

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Minuman beralkohol merupakan minuman yang mengandung ethanol yang di proses dari bahan pertanian dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi, dengan cara mencampur konsentrat dan ethanol yang berasal dari fermentasi.

Alkohol adalah zat psikoaktif yang bersifat adiksi atau adiktif. Terutama pada otak, sehingga dapat menimbulkan perilaku/sikap, emosiaonal, kesadaran seseorang dan lain-lain, sedangkan adiksi atau adiktif yaitu suatu zat yang apabila dikonsumsi dapat menimbulkan kecanduan atau ketergantungan.

Belakangan ini banyak sekali minuman keras yang beredar bukan hanya yang legal maupun yang ilegal seperti oplosan yang diciptakan dari berbagai minuman yang dicampur oleh beberapa minuman tambahan lainnya, selain itu minuman oplosan di dalamnya banyak ditemukan kandungan zat kimia yang berbahaya seperti sepiertus, bahan campuran cat, dan masih banyak lagi bahan yang belum diketahui jenis dan kadar yang terdapat dalam minuman keras oplosan tersebut.

Saat ini banyak korban jiwa yang berjatuhan akibat mengkonsumsi minuman keras oplosan ini dikarenakan banyak zat kimia di dalamnya yang tidak dipruntukan untuk dikonsumsi untuk manusia. Keadaan seperti itu apabila didiamkan terus menerus tanpa adanya penanganan yang serius oleh aparat penegak

hukum pasti akan dapat menimbulkan banyak keresahan dalam masyarakat, dan juga dapat merusak generasi muda penerus bangsa yang akan datang.

Banyaknya masyarakat dari kalangan bawah, menengah, sampai kalangan atas menyalahgunakan minuman beralkohol yang berdampak kurang baik dan tak terkendali sehingga menyebabkan terganggunya ketentraman dan ketertiban masyarakat umum. Untuk mengatasi permasalahan tersebut maka harus adanya pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap pengedaran atau penjualan minuman beralkohol di Kota Bandung.

Perkembangan perekonomian yang semakin pesat di era globalisasi sekarang ini telah memaksa manusia untuk berfikir lebih maju dan merubah kehidupan untuk dapat menyesuaikan perkembangan perekonomian tersebut. Untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup, masyarakat harus berlomba untuk memenuhi kebutuhan mereka. Hal tersebut membuat masyarakat lebih giat untuk memperoleh uang atau penghasilan secara cepat dan mudah bahkan mereka menghalalkan segala cara. Salah satunya adalah dengan cara berdagang atau berjualan.

Terkadang perdagangan itu dilakukan dengan cara yang curang. Kecurangan yang dilakukan masyarakat dalam berjualan misalnya yaitu berjualan minuman beralkohol secara ilegal bahkan menjual minuman beralkohol secara bebas tanpa mementingkan besar kecilnya kandungan yang ada di dalam minuman beralkohol tersebut sehingga perbuatan ini yang dapat mengganggu ketentraman masyarakat.

Pengedaran dan penjualan minuman beralkohol yang semakin maraknya di lingkungan masyarakat dapat menimbulkan angka kriminalitas yang tinggi di lingkungan

masyarakat. Perbuatan kriminal tersebut diakibatkan karena orang yang mengonsumsi minuman beralkohol akan merasa ketergantungan dan lebih berani, sehingga orang yang mengonsumsi minuman beralkohol tersebut akan melakukan hal-hal yang merugikan orang lain seperti perkelahian, pembunuhan, kecelakaan, pembodohan, perusakan dan masih banyak lagi kerugian yang dapat di timbulkan akibat mengonsumsi minuman beralkohol secara ilegal tersebut.

Namun sebagian orang yang mengonsumsi minuman beralkohol telah menjadikan kegiatan sebagai suatu kebiasaan yang sulit ditanggulangi. Pengonsumsi minuman keras ini meliputi orang tua, anak muda, remaja, bahkan dijamin sekarang ini anak-anak di bawah umur sudah mulai mencoba meminum minuman keras itu karena rasa ingin tahu mereka maupun faktor lingkungan. Minuman beralkohol kini menjadi salah satu masalah yang cukup besar dan banyak korban berjatuh akibat minuman keras ini. Minuman keras ini kerap digunakan sebagai minuman untuk acara adat maupun minuman untuk bersenang-senang saja karena minuman keras ternyata menyebabkan efek ketagihan.

