

PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERDA MINUMAN BERALKOHOL KABUPATEN INDRAMAYU DALAM UPAYA PEMBANGUNAN KESEHATAN MASYARAKAT

(Studi Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu)

Kodrat Alam¹

Abstrak

Penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Larangan Minuman Beralkohol tidak dapat sepenuhnya mendukung tercapainya tujuan pembangunan kesehatan, yaitu untuk mewujudkan derajat kesehatan masyarakat setinggi mungkin karena kendala dalam penegakan hukum sebagai indikator kontradiksi antara keefektifan hukum (das sollen) di satu sisi, dengan tingkat konsumsi minuman beralkohol yang tinggi (das sein) di sisi lain.

Kata kunci: Penegakan hukum, peraturan daerah, minuman beralkohol, pengembangan kesehatan masyarakat.

I. Pendahuluan

Pembangunan kesehatan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional secara keseluruhan, berdasarkan tujuannya terutama lebih ditujukan pada upaya untuk dapat meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat² yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis.

Terbitnya Undang-undang No. 36 Tahun 2009 yang menggantikan penerapan Undang-undang Kesehatan sebelumnya, yaitu Undang-undang No. 23 Tahun 1992, dipahami merupakan upaya Pemerintah dalam menetapkan kebijakan umum kesehatan yang dapat dilaksanakan oleh semua pihak, sekaligus menjawab tantangan era globalisasi ditengah semakin kompleksnya permasalahan kesehatan dengan mempersiapkan regulasi di bidang kesehatan yang mampu menyesuaikan diri dengan berbagai realitas dan perkembangan yang terjadi dewasa ini, sehingga diharapkan mampu menjamin tercapainya pembangunan kesehatan yang berkesinambungan.

Melalui semangat yang sama, pada tahun 2005 Pemerintah Kabupaten Indramayu telah menetapkan adanya kebijakan pelarangan peredaran dan penjualan minuman beralkohol dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu. Pemberlakuan peraturan daerah tersebut menjadi salah satu indikator adanya komitmen Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam menunjang pelaksanaan program pembangunan kesehatan masyarakat di daerahnya.

Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu bukanlah tanpa mengandung persoalan. Berbagai persoalan silih berganti muncul dalam penerapannya selama ini. Beberapa persoalan tersebut diantaranya berasal dari gugatan para pedagang minuman keras yang merasa keberatan dengan adanya pelarangan minuman beralkohol di Kabupaten Indramayu, serta terakhir kali melalui rencana pembatalan peraturan daerah berdasarkan rekomendasi yang disampaikan oleh Kementerian Dalam Negeri.

¹ Kodrat Alam, SH., MH : Dosen di Fakultas Hukum Universitas Wilalodra, Indramayu - Indonesia

² Menurut penjelasan Pasal 3 Undang-undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yang dimaksud dengan mewujudkan derajat kesehatan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan keadaan kesehatan yang lebih baik dari sebelumnya.

Dalam pemberlakuannya selama 8 (delapan) tahun ke belakang itu pula, proses penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu pun dinilai belum dapat memberikan hasil maksimal sebagaimana yang diharapkan, khususnya terhadap upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat, mengingat masih maraknya kegiatan peredaran dan penjualan minuman beralkohol di berbagai wilayah di Kabupaten Indramayu sebagai bentuk indikator terjadinya kontradiksi antara efektifitas hukum (*das sollen*) di satu sisi, dengan tingginya tingkat konsumsi masyarakat terhadap minuman beralkohol (*das sein*) di sisi yang lain.

Tingginya intensitas penegakan hukum yang terus diupayakan oleh Pemerintah Kabupaten Indramayu terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu hingga saat ini, secara tidak langsung telah menunjukkan adanya diskongruensi antara harapan dan kenyataan dalam menguji efektifitas keberlakuan peraturan daerah itu sendiri dalam menjawab berbagai persoalan yang menyangkut peredaran dan penjualan minuman beralkohol yang selalu berbanding lurus dengan tingkat konsumsi masyarakat terhadap minuman beralkohol dari waktu ke waktu.

Berbagai permasalahan tersebut muncul sebagai akibat dari adanya jarak (*gap*) antara harapan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*), yaitu antara tujuan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu yang menghendaki adanya peningkatan terhadap kesehatan masyarakat, dengan realita perilaku masyarakat yang cenderung permissif terhadap penggunaan minuman beralkohol di daerah.

