



Volume 33 No. 1, Januari 2018  
DOI : 10.20473/ydk.v33i1.5671

Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Dharmawangsa Dalam Selatan  
Surabaya, 60286 Indonesia, +6231-5023151/5023252  
Fax +6231-5020454, E-mail: yuridika@fh.unair.ac.id  
Yuridika (ISSN: 0215-840X | e-ISSN: 2528-3103)

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

by <http://e-journal.unair.ac.id/index.php/YDK/index> under a Creative  
Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0  
International License.



Article history: Submitted 25 August 2017; Accepted 28 November 2017; Available online 1 January 2018

## UPAYA PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGENDALIAN PRODUKSI MINUMAN BERALKOHOL TRADISIONAL

Luffita Alfianti

[luffitaalfianti@gmail.com](mailto:luffitaalfianti@gmail.com)

Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur

### **Abstract**

*Traditional alcoholic beverage, traditionally produced with hereditay recipe which is drunk to celebrate religious or tradition event. Government have not regulated a distinctive act to control production, so it needs to be analyzed the writer compose a thesis with systematical interpretation and extention to Regional Governance Act Number 23/2014, Ministry of Industry Regulation number 63/M-IND/PER/7/2014 in Restraining and Controlling The Industry and Quality of Beverage, Ministry of Trade Ragulation No. 20/M-Dag/Per/4/2014 in Restraining and Controlling of Supply, Distribution and Sale of Alcoholic Beverage, Head of Drug and Food Board Regulation Number HK.03.1.23.04.12.2205 in Guidelines On The Provision of Certificates of Food Production of Household Industries. Furthermore, writer also examine about Regional Government's liability in controlling the production of traditional alcoholic beverage. Based on systematical interpretation and extention to regulation above, Regional/Local government has authorization in issuing a permit of traditional alcoholic beverage. However, there is no regulation that organizes the authority of local government to give license to the production of it. In contrast, local government has authority to control the distribution of traditional alcoholic beverage with implements the regulation inforcement to business activities that violate the license to trade by selling traditional alcoholic beverages.*

**Keywords:** *Traditional Alcoholic Beverage; Regional Government; Authority and Responsibility.*

### **Abstrak**

Minuman beralkohol tradisional merupakan minuman beralkohol yang dibuat secara tradisional untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan. Saat ini belum ada peraturan yang mengatur secara tegas mengenai kewenangan untuk pengendalian produksi minuman beralkohol tradisional, sehingga perlu dianalisis dengan melakukan penafsiran secara sistematis dan perluasan terhadap Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Perindustrian No. 63/M-IND/PER/7/2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Industri dan Mutu Minuman Beralkohol, Peraturan Menteri Perdagangan No. 20/M-Dag/Per/4/2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol, dan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. HK.03.1.23.04.12.2205/2012 Tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga. Artikel ini mengkaji tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengendalian produksi minuman beralkohol tradisional, yang sesuai penafsiran secara sistematis dan perluasan terhadap peraturan di atas, dimana pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang dalam perizinan produksi minuman beralkohol tradisional, namun sampai saat ini belum ada pengaturan mengenai pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah terhadap perizinan untuk memproduksi. Di sisi lain, pemerintah daerah berwenang melakukan pengendalian peredaran minuman tersebut dengan menerapkan penegakan hukum terhadap kegiatan usaha yang melanggar izin usaha dengan menjual minuman beralkohol tradisional.

**Kata Kunci:** Minuman Beralkohol Tradisional; Pemerintah Daerah; Kewenangan dan Tanggung Jawab.

## Pendahuluan

Perkembangan zaman yang memasuki era globalisasi membuat gaya hidup masyarakat Indonesia sedikit demi sedikit mulai berubah. Gaya hidup bebas seperti masyarakat di negara-negara maju mulai terlihat. Mengonsumsi minuman beralkohol bukan merupakan hal yang tabu lagi di Indonesia. Laki-laki, perempuan, tua maupun muda saat ini banyak yang mengonsumsi minuman beralkohol. Minuman beralkohol seakan sudah menjadi tren bahkan gaya hidup di kalangan masyarakat Indonesia. Padahal mengonsumsi minuman beralkohol pada dasarnya bukan tradisi Indonesia. Walaupun ada beberapa daerah di Indonesia mengonsumsi minuman beralkohol, yang oleh warga daerah setempat menyebutnya minuman tradisional, sebagai bagian dari upacara dan ritual dalam adat budaya, kebiasaan yang turun temurun atau sebagai minuman penambah stamina. Selain itu beberapa daerah menjadikan minuman tradisional ini sebagai salah satu daya tarik wisata.

Minuman beralkohol menurut Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol (selanjutnya disebut PP 74/2013) adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol ( $C_2H_5OH$ ) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi. Terdapat tiga golongan minuman beralkohol, yaitu minuman beralkohol golongan A yang memiliki kadar etil alkohol atau etanol sampai dengan 5%, misalnya bir. Kedua adalah minuman beralkohol golongan B dengan kandungan etil alkohol atau etanol lebih dari 5% sampai dengan 20%, biasanya berupa *wine*. Terakhir adalah minuman beralkohol golongan C dengan kandungan etil alkohol atau etanol lebih dari 20% sampai dengan 55%, misalnya *spiritus*.<sup>1</sup>

Pendekatan politik menekankan pentingnya desentralisasi terhadap demokrasi, termasuk demokrasi partisipatoris ditingkat lokal. Desentralisasi menyediakan mekanisme yang memungkinkan tersalurkannya aspirasi politik

---

<sup>1</sup> Bisnis Indonesia, 'Regulasi Minuman Beralkohol: Antara Bisnis Dan Perlindungan Masyarakat' (2016) <<http://koran.bisnis.com/read/20151026/250/485862/regulasi-minuman-beralkohol-antara-bisnis-dan-perlindungan-masyarakat>> accessed 21 July 2016.