Kota Bandung termasuk kota yang sarat dengan industrialisasi, ditandai oleh banyaknya pabrik-pabrik besar dan masyarakat urbanis yang datang untuk mencari rezeki dengan bekerja sebagai buruh pabrik. Kepadatan penduduk dan industrialisasi dimanfaatkan oleh penduduk untuk mengembangkan usaha perdagangan, termasuk di dalamnya memperdagangkan minuman keras. Minuman keras merupakan bagian yang cukup signifikan dalam memicu lahirnya berbagai bentuk kejahatan, oleh karena itu

agar kejahatan tidak merajalela, maka dibutuhkan kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan pengendalian perdagangan minuman beralkohol (miras).

Melihat maraknya peredaran minuman beralkohol yang tak terkendali oleh karena itu pemerintah Kota Bandung mengeluarkan peraturan daerah (Perda) nomor 11 tahun 2010 pasal 21 tentang pengawasan, pengendalian dan pembinaan minuman beralkohol di Kota Bandung. Dasar ditetapkannya peraturan daerah ini bahwa peningkatan peredaran minuman beralkohol/miras semakin marak dan tak terkendali yang mengganggu ketentraman, ketertiban, dan keamanan masyarakat khususnya di Kota Bandung, sehingga adanya peraturan terkait dengan pengawasan, pengendalian dan pembinaan minuman beralkohol.

Dalam peraturan daerah Kota Bandung sudah dijelaskan tentang pengawasan, pengendalian dan pembinaan minuman beralkohol sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Pelarangan, Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol Pasal 21 yang di dalamnya berisi tentang :

- (1) Pemerintah daerah bersama-sama tokoh masyarakat berkewajiban untuk melakukan pengarahan, pembinaan dan bimbingan kepada masyarakat tentang bahaya minuman beralkohol bagi kesehatan dan dampaknya.
- (2) Pelaksanaan pengarahan, pembinaan dan bimbingan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan aparat kepolisian yang mendampinginya.
- (3) Dalam rangka pengendalian pencedaran dan penjualan minuman beralkohol di daerah pemerintah dapat melakukan penertiban.

- (4) Dalam melakukan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (3), walikota dapat meminta bantuan kepada aparat kepolisian serta instansi terkait lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- (5) Pengarahan, pembinaan dan bimbingan kepada masyarakat tentang bahaya minuman beralkohol bagi kesehatan dan dampaknya dilakukan sekurang-kurangnya 2 (dua) kali dalam satu tahun.

Lahirnya Perda tentang pengawasan, pengendalian dan pembinaan minuman beralkohol di Kota Bandung bertujuan untuk memberantas kebiasaan masyarakat mengkonsumsi minuman keras. Seperti halnya dalam pengendalian minuman beralkohol satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) Kota Bandung telah melakukan penertiban terhadap pedagang minuman beralkohol yang menjual secara bebas. Adapun data penertiban minuman beralkohol sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Data Penindakan dan Penyitaan Minuman Beralkohol**

No	Tahun	Jumlah
1	2017	2247 Botol
2	2018	338 Botol
3	2019	1015 Botol
Total		3.600 Botol

Sumber : Satpol PP Kota Bandung (Diolah Peneliti 2020)

Berdasarkan Tabel diatas dapat disimpulkan bahwa dalam pengendalian minuman beralkohol Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) Kota Bandung telah

melakukan penertiban berbentuk penyitaan minuman beralkohol sejumlah 3600 Botol dalam 3 (tiga) tahun terakhir.

Meskipun sudah melakukan pengendalian minuman beralkohol berupa penyitaan, tetapi masih banyak oknum-oknum yang menjual minuman keras tanpa perijinan yang sah dan di tempat-tempat yang dilarang menjual minuman keras. Selain itu di Kota Bandung juga dalam menjual minuman keras kepada anak-anak di bawah umur 21 tahun atau anak usia sekolah yang seharusnya tidak boleh mencoba untuk meminumnya.

Dapat kita lihat belakangan ini banyak jatuh korban meninggal dunia yang diakibatkan karena minuman beralkohol yang selain dikonsumsi secara berlebihan juga dicampur dengan zat-zat kimia yang mematikan yang seharusnya tidak diperuntukkan dikonsumsi manusia.

**Tabel 1.2**

**Angka Kematian Akibat Mengonsumsi Minuman Beralkohol Kota Bandung**

Tahun	Angka Kematian
Januari 2008-Desember 2013	40 korban
Januari 2014-Desember 2017	90 korban
Januari-Desember 2018	130 korban

Sumber : Satpol-PP Kota Bandung (diolah peneliti 2020)

Dari data tabel di atas menunjukkan bahwa angka kematian di Kota Bandung cukup tinggi setiap pertahunnya meningkat dua kali lipat dikarenakan masih banyaknya

masyarakat yang sudah menjadi kebiasaan dalam mengkonsumsi minuman beralkohol. Banyaknya korban dalam minuman beralkohol bukan semata karna mengkonsumsi minuman beralkohol saja tetapi minuman beralkohol ini dicampur dengan bahan yang berbahaya diantaranya dicampur dengan cara dioplos seperti obat nyamuk, pil sakit kepala, cairan baterai hingga cairan spiritus. Terbukti dari konsumsi 0,6 liter alkohol, hanya 0,1 liter alkohol ilegal yang dikonsumsi.

