

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Collaborative Governance adalah kerjasama antara pemerintah dan pemangku kepentingan non-pemerintah untuk menyelesikan masalah publik. *Collaborative Governance* mencakup kemitraan intitusi pemerintah untuk pelayanan publik. Sebuah keputusan, tata kelola kolaboratif, serangkaian aktivitas bersama dimana mitra saling menghasilkan tujuan dan strategi dan berbagai tanggung jawab dan sumber daya (Mutiarawati and Sudarmo, 2021)

Menurut Ansell and Gash (Cahyani, Yudartha, and Lukman, 2024:5) *collaborative governance* adalah sebuah bentuk tata kelola yang melibatkan berbagai pihak, baik dari sektor publik maupun non-publik dalam peroses pembuatan kebijakan kebijakan secara formal. Tujuan dari *collaborative governance* ini adalah untuk mencapai konsensus dan konsultatif dalam menghasilkan kebijakan publik dan mengelola program atau mengelola aset publik. Proses ini dianggap penting karena masalah kebijakan publik seringkali tidak dapat diselesaikan hanya oleh satu organisasi atau badan publik saja. *Collaborative governance* diakui sebagai proses pembentukan, memfasilitasi dan pemantauan kerja sama lintas sektor dalam menyelesaikan masalah kebijakan publik (Astuti, R.S., Warsono, H., & Rachim, 2020:34) Ini adalah alasan mengapa pemerintah daerah menggunakan konsep *collaborative governance* untuk mengatasi masalah yang sering ada. Minuman beralkohol atau sering disebut minuman keras adalah jenis NAPZA dalam bentuk minuman yang mengandung alkohol tidak peduli berapa kadar alkohol didalamnya.

Alkohol merupakan salah satu yang termasuk zat adiktif, artinya zat tersebut dapat menimbulkan adiksi (*addiction*) yaitu ketagihan dan dependensi (ketergantungan). Penyalahgunaan/ketergantungan NAPZA jenis alkohol ini dapat menimbulkan gangguan mental organic, yaitu gangguan dalam fungsi berpikir, berperasaan dan berperilaku. Gangguan mental organic ini disebabkan reaksi langsung alkohol pada neuro-transmitter sel-sel saraf pusat (otak) (Veronica, 2022). Selain dampak pada kesehatan mental, konsumsi alkohol berlebihan juga memicu masalah kesehatan fisik, seperti penyakit hati, kerusakan organ, hingga resiko kanker.

Menurut Undang-Undang Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol, pengertian minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung etanol atau etil alkohol (C₂H₅OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi. Minuman beralkohol salah satu jenis zat adiktif yang penyalahgunaannya menimbulkan dampak yang serius pada kesehatan masyarakat, masalah sosial, serta dapat menyebabkan kecanduan terhadap penggunanya. Tidak hanya itu minuman keras juga memberikan keuntungan, penjualan miras sangat di minati oleh berbagai kalangan apalagi di pusat pariwisata yang salah satunya yaitu di bali. Negara juga mendapatkan keuntungan melalui cukai perdagangan miras. Di lansir dari kompas, sampai akhir juni tahun 2020 sebanyak 2.64 triliun berhasil di raup oleh negara berkat penjualan minuman yang mengandung etil alkohol. Oleh sebab itu, Pemerintah tidak menghentikan peredaran minuman beralkohol di Indonesia (Halim, 2020).

Peredaran minuman keras juga diatur dalam Undang-Undang Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Keras yaitu minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C_2H_5OH) yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan atau destilasi. Minuman beralkohol di bagi menjadi tiga golongan yaitu golongan mengandung ethanol dengan kadar $>1\text{-}5\%$, golongan b mengandung ethanol dengan kadar $>5\text{-}20\%$, golongan c mengandung ethanol dengan kadar $>20\text{-}55\%$. Di dalam peraturan presiden ini terdapat lengkap tentang aturan mengedarkan minuman keras serta sanksi-sanksinya. Peraturan ini dibuat dengan tujuan untuk mengatur produksi, distribusi, dan agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat.

Minuman beralkohol sangat bertentangan dengan peraturan yang berada di Aceh, Dalam Qanun Aceh Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat. Di dalam Qanun tersebut terdapat beberapa pelanggaran yang diatur menurut hukum pidana Islam meliputi: (1) *Khamar* (minum arak), (2) *Maisir* (berjudi), (3) *Khalwat* (berduaan antara lelaki dengan perempuan yang bukan mahram di tempat yang sepi), (4) *Ikhtilath* (bermesraan laki-perempuan yang bukan mahram di tempat keramaian), (5) Zina, (6) pelecehan seksual, (7) Pemerkosaan, (8) *Qadzaf* (menuduh orang berzina tapi tidak menghadirkan empat orang saksi yang melihat kemaluan pezina lelaki keluar masuk dalam kemaluan pezina perempuan), (9) *Liwath* (homo sexual) dan (10) *Musahaqah* (lesbian), serta berbagai kejahatan termasuk meminum minuman beralkohol, setiap pelaku pelanggaran yang ditindak berdasarkan hukum ini diganjar hukuman cambuk, denda, atau kurungan.