masyarakat.<sup>2</sup> Regulasi mengenai minuman beralkohol sering kali menimbulkan perdebatan, bahkan di tingkat pusat sampai saat ini belum ada undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai minuman beralkohol. Di tingkat undang-undang dan peraturan pemerintah minuman beralkohol tidak disebutkan secara spesifik hanya dikategorikan sebagai minuman atau pangan olahan, misalnya dalam Pasal 111 dan Pasal 112 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU No. 36/2009). Selain itu Pasal 86, Pasal 89, Pasal 90, Pasal 91, Pasal 97, Pasal 99 dan Pasal 104 UU No. 18/2012 Tentang Pangan serta Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan (selanjutnya disebut PP No. 28/2004), Mutu, dan Gizi Pangan.<sup>3</sup> Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang mengatur mengenai minuman beralkohol tersebar dalam beberapa Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Perdagangan, Peraturan Menteri Perindustrian dan sebagian besar daerah sudah melakukan pengaturan melalui Peraturan Daerah. Perdebatan mengenai pengaturan minuman beralkohol terjadi karena pada satu sisi ada peluang bisnis yang menghasilkan pemasukan di sektor cukai dan di satu sisi pemerintah harus melakukan perlindungan kepada masyarakat atas peredaran minuman beralkohol.

Tempat penjualan minuman beralkohol cukup mudah dijangkau oleh anak remaja yang belum dewasa seperti minimarket, swalayan dan/atau pedagang jamu, sehingga banyak anak remaja di bawah 21 tahun yang membeli minuman beralkohol tanpa memperdulikan dampaknya bagi kesehatan. Padahal di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) khususnya Pasal 28 H ayat 1, salah satu hak warga negara Indonesia adalah hak untuk mendapatkan kesejahteraan lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Sehingga diperlukan

---

<sup>2</sup> Insana Meliya Dwi Cipta Sari, 'Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Program/Kegiatan Alokasi Dana Cukai Hasil Tembakau' (2012) 27 Yuridika.[252].

<sup>3</sup> Badan Legislasi DPR RI, 'Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Larangan Minuman Beralkohol' (2016) <[www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20150626-022127-5317.pdf](http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20150626-022127-5317.pdf)> accessed 21 July 2016.

pengaturan yang lebih lanjut agar pihak yang menjual minuman beralkohol tidak pada tempatnya atau kepada orang yang belum dewasa dapat dikenakan sanksi sehingga menimbulkan efek jera.

Ketika remaja sudah dengan mudahnya mendapatkan minuman beralkohol di lingkungan tempat tinggalnya maka dampak negatif dari minuman beralkohol akan terlihat seiring berjalannya waktu. Dampak negatif bagi kesehatan antara lain adalah gangguan mental organik yang mengakibatkan perubahan perilaku, merusak daya ingat, odema otak, sirosis hati, gangguan jantung, gastrinitis, dan paranoid.<sup>4</sup> Dampak negatif pada lingkungan salah satunya adalah menimbulkan keresahan pada warga sekitar. Hal ini karena biasanya ketika seseorang mengkonsumsi minuman beralkohol akan bertindak kasar pada keluarga dan masyarakat.<sup>5</sup>

Produksi minuman beralkohol yang tidak sesuai dengan standar mutu produksi sangat berbahaya apabila dikonsumsi. Kasus minuman beralkohol oplosan yang menyebabkan kematian sudah banyak terjadi. Berita di *kompas.com* pada Minggu, 8 Januari 2017 terdapat berita mengenai lima bonek meninggal dunia usai tenggak minuman keras di Subang. Suporter Persebaya Surabaya tersebut datang ke kota Bandung untuk mengikuti kongres tahunan PSSI 2017 di hotel Aryaduta Bandung. Rombongan suporter Persebaya Surabaya berjumlah 21 orang berangkat dari Surabaya pada Rabu, 4 Januari 2017 menuju Bandung. Pada hari Jumat, 6 Januari 2017 mereka tiba di kabupaten Subang dan menginap di rumah salah satu kenalan mereka. Saat kejadian berlangsung pada Jumat malam antara suporter Persebaya Surabaya dan suporter klub Persib Bandung area Subang minum bersama-sama minuman keras oplosan. Para suporter tersebut diduga mengkonsumsi alkohol 70% yang dicampur dengan minuman bersoda dan air kelapa yang diberi oleh salah satu suporter lainnya. Hari Sabtu, 7 Januari 2017, suporter Persebaya Surabaya tersebut diantarkan dengan menggunakan roda empat bak terbuka ke Bandung. Di perjalanan Brian meninggal dunia dan tidak lama kemudian Rudi dan Hasrul menghembuskan nafas terakhir juga. Sedangkan Hasrif dan Sahrul meninggal setelah menjalani

---

<sup>4</sup> Badan Narkotika Nasional Lampung, 'Dampak Alkohol Bagi Kesehatan' (2016) <<http://lampung.bnn.go.id/wp/2016/12/05/dampak-alkohol-bagi-kesehatan>> accessed 21 July 2016.

<sup>5</sup> Badan Legislasi DPR RI. *Op.Cit.*

perawatan di rumah sakit.<sup>6</sup>

Kasus minuman keras oplosan yang menewaskan warga juga terjadi di Bantul. Berdasarkan berita Tribun Jogja, Selasa 7 Februari 2017, tiga orang meninggal akibat minuman keras oplosan. Kejadian ini berawal adanya dangdutan di Imogiri pada minggu malam, 5 Februari 2017. Para korban membeli minuman keras oplosan dari salah satu warung di daerah Melikan Lor. Menurut berita Tribun Jogja pada tanggal 9 Februari 2017, polisi berhasil mengamankan Sumantoro pemilik warung yang kemudian ditetapkan menjadi tersangka. Dari keterangan tersangka, minuman keras yang dijual merupakan hasil racikannya sendiri. Komposisi racikan tersebut adalah satu liter alkohol dengan kandungan 90 persen ditambah 7.5 liter air mineral. Setiap satu liter minuman keras yang dioplos masih ditambah 400 ml torpedo. Dalam satu liter alkohol yang diracik menghasilkan 16 bungkus minuman keras oplosan dan dijual seharga Rp. 20.000,-.<sup>7</sup>

