

***Collaborative Governance* dalam Implementasi Perda tentang
Pengawasan, Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman
Beralkohol di Kabupaten Sukoharjo**

***Collaborative Governance in the Implementation of Regional
Regulations on Supervision, Control of Circulation and Sales of
Alcoholic Beverages in Sukoharjo Regency***

Wahyu Nurharjadmo. Ika Nurhayati

Program Studi Ilmu Administrasi negara Fakultas Ilmu Sosial dan Politik

Universitas sebelas maret

wahyunurharjadmo@staaf.uns.ac.id

Abstrak

Kabupaten Sukoharjo merupakan wilayah yang menjadi sentra produksi minuman beralkohol lokal sejak dahulu yang dilakukan secara turun temurun. Untuk mengatasi kemungkinan dampak yang tidak dirapkan maka Pemerintah daerah mengeluarkan Perda yang mengatur tentang Penagawasan, Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol. Dalam implementasinya pihak pemerintah tidak bisa berjalan sendiri. Disamping instansi pemerintah yang terkait maka diperlukan keterlibatan pihak diluar pemerintah dengan melalui pendekatan collaborative governance. Namun proses inipun tidak berjalan dengan mudah. Berbagai hambatan bisa muncul karena berbagai alasan, mengingat masih banyaknya masyarakat selaku produsen yang menggantungkan hidupnya dari usaha ini.

Kata kunci : colaborative; governance; implementasi, minuman keras

Abstract

Sukoharjo Regency is an area that has been a center for the production of local alcoholic beverages which has been carried out for generations. To overcome the possible impact that is not implemented, the regional government issues a regional regulation that regulates the supervision, control of circulation and sales of alcoholic beverages. In its implementation, the government cannot run alone. In addition to the relevant government agencies, it is necessary to involve parties outside the government through a collaborative governance approach. However, even this process is not easy. Various obstacles can arise for various reasons, considering that there are still many people as producers who depend on this business for their livelihood..

Keywords : alcoholoc; collabarative; governance; implementation

Pendahuluan

Minuman beralkohol merupakan salah satu persoalan publik yang sulit dicari solusinya. Bagi sebagian masyarakat, minum minuman beralkohol sepertinya seolah olah sudah menjadi kebutuhan sehari hari atau bahkan menjadi gaya hidup. Hal itu terjadi bukan hanya di kota kota besar tetapi juga di desa desa. Konsumennya pun bukan hanya datang dari kalangan dewasa saja tapi para remaja usia sekolah yang juga turut menikmatinya. Hal ini disebabkan karena mudahnya akses untuk mendapatkan minuman beralkohol tersebut serta pengaruh lingkungan yang berdampak pada semakin banyaknya peredaran minuman beralkohol di kalangan usia remaja.

Dampak dilegalisasinya minuman beralkohol memang sangat dirasakan oleh pemerintah. Di Indonesia dalam catatan Gerakan Nasional Anti Minuman Keras (Genam) setiap tahunnya jumlah korban meninggal akibat minuman beralkohol mencapai kurang lebih 18.000 orang. Kondisi yang demikian tentu saja sangat memprihatinkan. Sampai saat ini Undang Undang yang mengatur secara spesifik tentang pengaturan minuman beralkohol belum ada. Masih dalam bentuk rancangan Undang undang. Namun demikian pemerintah telah mengeluarkan peraturan yang kategorinya ada di bawah Undang undang yaitu :

1. Peraturan Presiden nomor 74 tahun 2013 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman beralkohol.
2. Peraturan Menteri Perdagangan nomor 53/M-DAG/PER/12/2010 yang merupakan perubahan aras peraturan Menteri Perdagangan nomor 43/M-DAG/PER/9/2009 tentang Ketentuan Pengadaan, Pengedaran, Penjualan pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, serta
3. Peraturan Menteri Perindustrian nomor 71/MIND/PER/7/2012 tentang Pengendalian dan Pengawasan Industri Minuman Beralkohol (termasuk didalamnya pengaturan minuman beralkohol tradisional)

Dalam beberapa aturan tersebut dinyatakan bahwa minuman beralkohol dikategorikan dalam tiga kategori, yaitu :

1. Kategori A: yaitu minuman beralkohol yang mengandung etil alkohol atau etanol dengan kadar 5%.
2. Kategori B : yaitu minuman beralkohol yang mengandung etil alkohol atau etanol dengan kadar 5-20%,
3. Kategori C : yaitu minuman beralkohol yang mengandung etil alkohol atau etanol dengan kadar 20-55%

Perpres tersebut juga menjelaskan bahwa minuman beralkohol dari industri dalam negeri harus diproduksi dengan izin usaha dari Menteri Perindustrian. Sementara yang dari luar negeri, harus diimpor oleh pelaku usaha yang memiliki izin impor dari Menteri Perdagangan. Peredarannya hanya dapat dilakukan setelah memiliki izin dari BPOM (Badan pengawasan Obat dan makanan). Dalam Pasal 7 Perpres tersebut juga ditegaskan bahwa minuman beralkohol dengan kategori A, B, maupun C hanya dapat dijual oleh :

1. Hotel, bar dan restoran yang memenuhi persyaratan sesuai peraturan Perundangan di bidang kepariwisataan
2. Toko bebas bea
3. Tempat tertentu yg ditetapkan oleh Bupati/ Walikota dan Gubernur untuk DKI Jakarta.

