

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

Untuk menganalisis permasalahan penelitian secara ilmiah, digunakan lima kerangka teori dan konsep yang saling melengkapi: Teori Sistem Hukum, Teori Pengawasan dalam Pemerintahan, Hukum Otonomi Daerah, Pengaturan Minuman Beralkohol, serta Konsep Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol. Kelima kerangka tersebut diuraikan berikut ini, masing-masing disertai definisi, unsur, tujuan, fungsi, indikator operasional, analisis kritis, dan relevansinya terhadap penelitian.

1. Teori Sistem Hukum

Penelitian ini bertumpu pada konsepsi sistem hukum (*legal system*) yang dikemukakan Lawrence M. Friedman, yang memandang hukum bekerja melalui tiga komponen yang saling menopang yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Ketiganya digunakan bukan sekadar sebagai kategori teoretis, melainkan sebagai alat baca untuk membedah mengapa Pengaturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 belum berjalan optimal di lapangan.¹ Struktur hukum merupakan kerangka kelembagaan beserta aparat yang menjalankan sistem hukum; substansi hukum adalah keluaran (*output*) sistem hukum berupa norma dan keputusan; sedangkan budaya hukum

¹ Anajeng Esri Edhi Mahanani, 'Rekonstruksi Budaya Hukum Berdimensi Pancasila Dalam Upaya Penegakan Hukum Di Indonesia', *Jurnal Yustika*, 22 (2019).

mencakup nilai, sikap, dan kesadaran masyarakat yang menentukan bagaimana hukum itu bekerja dalam kehidupan nyata. Ketiga unsur ini tidak berdiri sendiri; efektif tidaknya penegakan hukum ditentukan oleh interaksi ketiganya secara bersama-sama.

Unsur-unsur di atas memiliki tujuan analitis untuk menjelaskan mengapa suatu peraturan yang secara normatif sudah baik dapat gagal diimplementasikan di lapangan. Fungsinya sebagai alat diagnostik: peneliti dapat memilah persoalan implementasi berdasarkan sumbernya apakah bersumber dari lemahnya kelembagaan (struktur), cacatnya rumusan norma (substansi), atau rendahnya kepatuhan dan kesadaran masyarakat (budaya).

Legal structure dianalisis melalui kapasitas dan koordinasi Satuan Polisi Pamong Praja,² Dinas Perindustrian dan Perdagangan, serta Kepolisian; *legal substance* dianalisis melalui kesesuaian Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 dengan Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 25 Tahun 2019; *legal culture* dianalisis melalui tingkat kepatuhan pelaku usaha dan kesadaran hukum masyarakat Ngawi.

Teori Friedman memberikan kerangka yang operasional dan banyak digunakan dalam penelitian sosio-legal di Indonesia karena kesederhanaan kategorisasinya. Namun, teori ini juga memiliki keterbatasan, yaitu kurang menjelaskan relasi kekuasaan dan kepentingan politik-ekonomi di balik

² Mahanani, 'Rekonstruksi Budaya Hukum Berdimensi Pancasila Dalam Upaya Penegakan Hukum Di Indonesia'.

pembentukan dan penegakan hukum, serta cenderung memandang ketiga unsur sebagai kategori yang terpisah rapi, padahal dalam praktik ketiganya sering saling tumpang tindih. Sekalipun demikian, untuk kebutuhan penelitian yuridis empiris tingkat sarjana yang berfokus pada pemetaan faktor implementasi, kerangka Friedman tetap relevan digunakan sebagai instrumen analisis awal, dan akan diperkaya dengan Teori Pengawasan Pemerintahan agar aspek operasional pengawasan lapangan dapat dijelaskan lebih rinci.