Indonesia merupakan salah satu penghasil minuman beralkohol dengan jenis-jenis minuman beralkohol tradisionalnya. Bali dengan araknya yang sudah dikemas dan dijadikan buah tangan oleh wisatawan asing. Jawa Timur dengan tuak dari buah siwalan. Manado dengan minuman beralkohol tradisional cap tikus yang berasal dari penyulingan sagoer. Sopi yang merupakan minuman keras khas Maluku yang berasal dari fermentasi pohon aren. Ciu yang merupakan minuman keras khas Banyumas, Bekonang, dan Sukoharjo. Di sisi lain, penjualan minuman beralkohol saat ini cukup meningkat mengikuti pertumbuhan industri pariwisata karena permintaan konsumsi oleh wisatawan asing meningkat. Seperti di Provinsi Bali sebagai salah satu daerah penghasil devisa terbesar, penjualan *food and beverages* di Bali mencapai 7 triliun Rupiah per tahunnya dan 30% berasal dari penjualan minuman beralkohol. Keberadaan minuman beralkohol di Bali sudah menjadi bagian penting dari pariwisata di Bali.

---

<sup>6</sup> Kompas.com, 'Lima Bonek Meninggal Dunia Usai Tengak Miras Di Subang' (2017) <<http://regional.kompas.com/read/2017/01/08/11501171/lima.bonek.meninggal.dunia.usai.tengak.miras.di.subang>> accessed 23 February 2017.

<sup>7</sup> Tribun Jogja, 'Polres Bantul Tetapkan Satu Tersangka Peracik Miras Oplosan Maut, Seperti Ini Komposisi Racikannya' <<http://jogja.tribunnews.com/2017/02/09/polres-bantul-tetapkan-satu-tersangka-peracik-miras-oplosan-maut-seprti-ini-komposisi-racikannya>> accessed 23 February 2017.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia No. 63/M-IND/PER/7/2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Industri dan Mutu Minuman Beralkohol, minuman beralkohol tradisional adalah minuman beralkohol yang dibuat secara tradisional dan turun temurun yang dikemas secara sederhana dan pembuatannya dilakukan sewaktu-waktu serta dipergunakan untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan. Tujuan pembuatan minuman beralkohol tradisional hanya untuk dipergunakan dalam upacara adat atau keagamaan, tidak untuk dikonsumsi secara bebas. Minuman beralkohol tradisional memiliki potensi besar untuk diekspor. Tetapi pemerintah kurang memperhatikan potensi tersebut. Bahkan dalam rancangan undang-undang tentang larangan minuman beralkohol akan mematikan industri minuman beralkohol tradisional. Seharusnya pemerintah perlu melakukan pembinaan mengenai cara produksi dan pengemasan sesuai dengan standarisasi industri agar produksi minuman beralkohol tradisional memiliki nilai tambah.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia No. 63/M-IND/PER/7/2014, setiap perusahaan industri minuman beralkohol wajib memiliki Izin Usaha Industri selanjutnya disebut IUI. Izin Usaha Industri diterbitkan oleh Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal setelah mendapat rekomendasi dari Direktur Jenderal yang melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan industri minuman beralkohol. Sedangkan usaha pembuatan minuman beralkohol tradisional wajib melaporkan kegiatan usahanya kepada dinas perindustrian kabupaten/kota untuk dilakukan pendataan. Hasil pendataan tersebut dilaporkan kepada Direktur Jenderal yang melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan industri minuman beralkohol dengan tembusan Kepala Dinas Perindustrian provinsi sebagai bahan pembinaan dan pengawasan usaha pembuatan minuman beralkohol.

Berdasarkan penjabaran di atas terlihat bahwa untuk usaha pembuatan minuman beralkohol tradisional belum terdapat sertifikasi produk. Dinas perindustrian kabupaten/kota hanya melakukan pendataan sebagai bahan pembinaan dan pengawasan. Penelitian ini akan menguraikan keterkaitan

kewenangan pemerintah daerah dalam bidang kesehatan, yaitu penerbitan izin produksi makanan dan minuman pada industri rumah tangga dan juga bentuk tanggung jawab pemerintah daerah atas penerbitan izin tersebut sebagai upaya pengendalian minuman beralkohol tradisional.

### **Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Produksi Minuman Beralkohol Tradisional**

Teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*. Sedangkan istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda adalah *theorie van het gezag* dan dalam bahasa Jerman adalah *theorie der autoritat*. Konsep kewenangan menurut H.D. Stoud adalah: “keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.<sup>8</sup> Konsep kewenangan menurut H.D. Stoud mengandung dua unsur, yaitu adanya aturan-aturan hukum dan sifat hubungan hukum. Kewenangan yang dilimpahkan kepada institusi untuk dilaksanakan harus diatur terlebih dahulu dalam peraturan perundang-undangan. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut dengan hukum. Hubungan hukum ada yang bersifat publik dan privat.

Amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945 memberikan perubahan pada pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Perubahan tersebut tertuang dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Pasal tersebut menjelaskan bahwa pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan sehingga pemerintah daerah dapat melaksanakan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya, maka UU No. 23/2014 merupakan dasar hukum utama, kecuali diatur dalam undang-undang sektoral. Demikian pula dengan kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan makanan dan minuman. Berdasarkan Pasal

---

<sup>8</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Raja Grafindo Persada 2013).[99].

48 UU No. 36/2009 dicantumkan bahwa pengamanan makanan dan minuman merupakan salah satu dari kegiatan dalam upaya kesehatan, dimana upaya kesehatan adalah setiap kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu, terintegasi dan berkesinambungan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk pencegahan penyakit, peningkatan kesehatan, pengobatan penyakit, dan pemulihan kesehatan oleh pemerintah dan/atau masyarakat.