Dalam hal penjualan dan atau peredaran, minuman beralkohol hanya boleh dijual di tempat tertentu yang ditetapkan oleh Bupati/ Walikota dan Gubernur, dan tidak boleh berdekatan dengan tempat peribadatan, Lembaga Pendidikan dan Rumah sakit (pasal 7 ayat 2). Penjualan harus dilakukan dalam bentuk kemasan. Di tingkat daerah pengaturan tentang peredaran minuman beralkohol memang sudah menjadi perhatian pemerintah daerah. Hal ini karena dampak yang ditimbulkan dari peredaran dan penjualan minuman beralkohol yang dirasakan oleh masyarakat secara luas. Dampak penjualan dan peredaran minuman berakohol diantaranya mengakibatkan banyaknya kematian dini, kecacatan dan kerusakan sosial.

Sukoharjo adalah salah satu kabupaten di provinsi Jawa Tengah, yang menjadi sentra produksi minimal beralkohol tradisional. Masyarakat Kabupaten Sukoharjo khususnya di wilayah Kecamatan Beconang sejak dulu sudah terbiasa memproduksi minuman local yang mengandung alcohol yang disebut ciu, yang terkenal dengan “Ciu Beconang”. Sebenarnya jenis minimal beralkohol tradisional yang disebut ciu ini tidaklah termasuk dalam tiga kategori minuman beralkohol yang ada dalam perauran perundangan yang ada, sehingga semestinya tidaklah boleh diproduksi. Namun dalam kenyataannya masyarakat masih memproduksinya meskipun dilakukan secara sembunyi sembunyi. Hal ini disebabkan karena masih adanya permintaan atau dibutuhkan oleh sekelompok masyarakat tertentu. Untuk itu guna mengatur persoalan minuman berakohol ini maka disusunlah Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo nomor 6 tahun 2017 tentang Pengawasan, Pengendalian, Peredaran, dan Penjualan minuman beralkohol.

Peraturan daerah tersebut merupakan perwujudan kebijakan Pemerintah Kabupaten Sukoharjo dalam upaya mengatasi masalah masih maraknya masyarakat

yang melakukan produksi ciu dan peredaran minuman beralkohol dengan bebas dan tanpa surat izin usaha perdagangan minuman beralkohol (SIUP-MB). Perda tersebut juga dibuat untuk melarang produksi ciu di Bekonang dan mengalihkan produksi ke bio-etanol. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 6 tahun 2017 itu, juga diatur tentang kategori minuman beralkohol adalah sebagai berikut :

Tabel 1.
Jenis atau Produk Minuman Beralkohol Golongan A, Golongan B, dan Golongan C

Golongan A	Golongan B	Golongan C
Shandy, Minuman ringan beralkohol, Bir/Beer, Larger, Ale, Bir hitam/Stout, Low Alcohol Wine, Minuman beralkohol berkarbonasi, dan Anggur Brem Bali.	Reduced Alcohol Wine, Anggur/wine, Minuman Fermentasi Pancar/ Sparkling Wine/ Champagne, Carbonated Wine, Koktail Anggur/ Wine Coktail, Anggur Tonikum Kinina/Quinine Tonic Wine, Meat Wine atau Beef Wine, Malt Wine, Anggur Buah/Fruit Wine, Anggur Buah Apel/ Cider, Anggur Sari Buah Pir/Perry, Anggur Beras/ Sake/ Rice Wine, Anggur Sari Sayuran Vegetable Wine, Honey Wine/Mead, Koktail Anggur/Wine Cocktail, Tuak/Toddy, Anggur Brem Bali, Minuman Beralkohol Beraroma, Beras Kencur, dan Anggur Ginseng.	Koktail Anggur /Wine Cocktail, Brendi/Brandy, Brendi Buah/Fruit Brandy, Wiski/Whiskies, Rum, Gin, Geneva, Vodka, Sopi Manis /Liqueurs,Cordial/Cordials, Samsu/Medicated Samsu Arak/Arrack, Cognac, Tequila, dan Aperitif.

Sumber: Perda no.6 tahun 2017

Data pada tabel di atas nampak bahwasanya minuman beralkohol atau miras lokal yang sering disebut juga dengan ciu yang menjadi ciri produk lokal masyarakat Kabupaten Sukoharjo tidaklah terdaftar pada kategori minuman beralkohol baik golongan A,B maupun C.