2. Teori Pengawasan dalam Pemerintahan

Pengawasan (*controlling*) merupakan salah satu fungsi manajemen pemerintahan yang berfungsi memastikan pelaksanaan kebijakan publik berjalan sesuai dengan norma, tujuan, dan sasaran yang ditetapkan. Secara umum pengawasan bertujuan untuk mencegah terjadinya penyimpangan (fungsi preventif) sekaligus mengoreksi penyimpangan yang telah terjadi (fungsi represif), sehingga tercipta akuntabilitas dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.³

Mengacu pada klasifikasi Hanif Nurcholis, pengawasan pemerintahan atas peredaran minuman beralkohol di Kabupaten Ngawi dapat dipetakan ke dalam pengawasan internal mencakup pengawasan hierarkis atasan terhadap bawahan dan pengawasan fungsional oleh inspektorat dan pengawasan eksternal, yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masyarakat sipil, dan media. Dari sisi bentuk pelaksanaannya, pengawasan juga dapat dibedakan menjadi

³ Rakrian Ajar Legowo and others, 'EKSISTENSI PENGAWASAN TERHADAP LEMBAGA PENGAWASAN SESUAI DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN', 11.2 (2024), pp. 98–111.

pengawasan preventif, yang dilaksanakan melalui sosialisasi, pembinaan, dan mekanisme perizinan sebelum pelanggaran terjadi, serta pengawasan represif, yang dilaksanakan melalui operasi lapangan, penyitaan, dan penjatuhan sanksi setelah pelanggaran terjadi. Asas pengawasan yang relevan mencakup asas kepastian hukum, proporsionalitas, dan akuntabilitas, sedangkan prinsip pengawasan yang baik mensyaratkan adanya independensi, objektivitas, dan tindak lanjut yang jelas atas setiap temuan.

Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol menegaskan bahwa pengawasan dilaksanakan secara berjenjang dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.⁴ Pada level Kabupaten Ngawi, Perda Nomor 10 Tahun 2012 mendelegasikan fungsi pengawasan kepada Dinas Perindustrian dan Perdagangan serta Satpol PP sebagai ujung tombak penertiban di lapangan.

Efektivitas pengawasan sangat bergantung pada kejelasan pembagian kewenangan, ketersediaan sumber daya, dan mekanisme koordinasi antarlembaga. Dalam konteks penelitian ini, Teori Pengawasan Pemerintahan digunakan untuk memetakan secara lebih rinci bentuk-bentuk pengawasan preventif dan represif yang telah dan belum dijalankan oleh instansi berwenang di Kabupaten Ngawi, sekaligus melengkapi elemen legal structure pada Teori Sistem Hukum Friedman dengan dimensi operasional pengawasan yang lebih konkret.

3. Hukum Otonomi Daerah

⁴ “Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2013”, 2013.’, 2013.

Otonomi daerah didefinisikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini relevan karena Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 lahir sebagai wujud kewenangan atribusi yang diberikan kepada Kabupaten Ngawi untuk mengatur persoalan lokal, termasuk pengendalian minuman beralkohol. Penyelenggaraan otonomi daerah bertumpu pada tiga mekanisme pelimpahan kewenangan yang perlu dibedakan secara cermat: desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom; ⁵dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada instansi vertikal di daerah; dan tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan tugas tertentu disertai pembiayaannya.

Sementara itu sumber kewenangan, dikenal tiga bentuk: atribusi, yaitu pemberian kewenangan baru oleh peraturan perundang-undangan; delegasi, yaitu pelimpahan kewenangan dari pejabat/badan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah disertai peralihan tanggung jawab; dan mandat, yaitu pemberian kuasa untuk bertindak atas nama pemberi mandat tanpa peralihan tanggung jawab. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Ngawi untuk membentuk Perda Nomor 10

⁵ Achmad Fauzi, 'Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik', *Jurnal Spektrum Hukum*, 16.1 (2019), pp. 119–36.

Tahun 2012 bersumber dari atribusi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai urusan ketenteraman dan ketertiban umum, yang kemudian didelegasikan pelaksanaan teknisnya kepada Satpol PP dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan.