Sesuai dengan UU No. 23/2014, dicantumkan bahwa masalah kesehatan merupakan salah satu urusan wajib pemerintah daerah yang berkaitan dengan pelayanan publik, sehingga pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang kesehatan. Pada lampiran urusan di bidang kesehatan, sub bidang sediaan farmasi, alat kesehatan, makanan dan minuman dicantumkan dengan jelas bahwa urusan pemerintahan kabupaten/kota di bidang makanan dan minuman meliputi: penerbitan izin produksi makanan dan minuman pada industri rumah tangga. dan pengawasan *post-market* produk makanan dan minuman pada industri rumah tangga.

Teknologi yang semakin berkembang memberikan dampak banyaknya jenis pangan olahan yang beredar di masyarakat. Produsen makanan dan minuman harus memperhatikan peraturan mengenai keamanan, mutu dan gizi pangan. Kandungan gizi pangan olahan tertentu sebelum diedarkan harus melalui proses uji laboratorium untuk melihat apakah pangan olahan tersebut layak untuk diedarkan. PP No. 28/2004 mewajibkan pangan olahan yang diproduksi oleh industri rumah tangga harus memiliki Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP. IRT) yang diterbitkan oleh bupati atau walikota.

Proses pemberian SPP.IRT diatur di dalam Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.03.1.23.04.12.2205 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga. Di dalam Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan ini selain mengatur mengenai tata cara pemberian SPP.IRT juga mengatur jenis pangan yang diizinkan untuk memperoleh SPP.IRT.

Minuman beralkohol merupakan salah satu produksi minuman yang harus dikendalikan oleh pemerintah sebagai upaya pengendalian terhadap penggunaan dan dampaknya. Upaya pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah dimulai dari pengaturan (*legislation*), regulasi (*regulation*), perizinan (*lisencing*), peredaran (*implemantion*) dan penegakan hukum (*law enforcement*). Sesuai dengan pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tercantum dalam lampiran UU No. 23/2014, maka kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah terbagi sesuai dengan produksi minuman beralkohol.

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol (selanjutnya disebut Perpres No. 74/2013) dicantumkan bahwa minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol ( $C_2H_5OH$ ) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi. Sedangkan minuman beralkohol tradisional adalah minuman beralkohol yang dibuat secara tradisional dan turun temurun yang dikemas secara sederhana dan pembuatannya dilakukan sewaktu-waktu, serta dipergunakan untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan.

Sesuai dengan definisi tersebut, Pasal 3 ayat 1 Perpres No. 74/2013 mengelompokkan minuman beralkohol dalam 3 golongan, yakni:

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

Landasan pengaturan produksi minuman beralkohol tercantum dalam UU No. 23/2014. Di dalam lampiran pembagian urusan pemerintahan bidang perindustrian untuk penerbitan izin usaha industri minuman beralkohol menjadi

kewenangan pemerintah pusat. Selain UU No. 23/2014 terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai minuman beralkohol yaitu Pasal 4 Perpres No. 74/2013 yang menyatakan bahwa minuman beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri hanya dapat diproduksi oleh pelaku usaha yang telah memiliki izin usaha industri dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian. Sedangkan minuman beralkohol yang berasal dari impor hanya dapat di peroleh pelaku usaha yang telah memiliki perizinan impor dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan. Pengaturan lebih lanjut mengenai produksi minuman beralkohol diatur dalam peraturan menteri perindustrian.

Peraturan Menteri Perindustrian No. 63/M-IND/PER/7/2014 dan perubahannya, yaitu Peraturan Menteri Perindustrian No.62/M-IND/PER/8/2015 mewajibkan setiap perusahaan industri minuman beralkohol harus memiliki izin usaha industri. Izin tersebut diterbitkan oleh Kepala Badan Koordinasi dan Penanaman Modal. Perusahaan industri minuman beralkohol yang telah memperoleh izin usaha industri tetapi melakukan realisasi produksi melebihi kapasitas yang tercantum dalam izin usaha industri dan/atau tidak melakukan produksi selama dua tahun berturut-turut maka izin usahanya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Produksi minuman beralkohol golongan A, B, dan C telah diatur secara terperinci dalam ketiga peraturan perundang-undangan diatas. Pada dasarnya untuk produksi minuman beralkohol golongan A, B, dan C adalah kewenangan pemerintah pusat. Sehingga pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk izin produksi minuman beralkohol golongan A, B dan C. Terkait dengan minuman alkohol tradisional merupakan minuman yang mengandung etanol yang dibuat secara tradisional, menggunakan bahan baku yang diperoleh dari wilayah setempat dan produknya diedarkan di wilayah kabupaten/kota setempat untuk upacara adat dan keagamaan. Bahan baku minuman beralkohol tradisional ini pada umumnya berasal dari sereal, nira, buah-buahan dan tetes tebu. Sesuai dengan definisi minuman beralkohol tradisional maka minuman beralkohol merupakan salah satu jenis dari pangan yang dapat diproduksi oleh rumah tangga.

UU No. 23/2014 mengatur mengenai Izin Produksi Makanan dan Minuman pada Industri Rumah Tangga. Kewenangan mengenai izin ini ada pada pemerintah daerah. Kemudian secara eksplisit Pasal 8 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 20/M-Dag/Per/4/2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol yang mencantumkan bahwa: “Bupati/Walikota dan Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap produksi, peredaran dan penjualan Minuman Beralkohol Tradisional untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan di wilayah kerja masing-masing”.