II. IDENTIFIKASI MASALAH

Mengacu pada uraian latar belakang seperti tersebut di atas, maka dalam pembahasan mengenai materi dan substansi penelitian ini selanjutnya penulis akan memusatkan dan membatasi pembahasannya pada hal-hal sebagai berikut :

1. Bagaimanakah aspek hukum pelarangan minuman beralkohol dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu?
2. Bagaimanakah penegakan hukum Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu dalam upaya pembangunan kesehatan masyarakat?
3. Bagaimanakah kendala serta upaya Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam melaksanakan penegakan hukum Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu?

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Minuman Beralkohol di Indonesia

Minuman yang beralkohol, yang lazim disebut sebagai minuman keras atau *khamr* adalah produk yang dihasilkan melalui proses fermentasi dengan menggunakan *khamir* (*ragi saccharomyces cereviciae*), pada bahan yang mengandung pati atau mengandung gula tinggi³. Minuman ini menurut Nurwijaya Hartati dan Ikawati Zullies adalah jenis minuman yang mengandung etanol yang juga disebut *grain alcohol*⁴. Sementara berdasarkan Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol adalah minuman yang mengandung *ethanol* yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan

³ Pusdiklat Bea dan Cukai, *Modul Diklat Teknis Substantif Dasar (DTSD) Ketentuan Barang Larangan dan Pembatasan (KBLP) untuk Kepentingan Perlindungan Bidang Kesehatan Masyarakat dan Lingkungan Hidup*, Badan

Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Departemen Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 27.

⁴ Nurwijaya Hartati dan Ikawati Zullies, *Bahaya Alkohol dan Cara Mencegah Kecanduannya*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2009, hlm. 7.

destilasi atau fermentasi tanpa destilasi, baik dengan cara memberikan perlakuan terlebih dahulu atau tidak, menambahkan bahan lain atau tidak, maupun yang diproses dengan cara mencampur konsentrat dengan *ethanol* atau dengan cara pengenceran minuman mengandung *ethanol*.

Masyarakat lazimnya mengenal istilah minuman beralkohol dengan sebutan lain yaitu minuman keras. Minuman keras sendiri menurut Keputusan Menteri Kesehatan No : 282/Menkes/SK/II/1998 mempunyai pengertian yang sama dengan pengertian minuman beralkohol sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol. Pengertian Minuman Keras dalam hal ini adalah jenis minuman yang mengandung kadar alkohol⁵.

Pengaturan minuman beralkohol di Indonesia kurang lebih dimulai sejak kurun tahun 1940-an dengan ditandai terbitnya *Staatsblad* No. 377 Tahun 1949 tentang Ordonansi Bahan-bahan Berbahaya. Bahkan jauh sebelumnya pada tahun 1947, lebih dulu diterbitkan Undang-undang No. 29 Tahun 1947 tentang Mengadakan Sanksi Terhadap Pelanggaran Atas Peraturan Cukai Minuman Keras.

Minuman beralkohol mendapat kan pengaturan secara lebih spesifik pada tahun 1997 dengan ditetapkannya Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol yang menempatkan minuman beralkohol sebagai barang yang berada dalam pengawasan dan pengendalian pemerintah. Sebagai pelaksanaan atas ketentuan Keputusan Presiden tersebut, selanjutnya diterbitkan pula Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No : 359/MPP/Kep/10/1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Produksi, Impor, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol yang memuat ketentuan mengenai impor, pengedaran, penjualan,

penimbunan minuman beralkohol, serta penetapan jenis atau produk-produk minuman beralkohol yang dapat dijual atau diperdagangkan di dalam negeri.

Sebagai tindak lanjut atas diterbitkannya Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, maka dipersiapkan pula aturan teknis yang serupa di bidang kesehatan yang mengatur tentang standar mutu minuman beralkohol. Sebagai pelaksanaan dari Keputusan Presiden tersebut, Departemen Kesehatan telah menetapkan Keputusan Menteri Kesehatan RI No : 282/Menkes/SK/II/1998 tentang Standar Mutu Produksi Minuman Beralkohol yang didalamnya mengatur antara lain persyaratan mutu, pendaftaran, label, sertifikasi, CPMB untuk minuman beralkohol⁶.