Dengan adanya peraturan ini tidak menjamin bahwa peredaran minuman beralkohol tidak akan terjadi di Aceh, buktinya peredaran minuman beralkohol telah banyak ditemukan di daerah Aceh khususnya di Kota Lhokseumawe. Hal ini telah dibuktikan dengan ditemukannya beberapa kasus yang telah terungkap dari hasil operasi yang dijalankan tim gabungan Polres Lhokseumawe pada tahun 2019, menemukan beberapa botol miras dari berbagai jenis anggur merah.

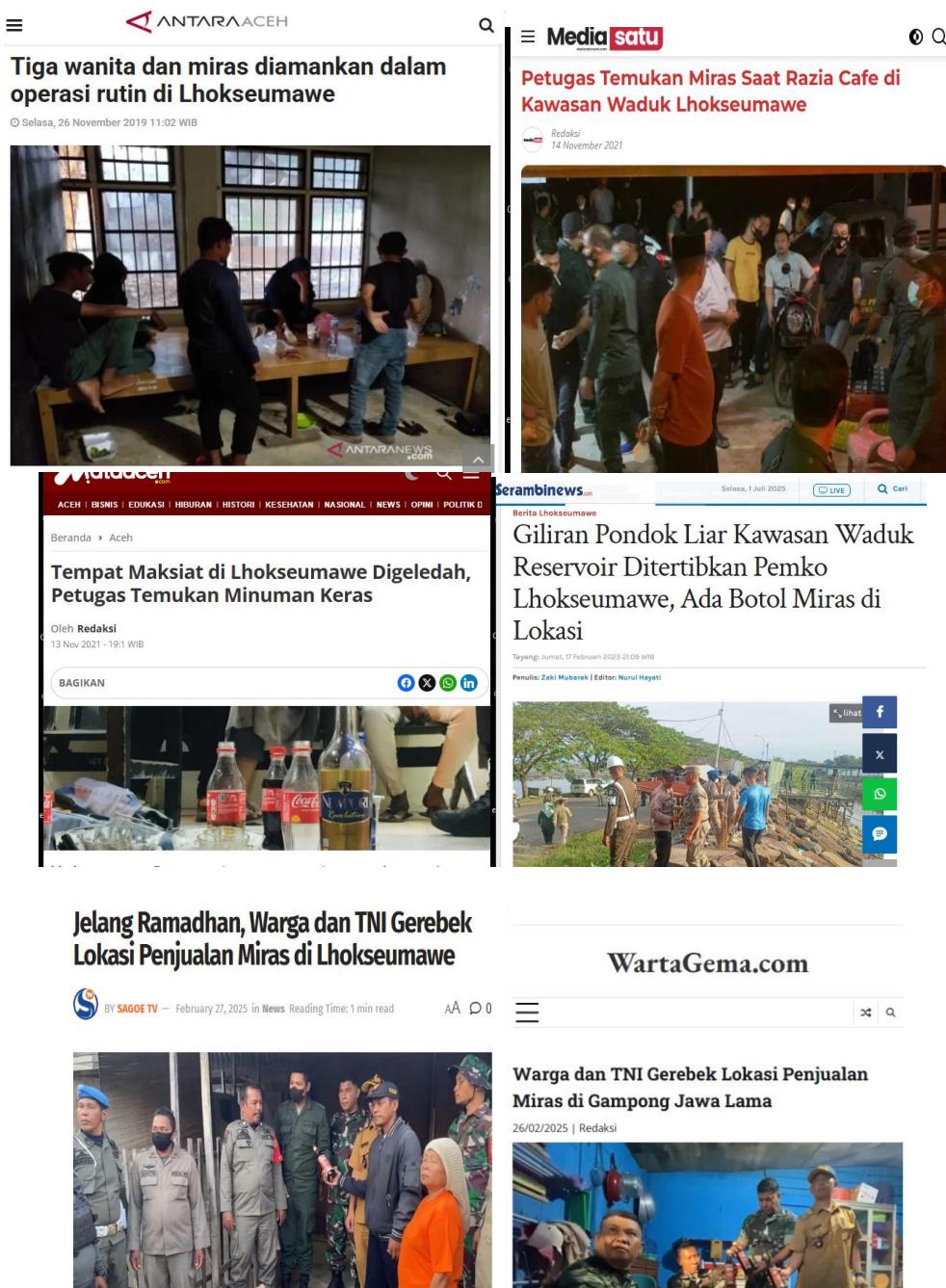
Selain pihak kepolisian, pihak yang berperan penting dalam mencegah peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe yaitu personel satuan Polisi Pamong Praja Wilayatul Hisbah (satpol PP dan WH) yang memiliki peran yang sangat strategis dalam menegakkan peraturan daerah terkait larangan peredaran minuman beralkohol untuk melakukan patroli, razia, dan penindakan terhadap pelaku pelanggaran. Sebagaimana penangkapan yang dilakukan pada tahun 2023 bahwa telah ditemukan beberapa orang tersangka yang sedang berpesta miras dan ditemukan beberapa barang bukti botol minuman keras yang berjenis kawa-kawa.