Di dalam Peraturan Menteri Perindustrian No. 63/M-IND/PER/7/2014, Pasal 10 ayat 2 menyatakan bahwa minuman beralkohol tradisional tidak untuk diperjualbelikan. Namun pada kenyataannya minuman beralkohol tradisional banyak beredar di masyarakat. Secara *a contrario* dapat ditafsirkan bahwa ketentuan ayat tersebut sudah tidak relevan dengan perkembangan di masyarakat. Peran pengawasan pemerintah pada produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional seharusnya dipertegas dan diatur secara jelas. Terutama kewenangan mengenai izin produksi minuman beralkohol tradisional. Kewenangan dinas perindustrian kabupaten/kota menurut Peraturan Menteri Perindustrian No. 63/M-IND/PER/7/2014 dalam hal kegiatan usaha pembuatan minuman beralkohol tradisional hanya melakukan pendataan. Hasil pendataan tersebut dilaporkan kepada Direktur Jenderal dan Bupati/Walikota dengan tembusan Gubernur untuk selanjutnya digunakan sebagai pembinaan dan pengawasan usaha pembuatan minuman beralkohol tradisional.

Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.03.1.23.04.12.2205 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga, pemerintah daerah tidak dapat menerbitkan Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga, selanjutnya disebut SPP.IRT, untuk minuman beralkohol tradisional. Dalam lampiran Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan mengenai jenis pangan yang diizinkan untuk memperoleh SPP.IRT, minuman beralkohol tidak termasuk di dalamnya. Walaupun di dalam UU No. 23/2014 yang terkait dengan Izin Produksi Makanan dan Minuman pada Industri

Rumah Tangga dan Pasal 8 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 20/M-Dag/Per/4/2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol telah diatur bahwa pemerintah kabupaten/kota secara eksplisit berwenang dalam pengendalian produksi minuman beralkohol tradisional tetapi terdapat perbedaan pengaturan dengan Peraturan Menteri Perindustrian No. 63/M-IND/PER/7/2014 dan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.03.1.23.04.12.2205 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga. Berdasarkan kedua peraturan di atas, SPP.IRT tidak dapat dikeluarkan untuk minuman beralkohol, sehingga belum ada peraturan yang mengatur secara jelas mengenai kewenangan pemberian izin produksi untuk minuman beralkohol tradisional. Terjadi kekosongan hukum sehingga perlu adanya konstruksi hukum melalui argumentasi hukum.

Sebaiknya perlu disinkronisasikan antara UU No. 23/2014 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Sesuai dengan asas preferensi hukum, yaitu asas *lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah, maka seharusnya pemerintah daerah berwenang untuk menerbitkan izin produksi minuman beralkohol tradisional. Kewenangan ini untuk perlindungan terhadap masyarakat atas dampak produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional yang mengkhawatirkan.

### **Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Produksi Minuman Beralkohol Tradisional**

Ruang lingkup kewenangan pemerintah daerah dalam pengendalian produksi minuman beralkohol tradisional menurut Peraturan Menteri Perindustrian No. 63/M-IND/PER/7/2014 adalah pendataan kegiatan usaha pembuatan minuman beralkohol tradisional. Kewenangan mengenai izin produksi minuman beralkohol tradisional belum diatur sehingga masih ada kekosongan hukum.

Di dalam UU No. 23/2014 kewenangan penerbitan SPP.IRT ada pada pemerintah daerah. Berdasarkan pengertian minuman beralkohol tradisional dan apabila dilakukan penafsiran secara sistematis dan perluasan atas peraturan

perundang-undangan penerbitan izin produksi minuman beralkohol tradisional ada pada pemerintah daerah. Instrumen yang dapat digunakan dalam pengendalian produksi minuman beralkohol tradisional yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan, pemberian izin dan penegakan hukum.

Setiap kewenangan pasti diikuti dengan tanggung jawab. Berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam pengendalian minuman beralkohol tradisional maka pemerintah bertanggung jawab pula dalam pengendaliannya. Tanggung jawab tersebut meliputi, tanggung jawab dalam pembentukan produk hukum daerah, tanggung jawab dalam penerbitan perizinan produksi pangan industri rumah tangga dan tanggung jawab dalam penegakan hukum atas izin produksi pangan industri rumah tangga.

### **Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Sistem perekonomian Indonesia adalah demokrasi ekonomi dan ekonomi pasar sosial demi tercapainya kesejahteraan rakyat. Negara berhak melakukan pengaturan dan pembatasan sebagai pelaksanaan konsep *welfare state* dan sistem perekonomian nasional berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Berkaitan dengan tugas pemerintah sebagai regulator maka dalam sistem perekonomian nasional pemerintah berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Pemerintah memiliki otoritas tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga memiliki kewenangan untuk membatasi hak setiap warga negara sehingga tidak mengganggu hak warga negara lain. Pembatasan hak warga negara tertuang dalam Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945. Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 pada intinya adalah setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dan dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Peraturan perundang-undangan sebagai sebuah peraturan tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang dan ditujukan untuk mengikat umum.<sup>9</sup> Fungsi peraturan perundang-undangan dapat dibagi dalam dua fungsi yaitu fungsi umum

---

<sup>9</sup> Subowo Edi dkk, *Ilmu Perundang-Undangan* (Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI 2017).[14].

sebagai instrumen hukum suatu negara atau pemerintahan dan fungsi khusus sebagai penentu atau petunjuk mengenai sistem ketatanegaraan yang dianut oleh suatu negara atau pemerintahan.<sup>10</sup> Sedangkan menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar fungsi peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu fungsi internal dan eksternal. Fungsi internal adalah fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal. Dalam fungsi internal ini peraturan perundang-undangan memiliki beberapa fungsi, antara lain fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi dan pluralisme sistem hukum dan fungsi kepastian hukum. Fungsi selanjutnya adalah fungsi eksternal yaitu keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya atau juga dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum. Peraturan perundang-undangan sebagai fungsi eksternal atau sosial ini dapat dibedakan menjadi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi dan fungsi kemudahan.<sup>11</sup>

Pasal 18 ayat 6 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hak konstitusional tersebut dijabarkan dalam berbagai undang-undang yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah. Materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan ketentuan dalam UU No. 23/2014 yang telah membagi kewenangan urusan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah peraturan perundang-undangan yang pembentukannya didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-

---

<sup>10</sup> Sri Hariningsih, *Jenis dan Fungsi Serta Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rapat Kerja Teknis Perancang Peraturan Perundnag-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI* (2012).