Dalam rangkaiannya dengan realitas perkembangan pengaturan minuman beralkohol di Indonesia, belum lama ini Mahkamah Agung telah menetapkan putusan pencabutan dan pembatalan terhadap Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol melalui Putusan No. 42P/HUM/2013 tertanggal 18 Juni 2013. Berdasarkan putusannya tersebut, Mahkamah Agung menyatakan bahwa Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol kini dinyatakan tidak berlaku lagi dengan sejumlah alasan diantaranya karena tidak mampu mewujudkan ketenteraman dan ketertiban dalam masyarakat serta bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 serta beberapa aturan lainnya, yaitu Undang-undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan Undang-undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Pelarangan Minuman Beralkohol dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu

⁵ Sumarmo Ma'sum, *Penanggulangan Bahaya Narkotika dan Ketergantungan Obat*, CV. Haji Masagung, Jakarta, 1987, hlm. 109.

⁶ Direktorat Surveilans dan Penyuluhan Keamanan Pangan, *Pengendalian dan Pengawasan Produksi*

Minuman Beralkohol, Buletin Keamanan Pangan Badan POM RI, Volume 8-Tahun IV, Jakarta, 2005, hlm. 3.

Penelusuran terhadap kebijakan Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam merumuskan kebijakan daerah tentang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol sebagai bagian dari produk

pangan, tentu saja tidak dapat dilepaskan dari catatan sejarah mengenai keberadaan regulasi yang mengatur tentang minuman beralkohol dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu.

Tabel 1
Daftar Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu
Tentang Minuman Beralkohol

No.	Nomor	Tahun	Tentang
1.	9	1998	Retribusi Ijin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
2.	30	2001	Pelarangan Peredaran dan Penggunaan Minuman Keras
3.	7	2005	Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu
4.	15	2006	Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu

Sumber : Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Indramayu Tahun 2013.

Fase terpenting yang mengawali lahirnya Peraturan Daerah tentang Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu ditandai dengan terbitnya Peraturan Daerah No. 9 Tahun 1998 tentang Retribusi Ijin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol pada tahun 1998. Tiga tahun kemudian, tepatnya pada tahun 2001 Pemerintah Kabupaten Indramayu kembali menerbitkan Peraturan Daerah No. 30 Tahun 2001 tentang Pelarangan Peredaran dan Penggunaan Minuman Keras. Dalam Peraturan Daerah tersebut, untuk pertama kalinya Pemerintah Kabupaten Indramayu mulai menetapkan adanya larangan terhadap peredaran dan penjualan produk minuman beralkohol di seluruh wilayah Kabupaten Indramayu kecuali terhadap produk minuman beralkohol golongan A dengan kandungan kadar *ethanol* sebanyak kurang dari 5% (lima persen).

Dalam perjalanannya, penerapan Perda tersebut ternyata masih banyak menuai ketimpangan dan penyalahgunaan kebijakan. Masyarakat, tokoh agama, dan lembaga swadaya masyarakat mengusulkan kepada DPRD dan Bupati agar Perda tersebut ditinjau ulang dan diusulkan agar semua

minuman yang mengandung alkohol dilarang beredar di Kabupaten Indramayu⁷. Berdasarkan kenyataan tersebut, Pemerintah Kabupaten Indramayu selanjutnya mempersiapkan kembali rancangan peraturan daerah yang baru guna menyempurnakan Peraturan Daerah tentang minuman beralkohol yang telah ada sebelumnya.

Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu merupakan penerus atas Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 30 Tahun 2001 tentang Pelarangan Peredaran dan Penggunaan Minuman Keras yang menjadi titik penentu atas penerapan larangan terhadap produk minuman beralkohol di Kabupaten Indramayu. Pelarangan tersebut tidak saja berlaku terhadap produk minuman beralkohol golongan tertentu, tetapi juga berlaku secara keseluruhan tanpa ada pengecualian seperti halnya pengaturan minuman beralkohol dalam Peraturan Daerah sebelumnya.

Setahun kemudian pada tahun 2006, Pemerintah Kabupaten Indramayu kembali

⁷ Ali Fikri, *Proses Pembentukan Peraturan Daerah dan Fungsi Kekuatan Politik DPRD Kabupaten Indramayu dalam Pembahasan Pelarangan Minuman Beralkohol (Studi tentang Raperda Pelarangan*

Minuman Alkohol di Kabupaten Indramayu), Tesis, Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2005, hlm. 194.

menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 15 Tahun 2006 tentang Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu. Peraturan ini bersifat menyempurnakan dan mengadakan perbaikan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu yang telah terbit sebelumnya. Dalam penerapannya, Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 15 Tahun 2006 tentang Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu tersebut mendapatkan gugatan dari para pedagang minuman keras. Para pedagang merasa berkeberatan atas substansi Peraturan Daerah karena melarang adanya penjualan terhadap minuman keras dalam kadar yang rendah yaitu 1-5% yang termasuk dalam minuman beralkohol golongan A sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

