yakni belum adanya pengaturan mengenai peminum minuman beralkohol yang mengkonsumsi minuman beralkohol secara berlebihan dan bahkan memberikan dampak kepada masyarakat di sekitarnya. RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol diharapkan dapat mengakomodir semua permasalahan hukum mulai dari pengendalian minuman beralkohol sampai pada batasan konsumsi minuman beralkohol.

<sup>29</sup> Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Kenderal Pajak, Masukan terhadap RUU Larangan Minuman Beralkohol, disampaikan sebagai makalah RDPU RUU Larangan Minuman Beralkohol, Jakarta, 19 November 2015.

2. Penegakan hukum pengaturan minuman beralkohol belum optimal terealisasi di Indonesia. Hal ini disebabkan beberapa faktor efektivitas hukum belum terpenuhi secara maksimal. Penegak hukum seperti kepolisian dalam hal pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol hanya sebagai unsur pendukung saja dan tidak dilibatkan secara langsung. Apabila terjadi tindak pidana akibat si peminum minuman beralkohol yang mengakibatkan sisi pidana terhadap orang lain baru kepolisian bertindak. Faktor masyarakat, penegakan hukum berasal dari masyarakat bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Kesadaran hukum bagi masyarakat sangat penting dalam hal pengendalian minuman beralkohol. Namun, hal tersebut hanya diketahui oleh masyarakat itu sendiri tentang tingkat kesadaran hukumnya. Jika kesadaran hukum masyarakat tinggi terhadap bahaya konsumsi minuman beralkohol, pengaturan pengendalian minuman beralkohol akan mudah untuk diterapkan karena sumber dari segala hukum adalah kesadaran hukum. Faktor kebudayaan, kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga dianuti dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Budaya masyarakat setempat yang berbeda-beda mempengaruhi sikap masyarakat terhadap minuman beralkohol. Oleh karena itu, pengaturan minuman beralkohol harus bersifat nasional tidak berdasarkan budaya masing-masing daerah.

## B. Saran

1. Dapat dipertimbangkan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni rancangan undang-undang berkaitan dengan pengaturan peredaran pengawasan pengendalian, atau pelarangan minuman beralkohol secara tegas, baik secara substansi maupun sanksi, sehingga hukum dapat berjalan dengan efektif.

2. Dapat dipertimbangkan Kepolisian sebagai salah satu pelaksana hukum dalam rangka meningkatkan penegakan hukum untuk masuk sebagai unsur utama bukan sebagai unsur pendukung dalam pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bosari, H. *Pengantar Hukum Pajak*. Cet. 10. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Dias, Clarence J. "Research on Legal Services and Poverty: Its Relevance to the Design of Legal Services Programs in Developing Countries". 1975.
- HS, H. Halim dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Mertokusumo, Sudikno. *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat*. Cet. 1. Ed. 1. Yogyakarta: Liberty, 1981.
- Purba, Hasim. *Suatu Pedoman Memahami Ilmu Hukum*. Medan: Cahaya Ilmu, 2006.
- Sidharta, Bernard Arief. *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Soekanto, Soerjono. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Ed. 1. Jakarta: CV. Rajawali, 1982.

## **Jurnal**

Adjis, Chairil A. "Alkohol, TKI, dan Perdagangan Anak: Perspektif Kejahatan Transnasional." *Jurnal Kriminologi Indonesia*. Vol. 4. No 1. September 2005.

Priyono, FX. Joko. "Urgensi Pengaturan Peredaran Minuman Beralkohol Melalui Peraturan Daerah di Kota Salatiga." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* No. 2. Jilid 43. April 2014.

## **Makalah**

Aliansi Pengusaha Minuman Beralkohol Indonesia (APMBI). "Minuman Beralkohol Tradisional sebagai Warisan Budaya Bangsa," disampaikan sebagai makalah RDPU RUU Larangan Minuman Beralkohol. Jakarta, 10 Februari 2016.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Kenderal Pajak. Masukan terhadap RUU Larangan Minuman Beralkohol. disampaikan sebagai makalah RDPU RUU Larangan Minuman Beralkohol. Jakarta, 19 November 2015.

Mulyadi, Mohammad. "Darurat Miras Oplosan." *Info Singkat* Vol. VI. No. 24/II/P3DI/Desember/2014.

## **Internet**

Mertokusumo, Sudikno. "Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat." <http://sudiknoartikel.blogspot.co.id/2008/03/meningkatkan-kesadaran-hukum-masyarakat.html>, diakses 5 April 2016.

BBC. "Korban Meninggal Akibat Miras Oplosan di Yogyakarta Mencapai 24 orang." [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2016/02/160207\\_indonesia\\_yogya\\_mirasoplosan](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/02/160207_indonesia_yogya_mirasoplosan), diakses 6 April 2016.

*Sindonews*. "Tenggak Miras Oplosan Dicampur Pil Dextro Pemuda Meragang Nyawa." <http://daerah.sindonews.com/read/1091924/21/tenggak-miras-oplosan-dicampur-pil-dextro-pemuda-meregang-nyawa-1457611118>, diakses 6 April 2016

*Republika*, Sleman Draurat Miras." <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/02/18/o2qaa4384-sleman-darurat-miras>, diakses 6 April 2016.