<sup>11</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Armico 1987).[138].

undangan yang baik.<sup>12</sup> Asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*) adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metoda pembentukan yang tepat, dan mengikuti proses dan prosedur pembentukannya yang telah ditentukan.<sup>13</sup> Selain berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat prinsip atau landasan yang dijadikan tolok ukur atau parameter dalam menentukan baik atau tidak suatu peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan dikatakan baik (*good legislation*), sah menurut hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima masyarakat serta berlaku untuk waktu yang lama, harus didasarkan pada landasan peraturan perundang-undangan.

Parameter selanjutnya untuk memenuhi persyaratan sebagai peraturan perundang-undangan yang patut adalah parameter keberlakuan. Peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara baik dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu keberlakuan yuridis, keberlakuan empiris dan keberlakuan filosofis. Pembentukan peraturan daerah dalam hal produksi minuman beralkohol tradisional harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut. Sehingga dapat diimplementasikan dengan baik dalam masyarakat. Kewenangan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah disertai dengan tanggung jawab kepada masyarakat yang ada di daerah tersebut. Tanggung jawab tersebut merupakan bentuk perlindungan hukum kepada masyarakat agar produksi minuman beralkohol tradisional secara mutu dan kualitas terjamin.

Apabila peraturan daerah yang sudah dibuat bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka masyarakat dapat meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah daerah dengan melakukan uji materiil kepada Mahkamah Agung atas peraturan daerah tersebut. Peraturan daerah dikatakan bertentangan dengan kepentingan

---

<sup>12</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembuatannya*, Buku 2 (Kanisius 2007).[226].

<sup>13</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan* (Rajawali Persada 2007).[22].

umum apabila pemberlakuan peraturan daerah berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, kepentingan umum dan ketertiban umum. Namun dapat juga karena kebijakan yang ada dalam peraturan daerah tersebut bersifat diskriminatif. Apabila dipaksakan berlaku maka akan menimbulkan konflik. Sedangkan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah peraturan daerah yang secara prosedur dan substansinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam tata urutan perundang-undangan.

### **Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Penerbitan Izin Produksi Pangan Industri Rumah Tangga**

Izin merupakan perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Izin merupakan keputusan tata usaha negara yang bersifat final dan konstitutif. Unsur dalam perizinan dapat dijabarkan sebagai berikut:<sup>14</sup>

a. Wewenang

Setiap tindakan hukum pemerintah dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kewenangan mengenai perizinan produksi minuman beralkohol tradisional belum diatur secara terperinci dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Apabila dilakukan analogi hukum dalam bentuk perluasan terhadap UU No. 23/2014 dan Lampiran II Peraturan Menteri Perindustrian No. 63/2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Industri dan Mutu Minuman Beralkohol maka penerbitan izin produksi minuman beralkohol tradisional adalah wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota.

b. Izin sebagai bentuk ketetapan

Izin merupakan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan

---

<sup>14</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik* (Sinar Grafika 2010). [179-192].

konkret dalam bentuk ketetapan. Izin termasuk dalam sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yaitu menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan tersebut. Dalam hal izin produksi minuman beralkohol tradisional, produsen yang mendapatkan izin tersebut dapat melaksanakan produksi secara legal dengan menjaga kualitas dan mutu hasil produksinya.

c. Lembaga pemerintah

Lembaga pemerintah adalah lembaga yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam berbagai ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi yaitu presiden sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Terdapat aneka ragam administrasi negara pemberi izin yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat dan daerah. Berkaitan dengan izin produksi minuman beralkohol tradisional, lembaga pemerintah yang berwenang melakukan pemberian izin adalah pemerintah daerah kabupaten atau kota, yaitu bupati atau walikota. Bupati atau walikota dapat mendelegasikan kewenangannya kepada perangkat daerah terkait apabila peraturan perundang-undangan di atas memperbolehkan untuk didelegasikan.

d. Peristiwa konkret.

Izin merupakan suatu instrumen hukum yang berbentuk ketetapan, yang digunakan pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu. Peristiwa konkret ini bersifat dinamis sesuai dengan perkembangan masyarakat sehingga izin pun beragam sesuai dengan prosedur dan kewenangan pemberi izin. Berbagai jenis izin dari instansi pemberi izin dapatsaja berubah seiring dengan perubahan kebijakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan izin tersebut. Peristiwa konkret dalam pemberian izin produksi minuman beralkohol tradisional ini adalah banyaknya minuman beralkohol tradisional yang beredar dimasyarakat sudah tidak sesuai dengan peruntukannya seperti yang diatur dalam peraturan

perundang-undangan. Untuk itu diperlukan pembentukan peraturan perundang-undangan baru untuk mengakomodir izin produksi minuman beralkohol tradisional yang didalamnya termasuk mengatur ranah kewenangan pemberi izin.

e. Proses dan prosedur

Proses dan prosedur perizinan meliputi prosedur pelayanan perizinan dan proses penyelesaian perizinan. Pemohon izin harus menempuh prosedur tertentu dan memenuhi syarat yang diajukan pemerintah untuk mendapatkan izin tertentu. Prosedur dan persyaratan berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin dan instansi pemberi izin. Regulasi mengenai pemberian izin produksi minuman beralkohol tradisional harus mengatur tata cara dan prosedur perizinan. Regulasi tersebut paling tidak harus memenuhi sederhana, jelas, tidak melibatkan banyak pihak, meminimalkan kontak fisik antara pemohon dan pegawai pelayanan, memiliki standar operasional prosedur dan disosialisasikan kepada masyarakat. Minuman beralkohol tradisional merupakan produk yang dibuat oleh rumah tangga sehingga apabila dilakukan analogi perluasan terhadap Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.03.1.23.04.12.2205 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga maka proses dan prosedur pemberian izin sama dengan produk pangan industri rumah tangga.