Gugatan yang diajukan oleh para pedagang minuman keras ini didasarkan pula pada kejadian serupa yang pernah terjadi pada beberapa daerah Kabupaten/Kota lainnya seperti Kabupaten Kuningan, Kota Jambi dan Kabupaten Subang yang berujung pada pembatalan terhadap masing-masing ketentuan pasal dalam Peraturan Daerah dari ketiga Kabupaten/Kota tersebut melalui Putusan Mahkamah Agung No. 20 P/HUM/2002, No. 25 P/HUM/2008, dan No. 09 P/HUM/2010, karena dianggap bertentangan dengan ketentuan norma yang lebih tinggi yaitu Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol.

Namun demikian, pembatalan terhadap beberapa ketentuan tersebut tidak serta merta berlaku pula di Kabupaten Indramayu. Karena berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No : 24 P/HUM/2011 tertanggal 20 Juli 2011, permohonan keberatan hak uji materiil (*judicial review*) sebagaimana yang diajukan oleh para pedagang minuman keras terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 15 Tahun 2006 tentang Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu tersebut dinyatakan tidak dapat diterima (*niet onvankeljik verklaard*)⁸.

Tidak saja berhenti sampai di situ, dalam proses berikutnya masyarakat Indramayu kembali dikejutkan dengan munculnya pemberitaan media massa yang memuat kontroversi pelarangan minuman beralkohol di Kabupaten Indramayu melalui kajian evaluasi yang disampaikan oleh Kementerian Dalam Negeri. Seperti diketahui, pada tanggal 16 November 2011 Mendagri telah mengirimkan surat kepada Bupati Indramayu. Surat dengan No. 188.34/4561/SJ dan ditandatangani oleh Menteri Gamawan Fauzi itu meminta Bupati Indramayu untuk menghentikan pelaksanaan Perda No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol. Tidak hanya itu, Mendagri juga meminta agar Bupati segera mengusulkan proses pencabutan kepada DPRD setempat. Pelaksanaan penghentian dan proses pencabutan tersebut agar dilaporkan kepada Mendagri selambat-lambatnya 15 hari sejak surat tersebut diterima⁹.

Namun demikian, seperti halnya dengan gugatan yang pernah diajukan sebelumnya oleh para pedagang minuman keras, kajian evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman

⁸ Putusan tidak diterima (*niet onvankeljik verklaard/N.O.*) adalah penolakan terhadap gugatan di luar pokok perkara, yang berarti bahwa hakim belum memeriksa pokok perkara. Sudikno Mertokusumo menyatakannya sebagai gugatan tidak bersandarkan hukum, yaitu apabila peristiwa-peristiwa sebagai dasar tuntutan tidak membenarkan tuntutan, lihat

Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm. 108.

⁹ Dani Rahmat Nugraha, *Perda Miras Dicabut, Yance : Bubarkan Indramayu*, melalui <http://www.inilah.com/read/detail/1867143/>, diakses pada 02/01/2012, 13.00 WIB.

Beralkohol di Kabupaten Indramayu ini pun tidak sampai memberikan pengaruh yang berarti terhadap eksistensi dan keberadaan peraturan daerah tersebut, terlebih bila dihubungkan dengan dinamika pengaturan minuman beralkohol yang terjadi dewasa ini menyusul terbitnya Putusan Mahkamah Agung No. 42P/HUM/2013 tanggal 18 Juni 2013 yang menyatakan pencabutan dan pembatalan terhadap Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol yang dinilai telah memberikan ruang dan kebebasan bagi masing-masing Pemerintah Daerah untuk menerapkan pelarangan terhadap minuman beralkohol di daerahnya.

Penegakan Hukum terhadap Perda Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu dalam Menunjang Pembangunan Kesehatan Masyarakat

Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang berkaitan dengan keberadaan hukum dan manusia. Hukum tidak mungkin dapat merealisasikan sendiri kehendak-kehendaknya, karena ia hanya berupa kaidah. Oleh karena itu dibutuhkan kehadiran manusia (aparatus penegak hukum) untuk mewujudkan kehendak hukum. Dengan cara memandang hukum seperti itu, maka penegakan hukum (*law enforcement*) tidak sekedar menegakkan mekanisme formal dari suatu aturan hukum, tapi juga mengupayakan perwujudan nilai-nilai keutamaan yang terkandung dalam kaidah hukum tersebut. Penegakan hukum yang hanya mengandalkan prosedur formal, tanpa mengaitkannya secara langsung dengan spirit yang melatarbelakangi lahirnya kaidah-kaidah hukum, membuat proses penegakan hukum dengan cara yang mekanistik. Padahal tuntutan hukum bukan hanya pada pelembagaan prosedur dan mekanismenya, tapi juga pada penerapan nilai-nilai substantifnya. Secara konseptual, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak

sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup¹⁰.