Fenomena yang terjadi pada masyarakat tidaklah demikian. Para produsen baik itu perorangan atau badan usaha yang telah memiliki izin untuk memproduksi alkohol yang seharusnya hanya memproduksi etanol untuk keperluan industri dan farmasi, akan tetapi masih banyak yang menyalahgunakan izin tersebut untuk memproduksi ciu. Dengan kata lain keberadaan Perda Kabupaten Sukoharjo justru dijadikan payung/ tameng bagi para pengrajin yang memproduksi ciu, karena dengan adanya izin usaha yang diperoleh telah membuat pengrajin merasa aman. Dalam implementasinya pun tingkat kepatuhan pelaksana masih perlu ditingkatkan (Nurhayati, 2021). Hal tersebut dikarenakan ciu merupakan salah satu tahapan di dalam memproduksi alkohol, sehingga antara pengrajin alkohol medis dan ciu sulit terdeteksi. Para produsen memasarkan ciu Bekonangnya sebagai miras dan jamu ke kota-kota Jawa Barat dan Jawa Timur.

Dalam kaitan dengan penanganan persoalan minuman beralkohol, dalam Peraturan daerah tersebut diatur tiga aspek penting, yaitu :

1. aspek pengawasan.
2. aspek pengendalian peredaran.
3. aspek penjualan yang memuat bagian penjualan secara langsung dan penjualan eceran dengan aturan-aturan yang sudah ditetapkan. (Arini B, 2018):232

Berdasarkan Perda tersebut, Kabupaten Sukoharjo sebagai sentra industri alkohol merasa perlu untuk melakukan pengawasan secara ketat baik dalam proses produksi, penjualan maupun peredarannya. Hal ini karena persoalan minuman beralkohol merupakan salah satu persoalan yang sangat sulit diatasi dan berdampak pada hal yang tidak diharapkan. . Meski berbagai aturan sudah dibuat namun dalam prakteknya tidaklah selalu bisa berjalan mulus. Dari sisi produsen sering juga terjadi penyalahgunaan izin yang dimiliki. Sementara dari sisi konsumen, selalu berusaha untuk mendapatkan meski sudah ada larangan. Bahkan dari sisi petugaspun dalam banyak hal juga sering terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Mereka yang seharusnya mengawasi namun justru memberi *backing* (terkesan memberi perlindungan) terhadap para penjual dan produsen minuman beralkohol di sentra industri alkohol agar dapat leluasa memproduksi dan menjual ciu (minuman beralkohol yang sebenarnya dilarang diproduksi dan diedarkan) (Nurhayati, 2021).

Mengingat situasi problematis yang terjadi di lapangan, maka untuk lebih memaksimalkan pelaksanaan perda tersebut tentunya tidak mungkin bisa diatasi oleh suatu institusi tersendiri. Diperlukan komitmen bersama diantara pihak pihak, baik pemerintah maupun masyarakat agar implementasi bisa berjalan efektif dan upaya mengatasi persoalan dampak minuman beralkohol bisa diatasi. Untuk itu diperlukan kolaborasi antar institusi dan juga masyarakat dalam mengimplementasikan Perda tersebut, khususnya yang berkaitan dengan pengawasan, pengendalian peredaran dan penjualan minuman beralkohol.

Kolaborasi merupakan konsep yang menggambarkan proses fasilitasi dan pelaksanaan yang melibatkan multi organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak bisa atau tidak dengan mudah dipecahkan oleh suatu organisasi secara sendirian. *Collaborative governance* merupakan paradigma baru dalam memahami eksistensi *stakeholders* terkait urusan publik. Kolaborasi juga menggambarkan pelaksanaan kerjasama yang formal, eksplisit dan berorientasi kolektif dalam pengambilan keputusan.

Mengingat masalah minuman beralkohol merupakan salah satu masalah sosial yang sangat kompleks dan susah maka dalam pengimplementasian perda tersebut perlu adanya *colaborative governance* sebagai salah satu pilihan pendekatan yang bisa dilakukan. Hal ini disebabkan karena dilakukannya *Colaborative governance* merupakan salah satu upaya pragmatis dalam mengatasi masalah yang selama ini tak kunjung teratasi (Ansell and Cash, 2009). Berangkat dari uraian persoalan yang ada, maka artikel ini akan menelaah tentang *colaborative governance* dalam mengimplementasikan Perda tentang pengawasan, pengendalian peredaran, dan penjualan minuman beralkohol yang berada di Kabupaten Sukoharjo yang merupakan sentra produsen minuman beralkohol (ciu) yang keberadaannya sudah ada sejak jaman dahulu.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif dengan menekankan pada proses *collaborative governance* yang terjadi dalam mengimplementasikan perda tentang pengawasan, peredaran dan pengendalian serta penjualan minuman beralkohol. Lokasi penelitian di Kabupaten Sukoharjo khususnya di Kecamatan Bekonang yang merupakan sentra produksi minuman beralkohol pada level local yang sudah ada sejak jaman dahulu. Data diperoleh dari sumber primer dengan teknik *purposive sampling* dengan beberapa narasumber diantaranya adalah :

1. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sukoharjo.
2. Dinas Perdagangan, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Kabupaten Sukoharjo
3. Satpol PP
4. Polres
5. Paguyuban produsen dan pedagang minuman beralkohol
6. Kelompok Swadaya masyarakat
7. Produsen dan penjual
8. Tokoh masyarakat

Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan indeph wawancara mendalam, observasi, FGD dan juga studi dokumentasi. Uji validitas dilakukan dengan teknik triangulasi sumber dan metode. Adapun teknik analisis yang digunakan menggunakan teknik analisis interaktif dari Miles dan Huberman.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kebijakan Pengawasan, Pengendalian Peredaran dan Penujulan minuman Berlakohol

Kebijakan Pengawasan, Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol ini dibentuk oleh pemerintah Kabupaten Sukoharjo untuk memberi perhatian yang intens terhadap penyalahgunaan dan peredaran minuman beralkohol. Pemerintah beranggapan bahwa minuman beralkohol yang tidak terkendali akan menyebabkan gangguan ketentraman dan ketertiban pada masyarakat. Tujuan dibentuknya Perda ini untuk mengatasi penyalahgunaan dan peredaran minuman beralkohol agar tidak menimbulkan permasalahan ketentraman dan ketertiban pada masyarakat Sukoharjo pada khususnya Kebijakan Pengawasan, Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol dibentuk atas dasar berlakunya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 06/M-DAG/PER/1/2015 tentang perubahan kedua atas Peraturan Menteri Perdagangan nomor 20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol. Landasan hukum kebijakan ini adalah Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2017 yang mulai berlaku pada tanggal 20 Juli 2017.

Kebijakan ini berisi aturan atau tata pelaksanaan yang menjadi acuan bagi para implementor yaitu Satpol PP, Polres, Dinas Perdagangan, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah dan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dalam

menjalankan proses implementasi. Dalam kebijakan tersebut diatur 3 aspek yang menjadi pusat perhatian yaitu :

A. Aspek pengawasan

Pada Aspek pengawasan termasuk didalamnya adalah persoalan penertiban. Para pelaksana yaitu Satpol PP dan Polres bisa melaksanakan pengawasan sekaligus penertiban. Sedangkan untuk Dinas Perdagangan bentuk pengawasan yang dilakukan berupa pembinaan saja, apabila dalam melakukan sidak ditemukan adanya pelanggaran maka yang akan menindaklanjuti adalah dari Kepolisian dan Satpol PP.

Satpol PP dan Polres memiliki 2 bentuk kategori operasi untuk pengawasan dan penertiban. *Pertama*, karena adanya aduan dan *kedua*, karena operasi rutin. Untuk waktu pelaksanaannya operasi rutin biasanya dilaksanakan pada saat menjelang bulan ramadhan dan tahun baru, sementara jadwal operasi karena aduan biasanya fleksibel tergantung dari masuknya aduan dari masyarakat. Dalam pelaksanaan pengawasan dan penertiban ini, jika ditemukan adanya pelanggaran seperti penjualan minuman keras yang tidak dijual pada tempatnya, penyalahgunaan izin, penjualan terhadap jenis miras yang dilarang seperti ciu maka akan dilakukan penyitaan dan dijadikan barang bukti untuk selanjutnya dibawa ke kantor dan dilakukan penyelidikan. Didalam aspek pengawasan, tim pengawasan dan penertiban wajib melaporkan kegiatan pengawasan dan penertibannya kepada Bupati seperti yang tertera pada pasal 5 ayat 3.

B. Aspek Pengendalian Peredaran

Aspek pengendalian peredaran ini dibagi menjadi 2 aspek besar didalamnya yaitu aspek labelisasi dan aspek perizinan. Aspek labelisasi memuat ketentuan-ketentuan yang harus dicantumkan dalam setiap kemasan atau botol minuman beralkohol yang akan diperjualbelikan baik golongan A, B, maupun C. Ketentuan – ketentuan labelisasi tersebut memuat keterangan mengenai (1) nama produk; (2) kadar alkohol; (3) daftar bahan yang digunakan; (4) berat bersih; (5) nama dan alamat perusahaan industri yang memproduksi atau yang mengimpor minuman beralkohol; (6) tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa; (7) pencantuman tulisan “minuman beralkohol”; (8) tulisan peringatan “di bawah umur 21 tahun atau wanita hamil dilarang minum”.

Dalam aspek pengendalian ini tim pengawas dalam melakukan razia dan sidak guna memastikan apakah minuman beralkohol yang ditemui sudah memenuhi ketentuan untuk diperjual belikan atau tidak. Untuk produksi dan

penjualan yang dilakukan secara formal, persoalan labelisasi sudah dilakukan dengan baik. Persoalan perizinan dilakukan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Terpadu Satu Pintu dan Dinas Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah. Dalam ketentuan pasal 8 ayat (1) setiap badan usaha yang melakukan kegiatan usaha peredaran dan/atau penjualan minuman beralkohol wajib memiliki SIUP-MB. SIUP-MB sendiri terdiri dari:

- 1) SIUP-MB penjual eceran minuman beralkohol golongan A
- 2) SIUP-MB penjual eceran minuman beralkohol golongan B
- 3) SIUP-MB penjual eceran minuman beralkohol golongan C
- 4) SIUP-MB untuk diminum ditempat minuman beralkohol golongan A
- 5) SIUP-MB untuk diminum ditempat minuman beralkohol golongan B
- 6) SIUP-MB untuk diminum ditempat minuman beralkohol golongan C

Setiap badan usaha yang telah memiliki SIUP-MB wajib menyampaikan laporan pengadaan dan penjualan kepada Bupati melalui Kepala Dinas Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah setiap 3 bulan sekali seperti yang tertera dalam pasal 11 ayat (1).