Pembentukan peraturan daerah harus tunduk pada tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga Perda Nomor 10 Tahun 2012 harus selaras (tidak bertentangan) dengan Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 dan peraturan menteri terkait. Kewenangan pemerintah daerah dalam mengendalikan dan mengawasi peredaran minuman beralkohol dengan demikian merupakan wujud konkret pelaksanaan otonomi daerah yang tetap berada dalam bingkai hierarki norma nasional.

Kerangka Hukum Otonomi Daerah digunakan untuk menjawab rumusan masalah pertama, yaitu menilai keabsahan kewenangan dan kesesuaian materi muatan Perda Nomor 10 Tahun 2012 dengan peraturan yang lebih tinggi, sekaligus menjadi dasar untuk menilai legalitas tindakan pengawasan yang dilakukan oleh Satpol PP dan Dinas terkait.

4. Pengaturan Minuman Beralkohol

1) Pengaturan minuman beralkohol dapat ditelusuri secara berjenjang mulai dari tingkat internasional hingga tingkat daerah.⁶ Pada tataran internasional, *World Health Organization* melalui *Global Strategy to Reduce the Harmful Use of Alcohol* mendorong negara anggota untuk membangun kebijakan pengendalian minuman beralkohol berbasis kesehatan masyarakat, termasuk pembatasan ketersediaan, pengaturan usia minimum, dan pengawasan pemasaran. Pada tataran nasional, pengaturan minuman beralkohol di Indonesia tersebar pada beberapa peraturan: Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol sebagai regulasi induk yang mengklasifikasikan minuman beralkohol ke dalam Golongan A: kadar etanol 1%–5%, Golongan B: kadar etanol 5%–20%

Golongan C: kadar etanol 20%–55%serta mendelegasikan kewenangan pengawasan kepada pemerintah daerah; Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 25 Tahun 2019 (perubahan atas Permendag Nomor 20 Tahun 2014) yang mengatur mekanisme pengendalian dan pengawasan terhadap pengadaan, peredaran, dan penjualan minuman beralkohol; serta Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menjadi payung hukum umum bagi produk pangan termasuk minuman beralkohol.

Pada tataran daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol

⁶ Lestari, ‘Menyoal Pengaturan Konsumsi Minuman Beralkohol Di Indonesia’.

ditetapkan sebagai instrumen pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 di wilayah Kabupaten Ngawi. Perbandingan dengan daerah lain menunjukkan variasi pendekatan regulasi: sebagian daerah, seperti Kota Sukabumi, memilih pendekatan pelarangan total (*prohibitive*),⁷ sementara sebagian besar daerah lain termasuk Kabupaten Ngawi memilih pendekatan pengendalian dan pengawasan yang tetap mengizinkan peredaran pada tempat dan golongan tertentu (*permissive-regulatory*). Perbedaan pendekatan ini berpotensi menimbulkan persoalan sinkronisasi horizontal antardaerah, meskipun secara vertikal keduanya tetap dapat dibenarkan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, mengingat Perpres 74/2013 memberi ruang bagi daerah untuk mengatur lebih ketat sesuai kondisi lokal.

Kerangka ini menjadi dasar untuk menjawab rumusan masalah pertama secara lebih menyeluruh, yaitu memetakan posisi Perda Nomor 10 Tahun 2012 dalam hierarki regulasi minuman beralkohol serta menilai sinkronisasi vertikal (dengan peraturan yang lebih tinggi) dan horizontal (dengan pendekatan daerah lain) dari perda tersebut.