Melalui pendekatan terhadap teori Lawrence M. Friedman yang memposisikan hukum sebagai suatu sistem, maka setidaknya terdapat 3 (tiga) komponen hukum berupa struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum yang dapat menjadi tolok ukur dalam mengkaji penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu. Sejalan dengan hal tersebut, maka dalam pembahasan selanjutnya peneliti hanya akan membatasi pembahasannya pada komponen substansi hukum berupa peraturan daerah yang menjadi sarana dalam merealisasikan kebijakan Pemerintah Kabupaten Indramayu di bidang kesehatan.

Secara filosofis, Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu lahir sebagai wujud keprihatinan Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam menanggapi rendahnya tingkat kesadaran masyarakat terhadap pengaruh dan bahaya minuman beralkohol bagi buruknya kualitas kesehatan yang dapat mengancam masa depan generasi muda. Sedangkan secara sosiologis, terbitnya peraturan daerah tersebut lebih disebabkan akibat tingginya tingkat peredaran dan penggunaan minuman beralkohol di Kabupaten Indramayu yang dinilai telah cukup membahayakan karena dapat mendorong terjadinya berbagai bentuk perbuatan tidak terpuji yang dapat mengganggu keamanan dan ketertiban didalam masyarakat, serta merusak sendi-sendi kehidupan masyarakat yang agamis, bermoral dan berbudi pekerti.

Dalam gambarannya yang lebih umum, terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu menjelaskan adanya

¹⁰ Bambang Sutiyoso, *Penguatan Peran Komisi Yudisial dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Hukum No. 2 Vol. 18 April 2011, hlm. 277.

upaya yang cukup preventif dan represif dari Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam rangka membatasi ruang gerak peredaran dan penjualan minuman beralkohol di wilayahnya. Hal tersebut terlihat melalui pengaturan mengenai ketentuan larangan yang didesain secara ketat guna membatasi ruang gerak peredaran dan penjualan minuman beralkohol dalam masyarakat dengan menguraikan secara limitatif obyek hukum dan unsur melawan hukumnya setiap perbuatan yang terlarang dan bertentangan dengan ketentuan peraturan daerah.

Ketatnya pengaturan minuman beralkohol dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu yang terintegrasi dengan tujuan dan maksud diadakannya peraturan daerah tersebut berpangkal pada ketentuan Pasal 2 peraturan daerah yang menyebutkan :

- (1) Setiap orang atau badan dilarang memproduksi, mengedarkan, memperdagangkan, menimbun, mengoplos, menjamu, menyimpan dan meminum minuman yang mengandung alkohol dalam wilayah Kabupaten Indramayu.
- (2) Setiap orang atau badan dilarang membawa masuk minuman yang mengandung alkohol ke wilayah Kabupaten Indramayu dengan alasan apapun.

Sedangkan pengertian minuman beralkohol sendiri menurut Pasal 1 angka 6 peraturan tersebut dinyatakan sebagai minuman yang mengandung alkohol, yaitu segala jenis dan produk minuman dalam bentuk apapun yang pada prinsipnya mengandung alkohol. Minuman beralkohol dalam peraturan ini ditetapkan sebagai produk yang bersifat terlarang.

Penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun

2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu bukanlah persoalan mudah sebagaimana yang dibayangkan. Sejak pemberlakuannya pada tahun 2005, Peraturan Daerah tersebut belum juga menunjukkan hasil yang cukup maksimal bagi tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya di Kabupaten Indramayu dalam rangka melaksanakan pembangunan kesehatan masyarakat di daerah.

Penggunaan minuman beralkohol masih kerap ditemui di berbagai wilayah di Kabupaten Indramayu. Ini dibuktikan dengan tetap maraknya tempat-tempat penjualan minuman beralkohol yang terus beroperasi hingga kini serta masih tingginya tingkat peredaran dan penjualan minuman beralkohol pada beberapa tempat hiburan yang berbanding lurus dengan meningkatnya jumlah permintaan terhadap masuknya produk dan jenis minuman beralkohol dari berbagai merk dan golongan tertentu ke berbagai wilayah di Kabupaten Indramayu.