C. Aspek Penjualan

Dalam hal penjualan dikenal adanya dua model penjualan yaitu langsung dan penjualan eceran. Yang dimaksud penjualan langsung adalah penjualan minuman beralkohol golongan A, golongan B, dan golongan C untuk diminum langsung di tempat tertentu yaitu hotel berbintang tiga, empat dan lima serta bar. Sedangkan dalam penjualan eceran, pengecer hanya diizinkan untuk menjual minuman golongan A, golongan B dan golongan C pada tempat khusus atau dengan kata lain tidak bersamaan dengan produk lain dan penggunaanya tidak diizinkan minum ditempat penjual eceran.

Dalam aspek penjualan juga sangat diperlukan pengawasan dan penertiban, yang dapat dilakukan dengan cara (1) melakukan penindakan atas penjual yang tidak memiliki izin dan/atau penjual yang memiliki izin tapi menyalahgunakan perizinannya; (2) melakukan penyitaan terhadap minuman beralkohol yang berada diluar tempat yang diizinkan dan ditentukan.

2. Colaborative governance dalam implelementasi kebijakan tentang Pengawasan, Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol

Dalam kaitannya dengan upaya mengimplementasikan perda tentang Minuman beralkohol maka pemerintah tidaklah melakukan seorang diri. Dalam hal ini pemerintah melibatkan juga pihak pihak lain di luar pemerintah seperti Paguyuban Produsen dan Pedagang Minuman beralkohol, LSM dan tokoh tokoh masyarakat. Adapun Pihak pihak yang terlibat dalam colaborasi dalam implementasi perda tentang Pengawasa, pengendalian Peredaran dan penjualan minuman beralkohol adalah :

Tabel 2.
Pihak yang terlibat dalam kolaborasi

No	Pihak yang terlibat	Peran dalam kolaborasi
1	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sukoharjo.	Mengeluarkan perijinan usaha Memberikan pembinaan tentang perlunya ijin usaha Melakukan monitoring
2	Polres	Melakukan Pengawasan dan Melakukan penindakan
3	Satpol PP	Mengawasi pelaksanaan perda Penertiban terhadap berbagai pelanggaran administrasi mulai dari proses produksi hingga peredarannya
4	Dinas Perdagangan, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Kabupaten Sukoharjo	Pembinaan, dan pengaturan memperdagangkan minuman beralkohol, labelisasi, pengecekan produk, pengendalian peredaran
5	Pelaku usaha	Mengikuti semua aturan yang ada berkaitan dengan produksi dan penjualan minuman beralkohol
6	Lembaga Swadaya masyarakat	Membantu melakukan monitoring Membantu mengadakan penyuluhan tentang bahaya minuman beralkohol dan ketentuan untuk memproduksi dan mengedarkan atau menjualnya

7	Paguyuban pedaganag dan produsen minuman berlakohol	Melakukan pembinaan, monitoring pada para produsen dan pedagang Menjembatani antara pemerintah dengan produsen dan pelaku usaha
8	Warga masyarakat	Membantu pememrintah melakukan monitoring dan pengawasan Menyampaikan pengaduan pada pemerintah jika terjadi pelanggaran aturan dalam proses implementasi perda tentang pengawsan, peredaran pengendalian dan penjualan minuman beralkohol

Sumber : Data diolah

Dalam tahap awal perumusan kebijakannya proses *collaborative governance* juga sudah dilakukan melalui berbagai forum mulai dari public hearing hingga konsultasi public. Adapun proses *collaborative governance* yang terjadi dalam implementasi perda tentang penanganan persoalan minuman berlakohol di kabupaten Sukoharjo jika mengacu konsep dari Ansell and Gash adalah sebagai berikut :

a. *Face to Face Dialogue* (Dialog Tatap Muka)

Dalam rangka implementasi Perda tentang Pengawasan, Pengendalian Peredaran dan Penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Sukoharjo proses *face to face dialogue* telah dilakukan diantara para stakeholder. Dari instansi pemerintah yang terdiri dari Dinas Perdagangan, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Satpol PP dan juga dari kepolisian (Polres) bersama sama dengan LSM pemerhati persoalan minuman berkalohol, Paguyuban produsen dan pedagang, Para produsen dan beberapa unsur masyarakat bertatap muka dan berdialog untuk mensukseskan implementasi perda ini. Ini dilakukan mengingat persoalan ini dianggap persoalan yang kompleks dan sampai saat ini masih sulit diatasi oleh pemerintah. Disamping itu juga sebagai langkah

lanjutan dari proses konsultasi public yang dilakukan saat perumusan kebijakan.

