

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan sebagai bentuk pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada dasarnya penyelenggaraan urusan pemerintahan berada pada kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah hanyalah melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan. Penerapan desentralisasi dan dekonsentrasi pada negara kesatuan adalah merupakan perwujudan dari *distribution of power* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagai konsekuensinya terjadi penyerahan dan/atau pelimpahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka terjadi perubahan terhadap sistem pemerintahan nasional. Perubahan sistem pemerintahan nasional tersebut terlihat pada asas pemerintahan. Dengan pemberlakuan undang-undang tersebut maka terjadi suatu perubahan asas yang semula bersifat sentralisasi menjadi asas yang bersifat desentralisasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dimana kewenangan kontrol diberikan kepada pemerintah daerah sejalan dengan asas desentralisasi, pengawasan dan pengendalian dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan asas otonomi daerah. Prinsip-prinsip ini menyatakan bahwa Pemerintah Pusat tidak menangani sendiri semua urusan pemerintahan.

Urusan yang diserahkan pada Daerah Otonom itu mendatangkan kebebasan dan kemerdekaan (*Vrijheidsdanzelfstandingheid*) dari satuan pemerintahan yang lebih rendah (Daerah) untuk mengatur, mengurus, dan melaksanakan sebagian urusan pemerintahan sebagai perwujudan dari permusyawaratan dalam system pemerintahan negara yang berdasar atas hukum dan bukan merupakan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independence*) yang terlepas dari ikatan Pemerintah Pusat. Kebebasan ini diserahkan atau diberikan sehingga Daerah mempunyai kewenangan dan mandiri dalam membuat peraturan daerah.¹

¹ Prajudi S. Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, (Edisi Revisi), Jakarta, 1994, hal 15.

Penyerahan dan/atau pemberian kewenangan urusan pemerintahan pada Pemerintah Daerah dapat mendatangkan persoalan atas hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara vertical (*territorial division of power*), yakni menyangkut cara membagi dan membatasi wewenang, tugas, dan tanggungjawab dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.² Dengan penyerahan kepada pemerintah daerah maka kewenangan pengendalian minuman keras telah berada pada pemerintah daerah dalam bentuk pengawasan dan pemberantasan perdagangan dan peredaran minuman beralkohol.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah Daerah. Fungsi utama pemerintah Daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yakni sebagai pelayan masyarakat. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membagi urusan

² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi*, Disertasi, UNPAD, Bandung, 1990, hal 36.

pemerintahan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Salah satu urusan dari sekian banyak urusan pemerintah Daerah terutama untuk pemerintah Kabupaten/Kota yaitu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Sebagai Komitmen pemerintah Kota Cilegon dalam melaksanakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sebagai konsekuensi dari penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintahan kota membuat Peraturan Daerah No 5 Tahun 2001 tentang larangan penjualan minuman keras di Kota Cilegon.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 328/Permen/2014 Pasal 45 dan 46 didalamnya mengatur bahwa untuk pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol telah diberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah untuk mengawasi dan mengendalikan peredaran minuman keras. Kegiatan pengawasan dan pengendalian minuman keras adalah upaya untuk mencegah peredaran minuman keras yang ada di Kota Cilegon dan juga mencegah jumlah peningkatan pecandu minuman beralkohol. Ketergantungan kepada minuman keras ini memiliki dampak yang sangat berbahaya karena dapat membuat kurang terkendalinya diri dan juga terganggunya kesehatan seseorang sehingga orang

tersebut dapat melakukan tindakan kejahatan diluar kontrol yang dapat membahayakan nyawa orang lain.

Beredarnya minuman beralkohol di daerah Kota Cilegon tentu menjadi tanggung jawab pemerintah daerah walaupun ijin penjualan harus mendapat ijin dari kantor perdagangan Provinsi. Penjualan minuman beralkohol yang terus berkembang di daerah merupakan tanggung jawab dari pemerintah daerah untuk mengendalikannya pada kenyataanya terus bertumbuh dan berkembangnya warung kecil pinggir jalan, cafe dan tempat hiburan malam di Kota Cilegon yang menjual minuman beralkohol merupakan bukti lemahnya pengendalian dan pengawasan pemerintah daerah terhadap peredaran minuman beralkohol sehingga pengawasan dari Pemerintah Pusat pada satuan-satuan pemerintahan di daerah dalam kerangka negara kesatuan diperlukan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan keserasian antara tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Maka dari itu, saya sebagai penulis tertarik untuk membahas judul ini dan menjadikan ini suatu permasalahan sebagai bahan penelitian dengan judul **“KEWENANGAN**

**PEMERINTAH DAERAH MENGENAI MINUMAN KERAS
DI KOTA CILEGON MENURUT UNDANG UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014”.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan yang diangkat sebagai pokok penelitian yaitu :

1. Bagaimana Kewenangan Pemerintah Derah Mengenai Minuman Keras berdasarkan Undang Undang No 23 Tahun 2014?
2. Apa faktor yang menjadi penghambat dalam menjalankan Peraturan Daerah No 5 Tahun 2001?