Minimnya ketersediaan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan penertiban terhadap penjualan dan peredaran minuman beralkohol, ditengarai berimbas pada rendahnya tingkat kesiapan dan mobilitas aparat Penegak Perda dalam upaya melaksanakan tindakan yang bersifat preventif dan represif terhadap pelanggaran Perda dalam masyarakat. Terbatasnya mobilitas pelaksanaan kegiatan penertiban terhadap penjualan dan peredaran minuman beralkohol tersebut dapat dilihat melalui jumlah rata-rata produk minuman beralkohol yang berhasil di sita selama 4 (empat) tahun terakhir sebagaimana yang terlihat dalam tabel di bawah ini yang menunjukkan hasil operasi penertiban minuman beralkohol di wilayah Kabupaten Indramayu dalam kurun waktu tahun 2010-2013.

Tabel 2
Jumlah Produk Minuman Beralkohol
yang berhasil disita selama tahun 2010-2013¹¹

No.	Tahun 2010	Tahun 2011	Tahun 2012	Tahun 2013	Jumlah
1.	8.410	2.120	23.177	18.236	51.943

Sumber : Data Hasil Kegiatan Pemusnahan Minuman Beralkohol Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Indramayu Tahun 2013.

Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Indramayu¹², sampai dengan kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir sedikitnya tercatat sebanyak 51.943 (lima puluh satu ribu sembilan ratus empat puluh tiga) produk minuman beralkohol yang berhasil diamankan dari berbagai wilayah di Kabupaten Indramayu, baik melalui kegiatan operasi penertiban yang dilakukan pada tempat-tempat penjualan minuman beralkohol ataupun tertangkap tangan pada saat berlangsungnya kegiatan pendistribusian produk minuman beralkohol di berbagai lokasi yang berbeda di Kabupaten Indramayu¹³. Bila dilakukan penilaian rata-rata, maka dalam 4 (empat) tahun terakhir, yaitu tahun 2010 sampai dengan tahun 2013, aparat Penegak Perda sesungguhnya hanya mampu melakukan penyitaan sebanyak kurang lebih \pm 1.083 (seribu delapan puluh tiga) produk minuman beralkohol dalam setiap bulan. Jumlah tersebut tentu saja tidak sebanding dengan perkiraan jumlah produk minuman beralkohol yang beredar setiap bulannya di seluruh wilayah di Kabupaten Indramayu.

Subyek hukum yang menjadi prioritas dalam kegiatan penertiban terhadap penjualan dan peredaran minuman

beralkohol yang dilaksanakannya pun hingga kini masih terbatas pada penyitaan yang dilakukan pada tempat-tempat usaha milik perseorangan yang menjual dan mengedarkan minuman beralkohol secara eceran dan jarang sekali dilakukan terhadap tempat-tempat usaha dengan bentuk badan hukum tertentu seperti rumah makan, hotel dan tempat hiburan lainnya. Penelusuran tersebut didasarkan pada rasio rata-rata penyitaan terhadap minuman beralkohol yang hanya dilakukan pada tempat-tempat usaha milik perseorangan sebagaimana ditunjukkan pada tabel 1 yang menguraikan hasil operasi penertiban terhadap minuman beralkohol di wilayah Kabupaten Indramayu tahun 2010-2013.

Tingginya tingkat pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu ditunjukkan pula dengan banyaknya jumlah penanganan perkara yang masuk ke persidangan. Dalam 4 (empat) tahun terakhir, terungkap sebanyak kurang lebih \pm 93 (sembilan puluh tiga) perkara pelanggaran yang berhasil diajukan ke pengadilan dengan uraian sebagai berikut¹⁴ :

¹¹ Data hasil operasi penertiban terhadap minuman beralkohol yang dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Indramayu di berbagai wilayah Kabupaten Indramayu selama kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir terhitung sampai dengan bulan Juli 2013.

¹² Diperoleh melalui keterangan yang disampaikan oleh Syariffudin, selaku Anggota Polisi Pamong Praja pada Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Indramayu, tanggal 15 Oktober 2013.

¹³ Kegiatan serupa terus dilakukan hingga kini. Pada 25 November 2013, Jajaran Polsek Jatibarang kembali menyita sebanyak 7 jerigen tuak dari Desa Bulak, dan sebanyak 41 jerigen tuak serta 96 botol ciu lainnya dari Blok Karanganyar Desa Jatibarang, C-27, *Ratusan Liter Tuak Disita*, Harian Umum Kabar Cirebon, 26/11/2013, hlm. 15.