Dalam tahap implementasi, dialog ini diawali dengan proses komunikasi dan sosialisasi perda serta langkah-langkah pembinaan yang dilakukan baik oleh dinas terkait, satpol PP maupun kepolisian dan perlunya keterlibatan pihak pihak diluar pemerintah dalam menjaga proses implementasi perda ini. Komunikasi dilakukan secara horizontal maupun vertical. Komunikasi horizontal antar pelaksana yang merupakan salah aspek dalam face to face dialog sudah berjalan dengan baik. Koordinasi antara Dinas Perdagangan, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu, Satpol PP, Kepolisian dan juga Kelompok swasdaya masyarakat pemerhati minuman beralkohol berjalan baik. Upaya ini biasanya ditindaklanjuti dengan sidak ke lapangan.

Sedangkan komunikasi vertikal dilakukan antara para pelaksana dengan masyarakat, produsen, penjual besar maupun eceran minuman beralkohol. Komunikasi yang dilakukan adalah komunikasi secara langsung tanpa melalui perantara pihak ketiga. Komunikasi vertikal yang dilakukan sejauh ini sudah diusahakan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Komunikasi dalam hal ini biasanya dilakukan dalam bentuk sosialisasi-sosialisasi, pembinaan dan pendekatan secara persuasive secara langsung kepada masyarakat dan pelaku usaha. Kegiatan ini difasilitasi oleh pihak Kecamatan Bekonang. Disamping itu komunikasi vertical juga dilakukan melalui laporan aduan dari warga jika terjadi hal hal yang melanggar aturan.

Dalam proses ini semua pihak sepakat untuk saling bahu membahu, bekerjasama untuk mensukseskan implementasi Perda tersebut. Selain dengan pertemuan face to face yang dilakukan, sosialisasi juga dilakukan dengan menggunakan spanduk, selebaran dan juga melalui media massa elektronik seperti radio yang ada di wilayah Kecamatan Sukoharjo.

b. *Trust Building* (Membangun Kepercayaan)

Salah satu aspek penting guna menunjang keberhasilan proses kolaborasi adalah adanya kepercayaan para pihak yang terlibat. Isu ini yang sangat ditekankan mengawali proses kolaborasi yang dilakukan. Pada awal proses kolaborasi, persoalan ini tidaklah menjadi masalah dan cenderung mudah dilakukan karena semua pihak telah sepakat untuk bekerjasama. Namun dalam pelaksanaan selanjutnya memang terjadi hal hal yang tidak diinginkan, baik dalam kaitannya dengan persoalan pengurusan perijinan,

produksi maupun penjualannya. Dalam hal perijinan, masih ditemukan banyak penjual eceran di warung-warung kecil yang tidak memiliki izin usaha tetapi menjual minuman beralkohol terutama jenis ciu. Demikian juga bagi pemilik ijin usaha produsen etanol tetapi juga masih memproduksi ciu dengan berlindung di industri etanolnya tersebut.

Pada sisi penjualan, masih banyak ditemukan yang tidak berijin, dan juga terjadi penyalahgunaan izin misalnya izinnya golongan A tapi menjualnya golongan B atau menjual ciu. Ijinnya untuk industri etanol, tapi juga memproduksi dan mengedarkan ciu. Bahkan beberapa pedagang terang terangan sengaja tidak membuat SIUP-MB sejak pertama kali memproduksi maupun melakukan penjualan sampai sekarang. Mereka mengabaikan seruan petugas yang kebetulan melakukan monitoring, dan lebih memilih barangnya disita petugas.

Melihat semua uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa proses trust building dalam collaborative government guna mengimplementasikan Perda masih belum berjalan maksimal. Jika pada awalnya semua stakeholder berusaha membangun kepercayaan dengan baik, tetapi seiring dengan waktu, yang dilakukan adalah pengingkaran akan kepercayaan tersebut, sehingga berbagai penyalahgunaan atau penyimpangan bisa terjadi. Namun hal ini tidak hanya terjadi dari pihak penjual atau produsen saja. Dari sisi petugas, sikap yang kurang tegas telah ikut andil dalam menyuburkan situasi yang demikian.

c. *Commitment to the Process* (Berkomitmen terhadap Proses)

Kurang terbangunnya kepercayaan diantara stakeholder telah berdampak pada komitmen mereka untuk mensukseskan implementasi Perda tersebut. Padahal komitmen dalam proses tata kelola pemerintahan yang kolaboratif menjadi hal penting untuk menjelaskan keberhasilan dan kegagalan sebuah kolaborasi. Berdasarkan fakta yang ada dan analisis yang dilakukan disimpulkan bahwa komitmen pada proses kolaborasi guna meningkatkan efektivitas implementasi Perda tersebut masih belum berjalan seperti yang diharapkan. Ini terjadi baik dari sisi petugas maupun produsen/ sasaran kebijakan. Pada keduanya masih ditemukan kecenderungan keluar dari komitmen yang dibangun sejak awal.