Berdasarkan berbagai masalah sebagai dampak tindakan peredaran minuman beralkohol di Lhokseumawe penting untuk di atasi karena jika tidak, akan mempengaruhi pemerintah di Lhokseumawe terutama sebagai satu-satunya daerah di Provinsi Aceh yang menjalaskan nilai-nilai keislaman melalui Qanun syariat islam. Oleh karena itu dalam penanganan peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe tersebut jelas terlihat adanya bentuk *Collaborative Governance*. Kolaborasi dipahami sebagai kerja sama antar aktor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara independent.

Bentuk kolaboratif yang dilakukan yaitu Pemerintah dapat kerjasama dengan sektor swasta dan masyarakat dalam melakukan kampanye ataupun sosialisasi tentang edukasi mengenai bahaya konsumsi alkohol bagi kesehatan terutama dalam pembatasan umur. Namun hal ini tidak dilakukan di Provinsi Aceh terkhusus di Kota Lhokseumawe dan masih banyak yang melakukan jual beli minuman alkohol tersebut. Dan bentuk kolaboratif yang dilakukan Swasta yaitu dapat membantu dengan menyediakan teknologi untuk memantau distribusi alkohol secara ilegal, seperti adanya sistem pencatatan penjual atau lebel identifikasi prodok. Yang mana sangat bertantangan dengan Syariat Aceh. Sedangkan bentuk kolaboratif yang dilakukan masyarakat yaitu masyarakat sangat berperan penting, hal ini dikarenakan masyarakat adalah pihak yang langsung merasakan dampak dari pengedaran dan konsumsi alkohol tersebut.

Keterlibatan Pihak Kepolisian sangat berperan penting sebagai bentuk kepedulian terhadap kesehatan dan ketertiban di masyarakat. Khususnya dalam ruang lingkup Polres Kota Lhokseumawe. Pihak Kepolisian Lhokseumawe khususnya satuan Reser narkoba dan Samapta melakukan penindakan terhadap penjual/pengedar minuman beralkohol yang tidak beriizin serta mengawasi dan mengendalikan peredaran minuman keras diberbagai daerah yang terdapat di Kota Lhokseumawe. Bukti kesepakatan antara media yang dilakukan pihak Polres akan melakukan konferensi Pers secara transparan yang mana segala media yang ada di Kota Lhokseumawe akan datang untuk menghadiri konferensi tersebut dan mereka akan menanyakan kelanjutan dari kasus tersebut. Media yang terlibat dalam permasalahan peredaran minuman alkohol yaitu tiktok, Instagram dan berita Aceh seperti Newsaceh dan redaksi.

Adapun terdapat beberapa jumlah kasus peredaran minuman beralkohol dari tahun 2019-2025 di Kota Lhokseumawe mengalami peningkatan. Sebagaimana dalam tabel data media massa berikut ini :



Gambar 1. 1 Penungkapan dan Peredaran Minuman Beralkohol di Kota Lhokseumawe

Sumber : Data diolah peneliti melalui media massa tahun 2025

Berdasarkan gambar 1.1 sebelumnya dikutip dari berbagai media yang

telah memberitakan pengungkapan dan peredaran minum beralkohol di Kota Lhokseumawe menunjukkan selama Selama kurun waktu 2019 hingga 2025, Pemerintah Kota Lhokseumawe bersama aparat penegak hukum seperti Satpol PP, TNI, dan dibantu partisipasi aktif masyarakat, secara rutin melakukan razia dan penertiban terhadap aktivitas pelanggaran syariat, khususnya peredaran minuman keras (miras), tempat maksiat, dan bentuk pelanggaran lainnya. Kegiatan ini dilakukan di berbagai lokasi rawan, seperti kafe, pondok liar di sekitar waduk, serta warung-warung yang kerap menjadi tempat transaksi miras. Tak jarang dalam operasi tersebut ditemukan miras dalam jumlah besar serta diamankannya para pelaku, termasuk perempuan yang terlibat dalam aktivitas ilegal tersebut.