¹⁴ Diperoleh melalui keterangan yang disampaikan oleh Wawan Setiawan, SH., selaku Staff Bagian Kepaniteraan Pengadilan Negeri Indramayu, tanggal 17 Oktober 2013.

Tabel 3
Jumlah Penanganan Perkara Pelanggaran Perda
Minuman Beralkohol di Pengadilan Negeri Indramayu
Tahun 2010-2013

No.	Tahun 2010	Tahun 2011	Tahun 2012	Tahun 2013	Jumlah
1.	21	25	20	27	93

Sumber : Bagian Kapaniteraan Pengadilan Negeri Indramayu Tahun 2013.

Bila dilakukan penilaian serupa terhadap rata-rata jumlah keseluruhan penanganan perkara pelanggaran terhadap Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu yang diajukan ke persidangan selama kurun waktu tahun 2010 sampai dengan tahun 2013, maka dalam setiap tahunnya diperkirakan sedikitnya kurang lebih \pm 23 (dua puluh tiga) perkara yang berhasil diajukan dan disidangkan di Pengadilan Negeri Indramayu. Jumlah tersebut tentu saja masih terbilang cukup tinggi sejak pengundangan Peraturan Daerah tersebut pada tahun 2005.

Tingginya penggunaan minuman beralkohol dalam kehidupan masyarakat tersebut diduga terkait dengan nilai dan sikap yang tercermin dalam pola kebiasaan dan perilaku tidak sehat pada sebahagian masyarakat yang cenderung permissif dan terkesan kurang begitu mempersoalkan faktor resiko dan pengaruh buruk minuman beralkohol terhadap kesehatan. Padahal Undang-undang No. 36 Tahun 2009 tentang

Kesehatan telah mengklasifikasikan minuman beralkohol sebagai bagian dari faktor resiko penyakit tidak menular bersama-sama dengan kebiasaan tidak sehat lainnya seperti diet tidak seimbang, kurang aktivitas fisik, merokok, dan perilaku berlalu lintas yang tidak benar.

Permasalahan lainnya dalam penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu, termasuk pula diantaranya ketidaksiapan substansi hukum peraturan daerah dalam menjawab fenomena penggunaan minuman keras oplosan yang tidak jarang sampai menimbulkan jatuhnya korban. Beberapa media mencatat sedikitnya terdapat 6 (enam) kasus penggunaan minuman keras oplosan di Kabupaten Indramayu yang berujung pada kematian selama kurun waktu tahun 2008 sampai dengan tahun 2013, dengan intensitas jumlah korban yang bervariasi sebagaimana dtunjukkan melalui tabel berikut :

Tabel 4
Pemberitaan Korban Minuman Keras Oplosan
di Kabupaten Indramayu Tahun 2008-2013

No.	Waktu	Korban	Daerah
1.	11 September 2008	12 orang tewas, dan 7 orang lainnya dirawat.	Indramayu
2.	01 April 2010	2 orang tewas, 5 orang rawat inap, dan 7 orang lainnya menjalani rawat jalan.	Ds. Rancajawat Kec. Tukdana.
3.	27 Mei 2012	3 orang tewas, dan 2 orang lainnya kritis.	Ds. Lombang Kec. Juntinyuat.
4.	06 Juli 2013	2 orang tewas.	Dusun Sabrang Wetan, Ds. Anjatan Utara, Kec. Anjatan

5.	21 Agustus 2013	2 orang meninggal dunia dan 6 orang lainnya mendapatkan perawatan intensif.	Blok Bogor Ds. Temiyang Kec. Kroya.
6.	06 September 2013	2 orang tewas dan 2 orang lainnya kritis.	Karangampel.

Sumber : Data yang diolah, 2013.

Catatan yang sama ditunjukkan pula oleh salah satu rumah sakit di bagian Timur Kabupaten Indramayu, yaitu Rumah Sakit Islam Muhammadiyah Zamzam Jatibarang yang mengungkapkan sejumlah kasus penanganan terhadap korban penggunaan

minuman keras oplosan selama 3 (tiga) tahun terakhir, yaitu dalam kurun waktu tahun 2010 sampai dengan tahun 2012 dengan intensitas penanganan korban yang beragam sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut ini :

Tabel 5
Intensitas Penanganan Korban Minuman Keras Oplosan di Rumah Sakit Islam Muhammadiyah Zamzam Jatibarang Tahun 2010-2012

No.	Tahun	Rawat Inap	Meninggal Dunia	Jumlah
1.	2010	24	2	26
2.	2011	6	1	7
3.	2012	13	1	14
	Jumlah	43	4	47

Sumber : Rumah Sakit Islam Muhammadiyah Zamzam Jatibarang Tahun 2013.