C. Fokus Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis memfokuskan Penelitian ini pada Kewenangan Pemerintah Derah Mengenai Minuman Keras berdasarkan Undang Undang No 23 Tahun 2014 dan juga faktor faktor yang menjadi penghambat dalam menjalankan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2001 Ini.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kewenangan Pemerintah daerah Mengenai minuman keras berdasarkan Undang Undang No 23 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam mengurangi peredaran minuman keras di Kota Cilegon.

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang ada, maka penulis menguraikan beberapa manfaat dari penelitian ini yaitu :

1. Manfaat teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dari objek yang diamati, menambah informasi maupun wawasan secara luas kepada pembaca sebagai bahan literasi hukum khususnya ranah hukum tata negara, serta dapat mengetahui upaya apa saja yang telah dilakukan pemerintah dalam memberantas penjualan minuman keras di Kota Cilegon.

2. Manfaat praktis.

Hasil penelitian ini bermanfaat sebagai informasi dan bahan evaluasi bagi aparat penegak hukum Kota Cilegon untuk lebih tertib lagi dalam mengawasi para penjual minuman keras agar masyarakat Kota Cilegon tidak mengkonsumsi minuman keras lagi karena dampaknya sangat berbahaya bagi diri sendiri dan orang lain.

F. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Penelitian terdahulu bertujuan sebagai bahan acuan, bahan untuk referensi maupun untuk dijadikan bahan pertimbangan yang landasan dalam melakukan penelitian selanjutnya pada tema yang berkaitan. Selain itu, upaya untuk menghindari dugaan menjiplak dari hasil penelitian sebelumnya. Setelah penulis membaca, mengkaji dan mempelajari penelitian terdahulu, Maka penulis mengacu pada beberapa penelitian terdahulu yaitu :

Judul	Hasil	Persamaan/ Perbedaan
Muamar Aqram/Skripsi/ Universitas Sultan Ageng Tirtayasa/ 2018/ Peredaran	Pemerintah telah menertibkan penjualan miras di Kota Cilegon dan pelanggar akan	Persamaan dalam penelitian ini adalah sama sama membahas tentang upaya yang dilakukan aparat penegak hukum.

<p>Minuman Keras Di Tempat Hiburan Malam Di Kota Cilegon Dan Daerah Kota Cilegon.</p>	<p>diberikan binaan agar tidak menjual miras didaerah kota cilegon. Dan juga penyelenggaraan tempat hiburan malam tercantum dalam perda kota cilegon no 2 tahun 2003 yang mendukung sector pariwisata kota cilegon terutama pada tempat diskotik hal ini sangat berdampak pada Implementasi Perda Kota Cilegon No 5 Tahun 2001.</p>	<p>Perbedaannya adalah penelitian yang ditulis oleh Muamar Aqram hanya membahas upaya dan dampaknya saja tetapi tidak membahas mengenai kewenangan pemerintah Kota Cilegon terhadap penjualan minuman keras.</p>
<p>Noorhidayah/Jurnal/ Institut Agama Islam Negeri Palangkaraya/ 2018/Efektivitas Peraturan Daerah (Perda) No. 23 Tahun 2014 Terhadap Pengendalian Peredaran Minuman</p>	<p>Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 belum efektif dalam melakukan pengaturan terhadap upaya pengendalian peredaran minuman keras di kota Palangka Raya. Hal</p>	<p>Persamaan dalam penelitian ini adalah substansi hukum yang ada di dalam peraturan daerah tersebut. Perbedaan dalam penelitian ini adalah tidak dijelaskan mengenai apa saja upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah</p>

<p>Keras Di Kota Palangka Raya.</p>	<p>itu didasari faktor penghambat pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 : substansi hukum atau materi muatan Perda yang bermasalah, penegakkan Perda yang belum maksimal dan budaya hukum dan kesadaran hukum masyarakat yang masih lemah. Sementara itu masih kurangnya faktor pendukung pada pelaksanaan Perda ini seperti aparat penegak hukum masih bersikap baik dan tetap berjuang untuk menegakkan perda ini. meski dengan terbatasnya fasilitas yang ada.</p>	<p>dalam menjalankan perda ini.</p>
-------------------------------------	--	-------------------------------------

