

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan dalam pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan 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 Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan Daerah di Indonesia, dibagi menjadi dua yaitu Pemerintah Daerah Propinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (Mamesah, 2004: 18).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki susunan dan kedudukan yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di samping memiliki susunan dan kedudukan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki fungsi antara lain (Victor Situmorang, 1994: 29):

- a. Fungsi legislasi;
- b. Fungsi anggaran; dan
- c. Fungsi pengawasan.

Fungsi legislasi merupakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan yaitu membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Fungsi anggaran merupakan fungsi keuangan daerah yaitu merencanakan, merancang, membahas, menyusun, dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Hal ini berkaitan erat dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang didanai dari beban anggaran pendapatan dan belanja daerah. Sedangkan fungsi pengawasan ditujukan bagi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di Daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Selain susunan, kedudukan, dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga terdapat tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tugas dan wewenang tersebut terdapat dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama Internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil kepala daerah; Apabila terjadi demikian, maka kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan usul Partai Politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana Perjanjian Internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; kerjasama Internasional adalah kerjasama daerah dengan pihak luar negeri yang meliputi kerjasama kabupaten/kota, kerjasama teknik termasuk

bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal dan kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; Laporan dimaksudkan adalah laporan yang disampaikan oleh kepala daerah setiap tahun dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas otonomi dan tugas pembantuan;

i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;

j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;

k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memiliki hak dan kewajiban. Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain (Ateng Syaifudin, 2003: 49):

a. Hak interpelasi, ialah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai Kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.

b. Hak angket, ialah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

c. Menyatakan pendapat, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah terhadap kejadian luar

biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Adapun hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain, adalah;

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain; adalah sebagai berikut, menurut Victor Situmorang (1994:34) menyatakan bahwa:

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan,
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah,
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah,
- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat,

f. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan,

g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya,

h. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

B. Pengawasan

Seluruh definisi tentang pengawasan yang diberikan oleh para sarjana bermacam-macam rumusnya, walaupun pada umumnya definisi tersebut tidak banyak berbeda. Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia adalah berasal dari kata awas, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama. Tidak ada kegiatan lain di luar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tersebut.

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dalam istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas dari pada pengawasan. Dikalangan para ahli atau para sarjana telah disamakan istilah *controlling* ini dengan pengawasan, jadi pengawasan adalah termasuk juga pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar (Wirancarita, 1996: 256). Dalam praktek sehari-hari istilah *controlling* sama dengan istilah pengawasan dan istilah pengawasan telah mengandung pengertian luas, yakni tidak hanya

bersifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan pengawasan, tetapi juga mengandung pengendalian dalam arti, menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan (VictorSitumorang, 1993: 18).

Victor Situmorang (1993:21) berpendapat bahwa pengawasan merupakan setiap usaha dan tindakan dalam rangka mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Sarwoto (1993: 21) memberikan definisi tentang pengawasan sebagai kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau dikehendaki.

Subyek yang melaksanakan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan ialah manajer sebagai standar atau tolok ukur adalah rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Inti dari definisi yang diberikan Sarwoto tersebut, ialah kegiatan manajer yang mengusahakan, jadi tidak hanya melalui pengamatan saja, tetapi dapat pula dengan cara lain. Tujuan pengawasan menurut definisi tersebut, ialah mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana.

Siagian(1990:107) memberikan definisi pengawasan sebagai proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya definisi menurut Siagian tersebut terdapat dua bagian yang satu sama lain kurang begitu serasi pertaliannya. Ciri yang penting dari definisi ini hanya dapat diterapkan bagi pengawasan terhadap pekerjaan-pekerjaan yang sedang berjalan, tidak dapat diterapkan untuk pekerjaan-pekerjaan yang sudah selesai dilaksanakan.

Definisi pengawasan yang lain juga diberikan oleh Soekarno(1986:107) yang memberikan definisi pengawasan sebagai suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan dan apa yang harus diselenggarakan sejalan dengan rencana. Manulang(1987:136), memberikan definisi pengawasan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.

Rumusan pengertian pengawasan yang cukup menarik diberikan oleh Muchsan (1992:34) yang mengatakan bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Wujud pengawasan menurut definisi yang diberikan Suyanto adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya.

Di samping definisi dari para sarjana di Indonesia, definisi tentang pengawasan diutarakan pula oleh beberapa sarjana dari negara Barat seperti yang dikemukakan George Terry, (Muchsan, 1992:37) pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana. Henry Fayol mengatakan bahwa definisi pengawasan yakni terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan.

Berdasarkan beberapa definisi tentang pengawasan yang telah dikemukakan tersebut, pada dasarnya pengawasan mempunyai dua bagian, pertama menggambarkan wujud dari

kegiatan pengawasan dan kedua menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan tersebut.

C. Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah peraturan DPRD dan/atau peraturan Bupati/Walikota yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Untuk dapat menetapkan suatu peraturan daerah harus terlebih dahulu harus dibuat rancangan peraturan daerah tersebut yang diusulkan oleh kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rancangan peraturan daerah yang baik merupakan pekerjaan yang sulit. Mereka yang telah bekerja dalam bidang perencanaan, Peraturan Daerah pasti mengalami kesulitan dalam membuat rancangan Peraturan Daerah tersebut seperti yang dikemukakan (Irawan Soejito:1989:2) bahwa: Menciptakan Undang-undang itu bukanlah merupakan pekerjaan yang amatir yang dapat dilakukan oleh setiap orang (bahwa tidak dapat dilakukan oleh setiap sarjana hukum) terbukti dari ganti bergantinya dan susul menyusulnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang lain. Biasanya dinyatakan surut karena hal-hal di atas itu kita tidak perlu heran, bahwa tidak setiap orang yang ditugaskan untuk merancang peraturan daerah, dapat memenuhi tugas itu dengan hasil yang cukup memuaskan.

Guna membuat Peraturan Daerah yang baik, dikehendaki yang membuat mencari dan menemukan intisarinnya dari beberapa kumpulan fakta-fakta yang sudah tumbuh sejak lama menuangkannya didalam bentuk Peraturan yang singkat tetapi jelas. Isi peraturan daerah

dituangkan dalam suatu bentuk dan dengan bahasa yang sopan, baik dan mudah dipahami oleh semua orang dan disusun secara sistematis.

Ada beberapa asas-asas perundang-undangan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu (Hassan Suryono, 2005: 130):

a. *Lex specialis derogate lex generalis*, yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Maksud asas ini bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang memperlakukan peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut.

b. *Lex posteriori derogate lex priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dahulu. Maksud asas ini adalah, bahwa undang-undang yang lebih dahulu berlaku jika ada undang-undang yang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut.

c. *Lex superiori derogat lex inferior*, ialah peraturan perundang-undangan yang tinggi didahulukan derajatnya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Maksudnya undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang lebih tinggi pula. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber semua peraturan perundang-undangan lainnya.

d. *Lex dura secta mente scripta*, yaitu peraturan perundang-undangan itu keras, tetapi sudah ditentukan demikian

e. *Lex nimirum cogit ad impossibilia*, yaitu undang-undang tidak memaksa seorangpun untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin atau tidak masuk akal untuk dilakukan.

f. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Berbeda dengan UUDS 1950 yang secara tegas memuat asas ini, dalam UUD 1945 tidak terdapat satu pasalpun yang memuat asas ini.

g. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pelestarian ataupun pembaharuan. Agar supaya Undang-undang tersebut tidak hanya sekedar huruf mati, perlu diperhatikan syarat-syarat tertentu, antara lain:

- 1) Keterbukaan dalam proses pembuatannya
- 2) Pemberian kesempatan pada warga masyarakat untuk berpartisipasi.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi meliputi: hal-hal sebagai berikut. (<http://rechtboy.wordpress.com/2008/03/25/pembentukan-peraturan-desa/>):

- a. Asas tujuan jelas (*het beginsel van duidelijke doelstelling*)

Ketepatan letak peraturan, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk, dan juga tujuan bagian-bagian dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

- b. Asas lembaga yang tepat (*het beginsel van het juiste orgaan*)

Asas perlunya pengaturan timbul karena selalu ada alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini merupakan alternatif lain dalam pengaturan.

c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheid beginsel*)

Asas yang bisa melakukan pengaturan dalam sebuah peraturan yang akan ditegakkan agar bisa berjalan sesuai dengan tujuannya.

h. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)

Asas yang menghendaki suatu peraturan dapat ditegakkan. Tidak akan ada gunanya merumuskan berbagai macam aturan dalam berbagai norma jika pada akhirnya norma tersebut tidak dapat ditegakkan. Salah satu penegakan tersebut melalui penjatuhan sanksi tegas terhadap pelanggar peraturan.

i. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*)

Adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas-asas material meliputi (Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan): asas-asas sebagai berikut.

a. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).