Berdasarkan asumsi penanganan terhadap korban penggunaan minuman keras oplosan yang terjadi selama kurun tahun 2010 sampai dengan 2012 di rumah sakit tersebut, maka penilaian rata-rata intensitas penanganan terhadap korban penggunaan minuman keras oplosan di Kabupaten Indramayu setiap tahunnya hampir mencapai sebanyak 16 (enambelas) korban. Jumlah tersebut belum termasuk jumlah korban penggunaan minuman keras oplosan lainnya yang tidak mendapatkan penanganan dan perawatan dari fasilitas kesehatan yang jumlahnya diperkirakan terus bertambah hingga kini.

Tingginya intensitas penggunaan minuman keras oplosan di berbagai wilayah di Kabupaten Indramayu, salah satunya diduga merupakan akibat terjadinya pergeseran pola konsumsi masyarakat yang semula mengkonsumsi produk minuman beralkohol, kini mulai beralih untuk melakukan penyalahgunaan terhadap beberapa kategori produk pangan lainnya yang mengandung kadar alkohol ditengah

maraknya kegiatan penertiban terhadap peredaran dan penjualan minuman beralkohol yang terus dilakukan oleh aparat Penegak Perda di berbagai wilayah di Kabupaten Indramayu.

IV. PENUTUP

Simpulan

1. Pelarangan minuman beralkohol dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu merupakan bentuk pelarangan minuman beralkohol yang berlaku terhadap semua klasifikasi produk makanan dan minuman yang mengandung alkohol. Pelarangan tersebut tidak saja berlaku terhadap semua golongan dalam klasifikasi produk minuman beralkohol, tetapi juga terhadap klasifikasi produk makanan dan minuman lainnya yang mengandung alkohol dalam rangka membatasi peredaran dan penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Indramayu.

2. Penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu yang berlangsung selama ini, belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan maksimal akibat masih banyaknya kendala dalam penegakan hukum yang berpotensi menghalangi upaya peningkatan terhadap kesehatan masyarakat.
3. Kendala dalam penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2005 tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu diantaranya muncul akibat masih tingginya tingkat distribusi minuman beralkohol kedalam wilayah Kabupaten Indramayu, minimnya ketersediaan anggaran dalam kegiatan penertiban terhadap peredaran dan penjualan minuman beralkohol, serta adanya pola kebiasaan dan perilaku tidak sehat pada sebahagian masyarakat. Adapun solusi yang diajukan dalam mengatasi kendala tersebut bersandar pada upaya peningkatan terhadap intensitas penegakan hukum peraturan daerah yang terus dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan.

Badan POM RI, Volume 8-Tahun IV, Jakarta, 2005.

Nurwijaya Hartati dan Ikawati Zullies, *Bahaya Alkohol dan Cara Mencegah Kecanduannya*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2009.

Pusdiklat Bea dan Cukai, *Modul Diklat Teknis Substantif Dasar (DTSD) Ketentuan Barang Larangan dan Pembatasan (KBLP) untuk Kepentingan Perlindungan Bidang Kesehatan Masyarakat dan Lingkungan Hidup*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Departemen Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 2007.

Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2006.

Sumarmo Ma'sum, *Penanggulangan Bahaya Narkotika dan Ketergantungan Obat*, CV. Haji Masagung, Jakarta, 1987.

DAFTAR PUSTAKA

Ali Fikri, *Proses Pembentukan Peraturan Daerah dan Fungsi Kekuatan Politik DPRD Kabupaten Indramayu dalam Pembahasan Pelarangan Minuman Beralkohol (Studi tentang Raperda Pelarangan Minuman Alkohol di Kabupaten Indramayu)*, Tesis, Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2005.

Bambang Sutyoso, *Penguatan Peran Komisi Yudisial dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Hukum No. 2 Vol. 18 April 2011.

Direktorat Surveilans dan Penyuluhan Keamanan Pangan, *Pengendalian dan Pengawasan Produksi Minuman Beralkohol*, Buletin Keamanan Pangan