f. Persyaratan

Pemohon suatu izin harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah. Persyaratan tersebut berupa dokumen kelengkapan atau surat-surat. Syarat dalam suatu izin bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus dipenuhi. Bersifat kondisional karena penilaian baru dapat dilaksanakan setelah perbuatan yang disyaratkan terpenuhi. Sama dengan proses dan prosedur yang telah dijabarkan di atas untuk persyaratan pemberian izin minuman beralkohol tradisional dapat mengacu kepada Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.03.1.23.04.12.2205 Tahun

2012 Tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga. Hal ini karena apabila dilihat dari pengertian minuman beralkohol tradisional termasuk pada produksi rumah tangga.

g. Waktu penyelesaian izin

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan dengan jelas oleh instansi yang bersangkutan dan dicantumkan dalam regulasi yang mengatur tentang perizinan tersebut. Dimensi waktu melekat pada proses perizinan karena adanya tata cara dan prosedur yang harus ditempuh pemohon dalam mengurus izin.

h. Biaya perizinan

Biaya perizinan adalah tarif pelayanan yang ditetapkan dalam proses pemberian izin. Penetapan biaya pelayanan perizinan perlu mempertimbangkan kejelasan rincian biaya khususnya yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan. Selain itu ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

i. Pengawasan penyelenggaraan izin

Pengawasan atas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah saat ini adalah melalui Ombudsman. Keberadaan Ombudsman selain untuk menghadapi penyalahgunaan oleh aparatur pemerintah, juga membantu aparatur negara dalam melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil serta memaksa para pemegang kekuasaan untuk melaksanakan pertanggungjawaban yang baik. Pengawasan internal dilakukan oleh atasan langsung penyelenggara perizinan dan pengawas fungsional, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan melalui pengawasan masyarakat, Komisi Pemberantasan Korupsi, Ombudsman, DPRD Kabupaten/Kota.

j. Penyelesaian pengaduan dan sengketa

1) Pengaduan

Setiap kantor penyelenggara perizinan menyediakan loket atau kotak pengaduan dan sarana lain dalam menyelesaikan pengaduan masyarakat.

Setiap pimpinan unit penyelenggara pelayanan perizinan wajib menyelesaikan setiap pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan izin sesuai kewenangannya. Mekanisme pengaduan merupakan mekanisme yang dapat ditempuh oleh pemohon izin atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin, mekanisme pengaduan merupakan salah satu hal yang penting untuk terus meningkatkan layanan perizinan.

## 2) Sengketa

Selain melalui pengaduan, pemohon atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin dapat melakukan penyelesaian melalui jalur hukum, yaitu melalui mediasi pada Ombudsman atau mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini karena izin merupakan salah satu Keputusan Tata Usaha Negara.

## k. Sanksi

Sebagai salah satu kebijakan publik, maka sebaiknya dalam suatu izin terdapat materi mengenai sanksi dengan kriteria, yaitu disebutkan secara jelas terkait dengan unsur yang dapat dikenai sanksi, jangka waktu pemberian sanksi dan mekanisme gugurnya sanksi tersebut.

## l. Hak dan kewajiban

Hak dan kewajiban antara pemohon dan instansi pemberi izin harus tertuang dalam regulasi perizinan dengan memperhatikan tertulis dengan jelas, seimbang antara para pihak dan wajib dipenuhi oleh para pihak. Mengenai hak dan kewajiban ini di dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik sudah dijabarkan hak dan kewajiban masyarakat sebagai pemohon izin dan instansi pemberi layanan perizinan.

## **Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Penegakan Hukum atas Izin Produksi Pangan Industri Rumah Tangga**

Menurut Satjipto Rahardjo penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman berperilaku dalam hubungan hukum kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Penegakan hukum merupakan salah satu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial agar menjadi kenyataan.<sup>15</sup> Pengertian penegakan hukum dibedakan berdasarkan tinjauan dari sudut subyek dan obyek.

1. Ditinjau dari subyeknya, dalam arti luas adalah proses penegakan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada aturan hukum yang berlaku. Dalam arti sempit, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.
2. Ditinjau dari obyeknya, apabila dilihat dalam arti luas penegakan hukum yang mencakup pada nilai-nilai keadilan yang di dalamnya terkandung aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat. Sedangkan dalam arti sempit, penegakan hukum hanya menyangkut penegakan peraturan formal yang tertulis.<sup>16</sup>

Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang rumit karena banyak faktor yang mempengaruhi, antara lain: isi peraturan perundang-undangan, kelompok kepentingan dalam masyarakat, budaya hukum dan moralitas para penegak hukum yang terlibat dalam proses peradilan.<sup>17</sup> Penegakan hukum akan bertukar peran dengan lingkungannya, yang biasa disebut sebagai pertukaran aksi dengan unsur manusia, sosial budaya, politik dan lain sebagainya. Ketika melakukan penegakan hukum ada tiga hal yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Selain itu penegakan hukum juga merupakan kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang dijabarkan dalam kaidah atau pandangan yang menetap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir yang menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Penegakan hukum merupakan proses yang tidak terlepas dari adanya gangguan ketika adanya ketidakserasian antara nilai, kaidah dan pola perilaku.

---

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum* (Sinar Baru 1987).[15].

<sup>16</sup> Dellyana Shant, *Konsep Penegakan Hukum* (1988).[34].

<sup>17</sup> Satjipto Rahardjo. *Op. Cit.*[20].