Pihak produsen sentra industri alkohol mereka banyak yang tidak mengurus perijinan. Bahkan mereka menyalahgunakan ijin usaha yang dimiliki dengan memproduksi minuman yang sebenarnya dilarang.

Mereka cenderung main kucingkucingan dengan petugas. Sementara tentang kewajiban untuk membuat laporan pun juga tidaklah dilakukan. Hampir sebagian besar produsen yang diwawancarai menyatakan bahwasanya dari sebelum dan setelah memiliki SIUP-MB, mereka tidak pernah melakukan pelaporan kepada Dinas Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah.

Sementara dari sisi petugas dalam melaksanakan pengawasan dan penertiban masih ada beberapa oknum petugas yang belum melaksanakan tugasnya dengan baik, masih ada beberapa oknum petugas yang tidak bertindak tegas. Mereka tidak melakukan penindakan ketika menemukan penyelewengan, namun hanya menyuruh para produsen dan penjual untuk “hati hati”. Bahkan masih ditemukan petugas yang meminta dan menerima “jatah” agar usaha yang dilakukan oleh produsen minuman keras maupun pengecer dapat berjalan dengan lancar. Kondisi yang demikian tentu sangat mengganggu terjalannya kolaborasi guna meningkatkan implementasi perda tersebut.

d. *Shared Understanding* (Saling Memahami)

Proses kolaborasi akan bisa berjalan maksimal jika pihak pihak terkait bisa saling memahami satu sama lain. Pengembangan pemahaman bersama dapat dilihat sebagai bagian dari proses pembelajaran kolaboratif yang lebih luas guna mengatasi persoalan bersama yang ditemukan dalam proses implementasi kebijakan. Dalam hal implementasi Perda tentang minuman beralkohol ini persoalan ini memang merupakan sesuatu yang dianggap sulit bagi pihak pihak yang terlibat dalam kolaborasi. Seolah olah hal ini hanya merupakan kesepakatan diatas kertas, yang sulit diimplementasikan. Pada satu sisi pihak pelaksana diharuskan untuk mampu mengimplementasikan kebijakan dengan baik dimana masyarakat diminta untuk mentaati aturan yang ada. Namun dalam kenyataannya merekapun juga memahami berbagai persoalan yang dihadapi oleh masyarakat, terutama bagi mereka yang selama ini menggantungkan hidupnya dari usaha ini. Hal ini disebabkan karena kegiatan memproduksi dan menjual minuman beralkohol merupakan sesuatu yang sudah lama dilakukan dan turun temurun. Disamping itu ternyata kondisi pasar masih menginginkan beredarnya minuman beralkohol tersebut. Bahkan beberapa produsen dan penjual secara terang terangan menyatakan bahwa mereka sengaja masih memproduksi cium karena

beberapa alasan diantaranya adalah alasan ekonomi yaitu menggantungkan hidupnya dari usaha ini, masih besarnya permintaan dan karena besarnya keuntungan yang diperoleh. Bahkan mereka tidak juga merasa jera meski sudah beberapa kali disita atau terkena Razia oleh petugas. Dengan demikian adanya upaya memahami kondisi yang terjadi telah berdampak yang kurang baik pada proses implementasi dari perda tersebut.

e. *Intermediate Outcomes* (Hasil Sementara)

Meski berbagai persoalan muncul dalam proses kolaborasi namun beberapa hal telah dilakukan secara rutin, diantaranya adalah melakukan operasi pasar dan juga sidak ke lapangan. Operasi pasar biasanya dilakukan menjelang bulan romadhan dan tahun baru. Hal yang demikian sebenarnya juga menjadikan sesuatu yang tidak kondusif bagi upaya penanganan masalah minuman beralkohol. Hal ini karena para produsen ataupun penjual yang tidak tertib aturan yang biasanya bermain kucing kucingan dengan petugas telah dapat mempersiapkan sebelumnya. Sehingga merek menjadi tahu kapan dia bisa menyimpan, memproduksi atau menjual produknya. Dengan demikian operasi pasar dan proses sidakpun juga tidak bisa efektif.

Sementara untuk inspeksi mendadak (sidak) biasanya dilakukan incidental dengan melihat kondisi yang ada atau juga karena adanya aduan dari warga masyarakat. Beberapa hasil dari sidak yang dilakukan diantaranya adalah :

Tabel 3.

Hasil beberapa razia minuman beralkohol ke beberapa produsen atay penjual tanpa memiliki SIUP-MB di wilayah Kabupaten Sukoharjo tahun 2018-2022

No	Tanggal	Wilayah	Hasil
1	6 -6- 2018	Kecamatan Nguter + Weru	197 + 96 botol bir.
2	29 -12- 2018	Kecamatan Mojolaban	889 botol miras ciu.
3	29 -1- 2019	Kecamatan Mojolaban	196 botol miras ciu.
4	2 -5-2019	Kecamatan Nguter+kecamatan Sukoharjo	175 botol.
5	17-12- 2019	Kecamatan kartosuro	111 botol + 2 derigen Ciu.