<p>Ismet Hadi/Jurnal /Universitas Muhammadiyah Gorontalo/2019/ Implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Larangan Penjualan Minuman Beralkohol Di Kota Gorontalo.</p>	<p>Penegakkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Larangan Minuman Beralkohol di Kota Gorontalo, ternyata peran serta masyarakat dalam mengawasi dan menanggulangi peredaran minuman beralkohol sangat dibutuhkan, hal ini terbukti dengan terbentuknya tim pemerhati anti minuman keras di Kota Gorontalo.</p>	<p>Persamaan dalam penelitian ini adalah sama sama membahas tentang faktor faktor yang menjadi penghambat dalam menjalankan perda ini. Perbedaan dalam penelitian ini adalah tidak menjelaskan mengenai upaya yang dilakukan pemerintah dalam menegakan perda ini.</p>
---	--	--

G. Kerangka Pemikiran

Dalam konsep negara hukum, pembatasan yang diberlakukan oleh Undang-Undang tidak dapat dipisahkan dari pelaksanaan wewenang atau kekuasaan oleh pemerintahan. Gagasan negara hukum selalu dikaitkan dengan asas-asas pemerintahan yang harus dilandasi oleh undang-undang dan

konstitusi, serta pembagian atau pemisahan kekuasaan pemerintahan yang dibagi menjadi beberapa fungsi yang berbeda.

Konsep Negara hukum Menurut Aristoteles adalah Negara yang berdiri atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga Negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup warga negaranya sehingga perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga Negara yang baik. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam Negara sebenarnya bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.³

Salah satu pelopor Negara hukum *rechstaat*, Frederich Julius Stahl, memberikan pengertian Negara hukum sebagai berikut:

“Negara harus menjadi Negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong daripada perkembangan pada jaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batasbatas kegiatannya bagaimana lingkungan (suasana) kebebasan itu tanpa dapat ditembus, Negara harus

³ Ali Marwan Hsb, *Konsep Judicial Review dan Pelembagaan di Berbagai Negara*, (Jakarta: Stara Press 2017),

mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi Negara, juga secara langsung, tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum. Inilah pengertian Negara hukum, bukan hanya mempertahankan tata hukum saja tanpa tujuan pemerintahan atau hanya melindungi hak-hak dari perseorangan. Negara hukum pada umumnya bukan merupakan tujuan dan bukan isi daripada Negara, melainkan hanya cara”.

Stahl juga mengemukakan unsur pokok *rechstaat*, yaitu: (1) Pengakuan dan Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, (2) Negara didasarkan pada teori trias politika, (3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, dan (4) ada peradilan administrasi Negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.⁴

Prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan pada hukum dan konstitusi juga tidak terlepas dari pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah

⁴ Muhammad Tahir Azhari, *Negara hukum; Suatu Study tentang prinsip-prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*,(Jakarta: Kencana 2010), h. 90

daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu unsur struktural negara, menurut perspektif ketatanegaraan yang memandang negara sebagai suatu organisasi. Hakikat pemerintahan daerah sangat erat kaitannya dengan kekuasaan yang dimiliki dalam menguasai dan mengurus rumah tangga, serta pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Asas desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.⁶

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam

⁵ Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2.

⁶ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011) h. 17-18

mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsure-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada didaerah (pemerintah daaerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.⁷

Philipus M. Hadjon mengatakan Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik baik dalam bentuk satuan territorial maupun fungsional. satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.⁸

⁷ Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi pustaka, 2010). h. 122.

⁸ Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata...*h.123

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada penelitian kali ini penulis menggunakan jenis penelitian lapangan (*field research*) yaitu penelitian yang mengungkapkan serta menjelaskan tentang fakta yang terjadi dilapangan dengan cara turun langsung ke lapangan atau ke lokasi untuk bertanya atau mewawancarai subjek dan mengamati objek yang ada di lapangan untuk memperoleh data penelitian. Oleh sebab itu jenis penelitian ini termasuk kedalam pendekatan kualitatif karena penelitian ini memfokuskan pada hasil pengamatan dan juga data yang diteliti yang akan menghasilkan suatu tujuan dalam penelitian.

2. Objek dan Subjek penelitian

Objek penelitian yang akan di teliti oleh penulis adalah mengenai permasalahan minuman keras yang masih dijual dan tersebar di Kota Cilegon, sebelumnya pemerintah sudah melarang penjualan minuman keras tersebut. Subjek penelitiannya adalah responden, yaitu penjual, Satpol pp, DPRD Kota Cilegon, polisi, dan peminum minuman keras..