Di karenakan mereka mengkonsumsi minuman beralkohol dengan cara dioplos seperti itu maka muncul masalah ketidakstabilan mengakibatkan orang yang mengkonsumsi minuman beralkohol tersebut menjadi korban setelah mengkonsumsi minuman beralkohol tersebut. Biasanya para pengonsumsi minuman beralkohol ini tidak hanya mengkonsumsi sendiri melainkan mengkonsumsi secara berkelompok. Pada era sekarang ini minuman beralkohol sudah bisa dibilang seperti sebuah kebudayaan contohnya setiap ada acara band, nikahan, adat istiadat, kebudayaan dan lain sebagainya pasti ada oknum yang mengkonsumsi minuman keras. Karena dengan mengkonsumsi minuman beralkohol ini dapat membuat mereka bisa menjadi lebih percaya diri lebih berani dan juga tidak kenal rasa takut. Peredaran minuman beralkohol semakin tahun bukan semakin menurun malah semakin meningkat, di samping itu dengan adanya peraturan daerah tentang pelarangan minuman beralkohol bukan membuat masyarakat semakin takut malah semakin banyak yang mengkonsumsi minuman keras karena dapat terbukti dari data yang semakin tahun semakin meningkat jumlah korban yang mengkonsumsi minuman beralkohol. Dikarenakan biasanya minuman beralkohol ilegal lebih murah dibandingkan dengan

harga minuman beralkohol yang legal dan juga peminum minuman beralkohol ini mengkomsumsi minuman keras dengan berlebih-lebihan.

**Tabel 1.3**

**Hasil reset CIPS dari 100 orang Mahasiswa di Kota Bandung**

Usia	Persen
Usia 6-12 Tahun	12%
Usia 13-15 Tahun	20%
Usia 15-18 Tahun	48%
Membuat sendiri Oplosan	18%

Sumber : Hizkia (2018) diolah Peneliti

Dari data tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa Usia 6-12 tahun sudah pernah mengkomsumsi minuman keras dengan ini bahwasanya peraturan daerah tentang minuman beralkohol ini tidak efektif dikarenakan masih adanya anak di bawah umur yang seharusnya tidak boleh mengkomsumsi minuman beralkohol ini sudah pernah merasakan minuman beralkohol, di samping itu kurangnya pengawasan, pengendalian dan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah terkait masalah minuman beralkohol ini dan juga tidak ada tindakan tegas yang dilakukan pemerintah terkait masalah peredaran minuman beralkohol ini, diperlukan kerjasama yang baik antara pemerintah pembuat kebijakan dengan lapisan masyarakat dan juga harus lebih gencar disosialisasikan tentang bahayanya mengkomsumsi minuman keras khususnya kepada anak-anak di bawah umur apalagi dengan cara mengkomsumsi minuman beralkohol

dioplos dengan bahan yang tidak semestinya dicampurkan kedalam minuman beralkohol. Masih banyaknya penjual minuman beralkohol yang berkedok warung-warung kecil agar tidak diketahui oleh pengawas dan penegak terkait bidang minuman beralkohol.

Maka dengan penjelasan tersebut saya mengambil judul untuk skripsi ini yaitu **“Implementasi Kebijakan Pengawasan, Pengendalian Dan Pembinaan Minuman Beralkohol Di Kota Bandung.**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka identifikasi masalahnya antara lain:

1. Masih banyak ditemukan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2010 Pasal 21 tentang pengendalian dan pembinaan minuman beralkohol.
2. Kurang optimalnya pengawasan dari aparat yang terkait sehingga masih banyak ditemukan pelanggaran terhadap Perda Nomor 11 Tahun 2010 Pasal 21 tentang pengawasan, pengendalian dan pembinaan minuman beralkohol.
3. Terdapat sebagian masyarakat yang terbiasa mengkonsumsi minuman keras yang sulit di hentikan.
4. Masih adanya minuman beralkohol yang dijual dengan bebas.