Asas terminologi lebih tepat jika dimasukkan ke dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, karena asas ini lebih menekankan kepada teknik merancang kata-kata, struktur dan susunan peraturan sehingga pada akhirnya membentuk norma yang mengikat.

b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*het beginsel van den kenbaarheid*)

Asas dapat dikenali sangat penting artinya, terutama bagi peraturan perundang-undangan yang membebani masyarakat dengan berbagai kewajiban. Apabila suatu peraturan perundang-

undangan tidak dikenali dan diketahui setiap orang, terlebih bagi orang, yang berkepentingan, ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.

c. Asas persamaan (*het rechts gelijkheids beginsel*)

Asas ini mendasari bahwa tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids begin sel*)

Asas kepastian hukum merupakan asas yang mendasar, karena merupakan salah satu sendi negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu, setiap peraturan yang dibentuk harus jelas. Tidak dapat merumuskan pemberlakuan surut suatu norma hukum (retroaktif), apabila yang bersifat pembebanan (seperti, pajak, retribusi) karena bertentangan dengan asas kepastian hukum. Pengecualian terhadap norma yang bersifat retroaktif dapat dilakukan tetapi harus sangat hati-hati, jelas dan transparan.

e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuelerechtsbedeling*)

Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan atau perda dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus. Asas ini sebaiknya diletakkan pada pihak-pihak yang melaksanakan/menegaskan peraturan perundang-undangan tetapi dengan petunjuk-petunjuk yang jelas dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu sendiri.

Untuk mengetahui suatu peraturan itu mengandung norma atau bukan dapat dilihat variable masing-masing dalam perannya yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (dan benar) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

D. Minuman Keras

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Biak Nunfor Nomor 22 Tahun 2011 tentang Miras, disebutkan bahwa minuman keras atau minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung *ethanol* yang diproses dari buah dan atau hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan 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*.

Minuman keras adalah minuman yang mengandung etanol. Etanol adalah bahan psikoaktif dan konsumsinya menyebabkan penurunan kesadaran. Di berbagai negara, penjualan minuman keras dibatasi ke sejumlah kalangan saja, umumnya orang-orang yang telah melewati batas usia tertentu (Darmawan, 2010: 2).

Minuman keras telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perjalanan panjang peradaban manusia. Bangsa Mesir kuno percaya bahwa bouza, sejenis bir, merupakan penemuan Dewi Osiris dan merupakan makanan sekaligus minuman. Anggur juga ditemukan oleh bangsa Mesir kuno dan dipergunakan untuk perayaan atau upacara keagamaan dan

sekaligus sebagai obat. Dalam perkembangan selanjutnya, anggur dianggap sebagai minuman kaum ningrat (*aristocrat*) dan bir adalah minuman rakyat jelata (*masses*).

Di Negara Indonesia juga dijumpai banyak minuman tradisional yang mengandung alkohol seperti tuak, arak dan lainnya. Setelah melalui perjalanan sejarah yang amat panjang barulah pada paruh pertengahan abad 18 para dokter di Inggris menemukan adanya efek buruk alkohol terhadap kesehatan. Penemuan ini akhirnya melahirkan suatu peraturan mengenai penggunaan minuman keras sebagai Gin Act tahun 1751 (Widianarko, 2000: 10).

Penyalahgunaan alkohol telah menjadi masalah pada hampir setiap Negara di seluruh dunia. Tingkat konsumsi alkohol di setiap Negara berbeda-beda tergantung pada kondisi sosio kultural, pola religius, kekuatan ekonomi, serta bentuk kebijakan dan regulasi alkohol di tiap negara (Sisworo, 2008: 1)

Pada saat ini terdapat kecenderungan penurunan angka pecandu alkohol di negara-negara maju namun angka pecandu alkohol ini justru meningkat pada negara-negara berkembang. *World Health Organization* (WHO) memperkirakan saat ini jumlah pecandu alkohol diseluruh dunia mencapai 64 juta orang, dengan angka ketergantungan yang beragam di setiap negara. Di Amerika misalnya, terdapat lebih dari 15 juta orang yang mengalami ketergantungan alkohol dengan 25% diantaranya adalah pecandu dari kalangan wanita. Kelompok usia tertinggi pengguna alkohol di negara Amerika adalah 20 - 30 tahun, sementara kelompok usia terendah pengguna alkohol adalah di atas 60 tahun, dan rata-rata mereka mulai mengkonsumsi alkohol semenjak usia 15 tahun. Sementara di Canada tercatat sekitar 1 juta orang mengalami kecanduan alkohol, jumlah pecandu pria dua kali lipat dari wanita dengan kelompok umur pengguna alkohol tertinggi adalah 20 – 25 tahun. Angka mengejutkan

didapatkan di Russia di mana terdapat data yang menunjukkan bahwa 40% pria dan 17% wanita di negara ini adalah alkoholik (*Encarta Encyclopedia, 2006: 1*)

Berdasarkan uraian tentang pengertian minuman keras di atas tampak bahwa pada dasarnya minuman keras sangat berbahaya bagi kesehatan manusia. Disamping dapat mempengaruhi perilaku seseorang, minuman keras dapat menimbulkan efek-efek kejahatan dan sangat meresahkan masyarakat.