Gangguan akan terjadi apabila ketidakserasian antara nilai yang berpasangan berubah menjadi kaidah yang sulit dipahami dan tingkah laku yang tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup. Menurut Lawrence M. Friedman, hukum dalam mekanismenya atau dalam penegakan hukum adalah sebagai suatu sistem yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya dan saling mempengaruhi serta menggambarkan satu kesatuan dalam mencapai tujuannya atau sasarannya.<sup>18</sup>

Penegakan hukum atas pemberian izin produksi minuman beralkohol tradisional dilakukan dengan dua metode, yaitu pembinaan dan pengawasan. Pembinaan dan pengawasan mengenai produksi minuman beralkohol tradisional telah diatur dalam Peraturan Menteri Perindustrian No. 63/M-IND/PER/7/2014. Pasal 14 Peraturan Menteri Perindustrian menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dalam hal ini adalah Dinas Kesehatan Provinsi dan kabupaten/kota sesuai kewenangannya melakukan pembinaan dan pengawasan pembuatan minuman beralkohol tradisional paling sedikit dilakukan terhadap lokasi pembuatan, bahan baku atau penolong, proses produksi minuman beralkohol tradisional dan pemanfaatannya. Tetapi dalam peraturan menteri perindustrian ini belum mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan mengenai perizinan. Setiap perbuatan yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten/kota harus ada peraturannya. Apabila belum ada regulasi mengenai kewenangan perizinan produksi minuman beralkohol tradisional, pemerintah daerah tidak boleh lepas tangan dari tanggung jawab penegakan hukum atas produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional. Saat ini yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam penegakan hukum adalah memberikan sanksi kepada pedagang-pedagang yang menjual minuman beralkohol tradisional karena pedagang tersebut menjual dagangan tidak sesuai dengan izin usaha yang dimilikinya. Dasar penegakan hukum pemerintah daerah adalah UU No. 23/2014 dan PP No. 18/2016 Tentang Perangkat Daerah dengan melihat kewenangan Dinas Perindustrian dan Dinas Perdagangan. Ketika setiap kabupaten/kota telah

---

<sup>18</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction* (2nd Ed, Tatanusa 2001).[45].

memiliki peraturan daerah mengenai perizinan produksi minuman beralkohol tradisional maka seharusnya melakukan pembinaan mengenai pentingnya legalitas produksi dengan mengurus perizinan produksi minuman beralkohol tradisional. Pengawasan terhadap perizinan produksi minuman beralkohol tradisional dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja yang merupakan penegak peraturan daerah.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan UU No. 23/2014 khususnya lampiran bidang urusan kesehatan sub bidang sediaan farmasi, alat kesehatan dan makanan minuman, pemerintah daerah berwenang untuk mengeluarkan izin produksi pangan industri rumah tangga. Tetapi peraturan pelaksana mengenai izin produksi pangan industri rumah tangga dan minuman beralkohol tradisional tidak sesuai dengan UU No. 23/2014 sehingga terdapat konflik norma dan kekosongan hukum. Apabila dilihat dari asas preferensi hukum, yaitu asas *lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah, maka seharusnya pemerintah daerah berwenang untuk menerbitkan izin produksi minuman beralkohol tradisional. Berkaitan dengan hal tersebut perlu adanya sinkronisasi melalui evaluasi peraturan perundang-undangan terutama peraturan menteri perindustrian, peraturan menteri perdagangan dan peraturan kepala badan pengawasan obat dan makanan.

Sesuai ruang lingkup kewenangan pemerintah daerah dalam penerbitan SPP.IRT maka pemerintah daerah bertanggung jawab melakukan pembentukan peraturan daerah, penerbitan izin dan penegakan hukum. Selama belum ada peraturan yang mengatur mengenai ranah kewenangan produksi minuman beralkohol tradisional, pemerintah daerah tidak bisa lepas tangan atas produksi dan peredaran minuman beralkohol tradisional. Apabila dilihat dari PP No. 18/2016, tanggung jawab pemerintah daerah yang dilakukan saat ini hanya penegakan hukum terhadap penjual minuman beralkohol tradisional yang tidak sesuai dengan izin usahanya.

**Daftar Bacaan****Buku**

Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik* (Sinar Grafika 2010).

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Armico 1987).

Dellyana Shant, *Konsep Penegakan Hukum* (1988).

Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction* (2nd Ed, Tatanusa 2001).

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembuatannya, Buku 2* (Kanisius 2007).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Raja Grafindo Persada 2013).

Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum* (Sinar Baru 1987).

Sri Hariningsih, *Jenis dan Fungsi Serta Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rapat Kerja Teknis Perancang Peraturan Perundnag-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI* (2012).

Subowo Edi dkk, *Ilmu Perundang-Undangan* (Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI 2017).

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan* (Rajawali Persada 2007).

**Jurnal**

Insana Meliya Dwi Cipta Sari, 'Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Program/Kegiatan Alokasi Dana Cukai Hasil Tembakau' (2012) 27 Yuridika.

**Laman**

Badan Legislasi DPR RI, 'Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Larangan Minuman Beralkohol' (2016) <[www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20150626-022127-5317.pdf](http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20150626-022127-5317.pdf)> accessed 21 July 2016.

Badan Narkotika Nasional Lampung, 'Dampak Alkohol Bagi Kesehatan' (2016) <<http://lampung.bnn.go.id/wp/2016/12/05/dampak-alkohol-bagi-kesehatan>> accessed 21 July 2016.

Bisnis Indonesia, 'Regulasi Minuman Beralkohol: Antara Bisnis dan Perlindungan Masyarakat' (2016) <<http://koran.bisnis.com/read/20151026/250/485862/regulasi-minuman-beralkohol-antara-bisnis-dan-perlindungan-masyarakat>> accessed 21 July 2016.

Kompas.com, 'Lima Bonek Meninggal Dunia Usai Tenggang Miras Di Subang' (2017)<<http://regional.kompas.com/read/2017/01/08/11501171/lima.bonek.meninggal.dunia.usai.tenggang.miras.di.subang>> accessed 23 February 2017.

Tribun Jogja, 'Polres Bantul Tetapkan Satu Tersangka Peracik Miras Oplosan Maut, Seperti Ini Komposisi Racikannya' <<http://jogja.tribunnews.com/2017/02/09/polres-bantul-tetapkan-satu-tersangka-peracik-miras-oplosan-maut-seprti-ini-komposisi-racikannya>> accessed 23 February 2017.

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan.

Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol.

Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.04.12.2205 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20/M-Dag/Per/4/2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.

Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 63/M-IND/PER/7/2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Industri dan Mutu Minuman Beralkohol.