## **C. Rumusan Masalah**

Bagaimana implementasi kebijakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan minuman beralkohol di kota bandung?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan minuman beralkohol di Kota Bandung.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian mengenai Implentasi Kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2010 Pasal 21 ini diharapkan memberikan gambaran yang jelas dan bermanfaat bila dilihat dari teoretis maupun praktis, yakni:

1. Kegunaan Teoretis
  - a. Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk menambah ilmu pengetahuan dalam wawasan keilmuan Administrasi Publik khususnya konsentrasi publik.
  - b. Bagi perguruan tinggi, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi civitas akademika.
2. Kegunaan Praktis
  - a. Bagi peneliti

Penelitian ini sebagai persyaratan tugas akhir dan dengan penelitian ini, peneliti dapat menerapkan ilmu-ilmu yang sudah dipelajari sebelumnya

kedalam suatu permasalahan yang nyata sehingga bermanfaat bagi peneliti dalam mengembangkan wawasan.

b. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan maupun koreksi bagi pemerintah daerah, agar mampu melaksanakan kebijakan penengendalian, pengawasan, dan pembinaan peredaran minuman beralkohol dengan lebih baik lagi.

c. Bagi masyarakat

Agar dapat memberikan gambaran dan informasi kepada masyarakat tentang pelaksanaan Perda yang ada di Kota Bandung khususnya yang berkaitan dengan pengawasan, pengendalain dan pembinaan peredaran minuman beralkohol.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Menurut (Anggara, 2014:232), menjelaskan konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu, *to implement to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan saran untuk melaksanakan sesuatu) dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

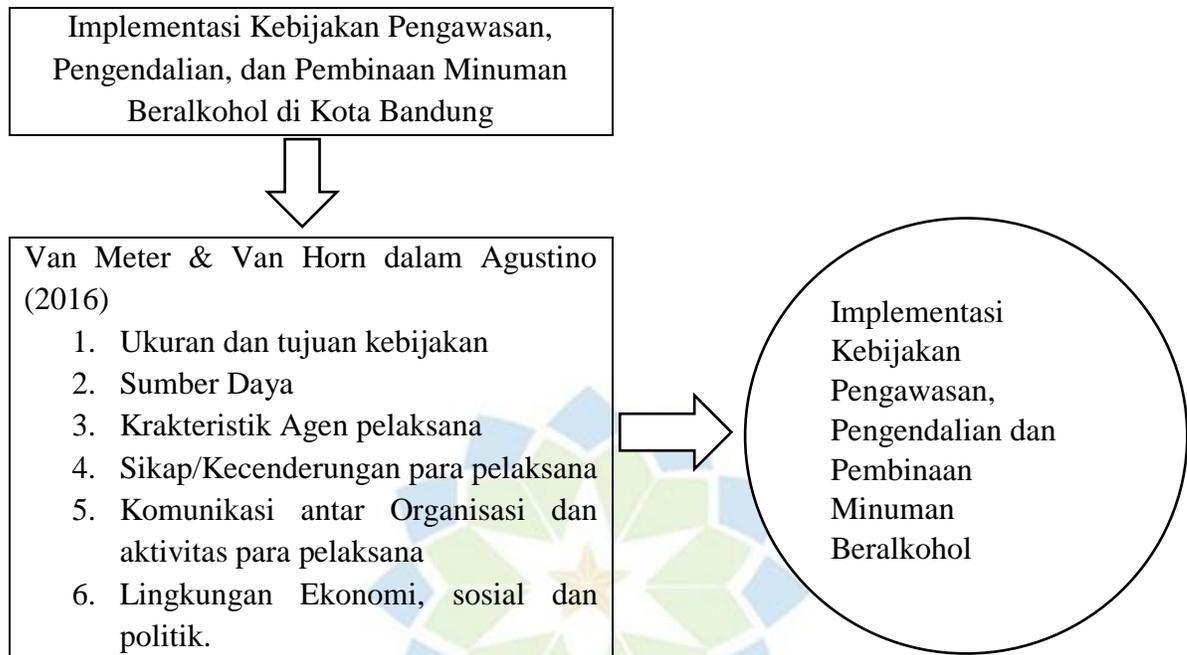
Menurut Van Meter dan Van Horn dalam (Wahab, 2012:65), implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat untuk kelompok

pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier dikutip Widodo (2010: 87), Hakikat utama implementasi kebijakan menurut adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikan dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan beberapa ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan. Implementasi kebijakan yang berprespektif dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn . Dalam Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya.
3. Karakteristik organisasi pelaksana.
4. Sikap para pelaksana.
5. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana
6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik.



**Gambar 1.1**

**Skema Kerangka Pemikiran**

**G. Proposisi**

Implementasi Kebijakan pengendalian, pengawasan, dan pembinaan minuman beralkohol akan terlaksana dengan baik jika berdasarkan pada ukuran dan tujuan kebijakan; Sumber daya; Karakteristik Agen Pelaksana; Sikap atau Kecenderungan (Disposisi) para Pelaksana; Komunikasi anatara Organisasi dan atktivitas pelaksana; Lingkungan ekonomi, Sosial, dan politik.