Pengungkapan peredaran minuman beralkohol di wilayah Kota Lhokseumawe dalam periode 2019-2023 menimbulkan fenomena tidak biasa. Mengingat Kota Lhokseumawe merupakan salah satu bagian wilayah Provinsi Aceh yang memiliki pedoman tinggi atas syariat islam. Keberadaan tempat-tempat maksiat, peredaran minuman keras, serta keterlibatan sejumlah masyarakat termasuk perempuan dalam aktivitas yang melanggar nilai-nilai syariat menunjukkan bahwa efek jera dari razia yang dilakukan belum optimal. Selain itu, belum menyeluruhnya pendekatan pembinaan dan minimnya alternatif solusi ekonomi atau sosial bagi pelaku membuat mereka rentan kembali terlibat dalam aktivitas serupa.

Menariknya aturan dalam Qanun Aceh sudah tersedia terkait larangan untuk mengkonsumsi minuman beralkohol. Namun masih saja kembali terjadi dan bahkan mengalami peningkatan secara signifikan. Tak hanya itu, kolaborasi yang dilakukan Satpol PP dan Polres Lhokseumawe beserta Muspika dalam mengatasi

kasus peredaran minum beralkohol masih belum mencapai nilai maksimal. Mengingat minuman beralkohol masih terus beredar di wilayah Kota Lhokseumawe. Padahal Peredaran minuman keras juga diatur dalam Undang-Undang Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Keras serta Qanun Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat. Diberlakunya kebijakan tersebut disebabkan minuman beralkohol salah satu jenis zat adiktif yang penyalahgunaannya menimbulkan dampak yang serius pada kesehatan masyarakat, masalah sosial, serta dapat menyebabkan kecanduan terhadap penggunanya. Bukan hanya itu, jika minuman alkohol dikonsumsi oleh remaja dapat menimbulkan dampak negatif baik secara perilaku hingga pola pikir para remaja. Sehingga nantinya dipastikan dapat merusak generasi bangsa. Berlandaskan hal tersebut perlu maka perlu suatu tindakan kolaborasi secara tepat dalam penanganan maraknya peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe dan tanpa adanya saling ketergantungan antara pihak pemangku kepentingan. Disisi lain, jika penerapan kolaborasi dilakukan dengan sesuai dan maksimal dipastikan tidak ditemukan lagi kasus peredaran minuman beralkohol terjadi.

1.2 Rumusan Masalah

Setelah penjabaran pada latar belakang sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana proses *collaborative governance* dalam penanganan peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe?
2. Bagaimana tingkat keberhasilan *collaborative governance* dalam mengatasi penanganan peredaran minuman beralkohol di Kota

Lhokseumawe?

1.3 Fokus Penelitian

Setelah rumusan masalah ditemukan, maka yang menjadi fokus penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Proses *collaborative governance* dalam penanganan peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe meliputi, Dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen dalam proses kolaborasi, pemahaman bersama, hasil antara.
2. Keberhasilan *collaborative governance* dalam mengatasi penanganan peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe meliputi, saling percaya antar partisipasi, komitmen terhadap tujuan dan berbagi informasi.

1.4 Tujuan penelitian

Setelah mengetahui fokus penelitian ini, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis proses *collaborative governance* dalam penanganan peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe.
2. Untuk menganalisis tingkat keberhasilan *collaborative governance* dalam mengatasi penanganan peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini terbagi menjadi dua yaitu sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat memperkaya khazanah ilmu

pengetahuan khususnya tentang *collaborative governance* penanganan dan peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe, serta menambah wawasan bagi peneliti selanjutnya dalam upaya mengadakan penelitian lanjut.

2. Secara Praktis

a. Bagi Pemerintah Kota Lhokseumawe

Kajian ini menjadi bahan masukan agar terus dapat meningkatkan upaya dalam mencegah peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe melalui proses *collaborative governance* dengan memberikan dukungan penuh terhadap pihak Kepolisian dalam penanganan peredaran minuman beralkohol .

b. Bagi Masyarakat

Agar terus dapat memberikan dukungan kepada pihak pemerintah dan pihak Kepolisian dalam rangka melakukan pencegahan peredaran minuman beralkohol di Kota Lhokseumawe.

c. Bagi Peneliti

Menjadi salah satu rujukan untuk melakukan kajian lebih lanjut tentang *collaborative governance* dalam penanganan peredaran minuman beralkohol.