6	14 -3- 2020	Polokarto	44 derigen Ciu + 15 dus.
---	-------------	-----------	--------------------------

Sumber: Nurhayati 2021

Berdasar table diatas ternyata juga masih banyak ditemukan minuman beralkohol local (ciu) yang sebenarnya dilarang untuk diproduksi dan diperjualbelikan. Disamping itu berdasar informasi yang diperoleh ditemukan adanya kecenderungan mulai berkurangnya usaha yang tidak berijin dari tahun ke tahun. Jumlah perijinan yang diminta masyarakat semakin banyak.

Dengan demikian dari keseluruhan proses kolaborasi yang dilakukan diantara para pihak ternyata pada setiap proses yang terjadi ditemukan berbagai hambatan yang menyebabkan proses implementasi Perda tersebut menjadi kurang optimal. Hambatan itu tidak hanya bersumber dari para produsen ataupun penjual tetapi juga berasal dari para petugas pelaksana sendiri.

Penutup

Diterbitkannya Perda Kabupaten Sukoharjo no 6 tahun 2017 tentang Pengawasan, Peredaran Pengendalian dan penjualan minuman beralkohol merupakan salah satu wujud perhatian pemerintah Kabupaten Sukoharjo untuk mengatasi persoalan yang bisa ditimbulkan oleh beredarnya minuman beralkohol mengingat daerah ini memiliki sentra industry minuman beralkohol local yang sudah ada sejak jaman dahulu dan dilakukan secara turun temurun. Untuk itu dalam mengawal implementasi dari kebijakan tersebut tentu bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah semata. Diperlukan kolaborasi dengan pihak pihak diluar pemerintah baik swasta maupun warga masyarakat untuk aktif dalam membantu mengawasi, peredaran pengendalian serta penjualan minuman beralkohol ini.

Dalam kenyatannya bahwa proses kolaborasi yang terjadi dalam implementasi perda tersebut belum bisa dikatakan berjalan mulus seperti yang diharapkan. Meski upaya awal implementasi melalui sosialisasi sudah dilakukan, monitoring melalui oprasi pasar maupun sidak telah dilakukan oleh petugas namun ternyata masih banyak ditemukan berbagai pelanggaran. Hal ini terjadi karena upaya saling memahmi dan adanya kepercayaan hanya dilakukan sebatas formalitas diatas kertas saja, sehingga masih muncul berbagai komitmen yang berbeda jika sudah berada di lapangan. Hal itu dilakukan hampir semua pihak mulai dari petugas hingga para

produsen dan penjual. Dengan demikian berbagai penyelewengan masih dilakukan sehingga pada akhirnya proses implementasinya tidak bisa maksimal

Referensi

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Arini, B. (2018, agustus 2). *pertanggungjawaban pidana pengedar ciiu di kabupaten sukoharjo ditinjau dari putusan pengadilan negeri sukoharjo nomor: 7/pid.s/2017/pn skh. recidive*, hal. 230-238.
- Narullohaq. (2020). *Nilai Dasar Collaborative Governance dalam Studi Kebijakan Publik. Jurnal Administrasi Publik*, 6(3), 396.
- Nurhayati, Ika, (2021) *Evaluasi implementasi Perda no 6 tahun 2017 Tentang pengawasan, pengendalian peredaran dan Pnejualan minuman beralkohol di Kabupaten Sukoharjo*, skripsi FISIP UNS
- Peraturan Presiden nomor 74 tahun 2013 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman beralkohol.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo No.7 Tahun 2012 tentang Pengawasan, Pengendalian Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo No.6 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah No.7 Tahun 2012 Tentang Pengawasan, Pengendalian Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol.
- Peraturan Bupati No.62 Tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol
- Rhodes, R. (1997a). *Understanding Governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Rinaldoa, E., & Rahayu, A. Y. (2019). Penanganan Sampah Secara Kolaboratif antara Masyarakat dan Petugas Penanganan Prasarana dan Sarana Umum (PPSU) Tingkat Kelurahan Kasus Penanganan Sampah di kelurahan Jembatan Lima Kecamatan Tambora Kota Administrasi Jakarta Barat. *Jurnal Inspirasi BPSDM Provinsi Jawa Barat*. DOI: 10.25880/inspirasi.v10il.57, 10(1).
- Sudarmo. (2011). *Isu-isu Administrasi Publik dalam Pespektif Governance*. Surakarta: UNS Press.
- Sudarmo, 2015, *Menuju Model resolusi Konflik berbasis Governance*, Surakarta: Sebelas maret University Press
- Sujarwoto, & Yumarni, T. (2007). *Deconstructing Governance Theory* (hal: 553-564). *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, 8(2), 553-564.
- Zahnow, R., Miller, P., Coomber, K., & Andrade, D. D. (2018). *Lessons from Queensland's last-drinks legislation: The use of extended trading permits. Australasian Professional Society on Alcohol and other Drugs*, 537–545.