3. Teknik pengumpulan data

Langkah yang ditempuh oleh penulis dalam menyusun penelitian ini adalah dengan mengumpulkan data data yang benar, akurat sehingga dapat dijadikan tolak ukur dan dijadikan analisis sesuai dengan topik permasalahan dalam penelitian ini yakni berupa :

a. Wawancara

Wawancara adalah suatu tindakan tanya jawab antara dua pihak yaitu penanya dan narasumber untuk memperoleh informasi dan keterangan mengenai permasalahan yang sedang di teliti oleh penulis.

b. Observasi

Observasi yaitu suatu pengamatan untuk memperoleh data suatu objek dengan cara terjun langsung ke lapangan dan melihat langsung kondisi yang ada dilapangan.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah cara pengumpulan data yang dilakukan secara tidak langsung yaitu dengan cara melihat dokumen yang dimiliki subjek penelitian

dengan tujuan memperoleh informasi tambahan atau membuktikan hal-hal yang dikemukakan oleh subjek yang bersangkutan. Dokumen-dokumen tersebut berupa arsip, foto, kutipan dan media tertulis yang berkaitan terhadap permasalahan penelitian.

4. Sumber Data

Ada beberapa sumber data yang digunakan penulis dalam penelitian ini yaitu:

- a. Sumber Hukum Primer adalah sumber data yang diambil secara langsung dari objek lapangan. dalam penelitian ini, data primer yang diperoleh berupa hasil observasi, wawancara dan dokumentasi di tempat penjualan minuman keras.
- b. Sumber Hukum Sekunder adalah sumber data yang diambil secara tidak langsung yaitu studi kepustakaan seperti jurnal ilmiah, Peraturan Daerah, buku-buku, kamus hukum, artikel, penelitian terdahulu yang berkaitan dengan tema penelitian.

5. Teknik Pengolahan Data

Dalam Teknik Pengolahan Data mempunyai beberapa fungsi dan beberapa peran penting yang harus dilakukan, tujuan dari pengolahan data ini adalah agar data mempunyai suatu makna dan informasi sehingga dapat digunakan pada pengambilan keputusan, karena jika pengolahan data ini tidak dilakukan maka tidak ada informasi dan data tersebut tidak ada artinya. Oleh karena itu pengolahan data kualitatif diperlukan tahapan sebagai berikut:

a. Reduksi Data

Reduksi data adalah penggolongan data atau penyederhanaan data dari data data yang sudah ada dengan cara membuang data data yang tidak perlu dan hanya mengambil data yang perlu saja agar mudah menarik kesimpulan.

b. Penyajian Data

Deskripsi penyajian data berdasarkan fokus dan rumusan masalah penelitian. Data yang disajikan selanjutnya diberikan pembahasan.

c. Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan adalah proses terakhir dalam pengolahan data, tetapi kesimpulan yang sudah terbentuk dapat berubah jika ditemukan sesuatu yang bertentangan dengan tahap pengumpulan data selanjutnya, karena kesimpulan yang diberikan sifatnya masih sementara dan dapat berubah.

6. Teknik Analisis Data

Proses analisis data adalah proses tindak lanjut dari pengolahan data yang dimana dalam mengerjakannya seorang penulis ini harus teliti dalam menganalisis data dan mempunyai daya pikir yang optimal, agar hasilnya memuaskan.

I. Sistematika pembahasan

Berdasarkan dari pedoman penulisan proposal, maka proposal ini disusun secara sistematis, yang terbagi menjadi beberapa bab dan sub bab yang didalamnya membahas topik yang berbeda beda, dengan rincian sebagai berikut:

Pada BAB 1 : Pada bab ini Pendahuluan terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, fokus penelitian, tujuan

penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Pada BAB II : Pada bab ini Gambaran Umum objek penelitian terdiri dari sejarah Kota Cilegon, Visi misi Kota Cilegon, Letsk geografis dan demografis kota cilegon, struktur kota cilegon, jumlah sdm di kota cilegon.

Pada BAB III : Pada bab ini kajian teori yang membahas tentang kewenanga pemerintah daerah terhadap minuman keras di Kota Cilegon.

Pada BAB IV : Pada bab ini membahas tentang Hasil Penelitian meliputi analis dan pembahasan tentang Kewenangan Pemerintah Daerah Mengenai minuman keras menurut Undang Undang No 23 Tahun 2014 Peraturan Daerah No 5 Tahun 2001, dan faktor faktor apa saja yang menjadi penghambat berjalannya Peraturan Daerah No 5 Tahun 2001 di Kota Cilegon.

Pada BAB V : Pada bab terakhir ini penutup membahas tentang kesimpulan dan saran.