5. Konsep Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol

Pengendalian dan pengawasan sering digunakan secara bergantian, padahal keduanya memiliki ruang lingkup yang berbeda meskipun saling berkaitan erat. Pengendalian (*controlling in the regulatory sense*) merujuk pada seperangkat

⁷ Dandang Sumama, 'Penelitian Kualitatif Terhadap Hukum Empiris', 16.02 (2023), pp. 101–13.

kebijakan yang membatasi ruang gerak suatu objek sejak awal,⁸ misalnya melalui perizinan, penetapan golongan dan kadar alkohol yang boleh diedarkan, pembatasan lokasi dan jam penjualan, serta penetapan zonasi. Pengawasan merujuk pada aktivitas pemantauan dan penegakan terhadap kepatuhan pada batasan-batasan yang telah ditetapkan tersebut, yang dilaksanakan baik secara preventif maupun represif.

Persamaan dari kedua konsep ini terletak pada tujuan akhirnya, yaitu meminimalkan dampak negatif peredaran minuman beralkohol terhadap ketertiban umum dan kesehatan masyarakat. Perbedaannya terletak pada titik waktu dan sifat intervensi: pengendalian bersifat *ex-ante* (sebelum peredaran terjadi, melalui pengaturan dan perizinan), sedangkan pengawasan bersifat *ex-post* sekaligus berkelanjutan (memantau kepatuhan selama dan setelah proses peredaran berlangsung). Indikator keberhasilan pengendalian dapat dilihat dari kepatuhan pelaku usaha terhadap izin dan zonasi yang ditetapkan, sedangkan indikator keberhasilan pengawasan dapat dilihat dari frekuensi razia, jumlah temuan pelanggaran yang ditindaklanjuti, dan efek jera yang ditimbulkan.

⁸ Adimas Bagus Mahendra Desti Nora Rintasari1, 'Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Dan Pengawasan Terhadap Peredaran Dan Penjualan Minuman Beralkohol Di Kota Magelang', *Jurnal Hukum*, 1.2 (2019), doi:10.37729/amnesti.v1i2.647.

6. Penelitian Terdahulu

No	Penulis, Tahun, Judul, Sumber	Metode	Hasil Penelitian	Persamaan/Perbedaan
1	Alvyan Miftahul Huda (2025), “Implementasi Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah dan Penerapan Peraturan Daerah (Studi Perda Kabupaten Sukoharjo Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol).	Deskriptif, pendekatan kontrol hukum (data primer, sekunder, wawancara, telaah dokumen).	Sebagian asas pembentukan perda sudah terlaksana, namun masih terdapat kesenjangan pada pengesahan peraturan pelaksana (perbup).	Persamaan: objek berupa perda pengendalian dan pengawasan miras, sama-sama meneliti implementasi. Perbedaan: fokus pada asas pembentukan perda (Sukoharjo, perda baru 2023), penelitian ini fokus pada efektivitas implementasi perda yang telah berlaku >10 tahun (Ngawi).
2	Wine Antika Mulia (2025), “Implementasi Perda Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol Terkait Penerapan Jarak Penjualan Minuman Beralkohol di Kota Malang Perspektif Maqashid Syariah”.	Yuridis empiris.	Ditemukan kesenjangan antara ketentuan jarak penjualan minuman beralkohol dengan fakta di lapangan.	Persamaan: yuridis empiris, meneliti kesenjangan implementasi perda miras. Perbedaan: memakai perspektif maqashid syariah dan fokus sempit pada ketentuan jarak penjualan; penelitian ini memakai Teori Sistem Hukum Friedman dan Teori Pengawasan Pemerintahan secara menyeluruh.
3	Fahmi Ghozali (2022), “Analisis Implementasi Kebijakan Pengawasan dan	Kualitatif.	Implementasi terhambat oleh eksistensi sentra	Persamaan: sama meneliti implementasi kebijakan pengendalian miras di

	Pengendalian Minuman Beralkohol di Kabupaten Sukoharjo”		industri alkohol tradisional (ciu) di Desa Bekonang serta faktor ekonomi masyarakat.	tingkat kabupaten. Perbedaan: sudut pandang ilmu politik/pemerintahan (bukan ilmu hukum), lokus Sukoharjo dengan isu spesifik industri tradisional.
--	---	--	--	--

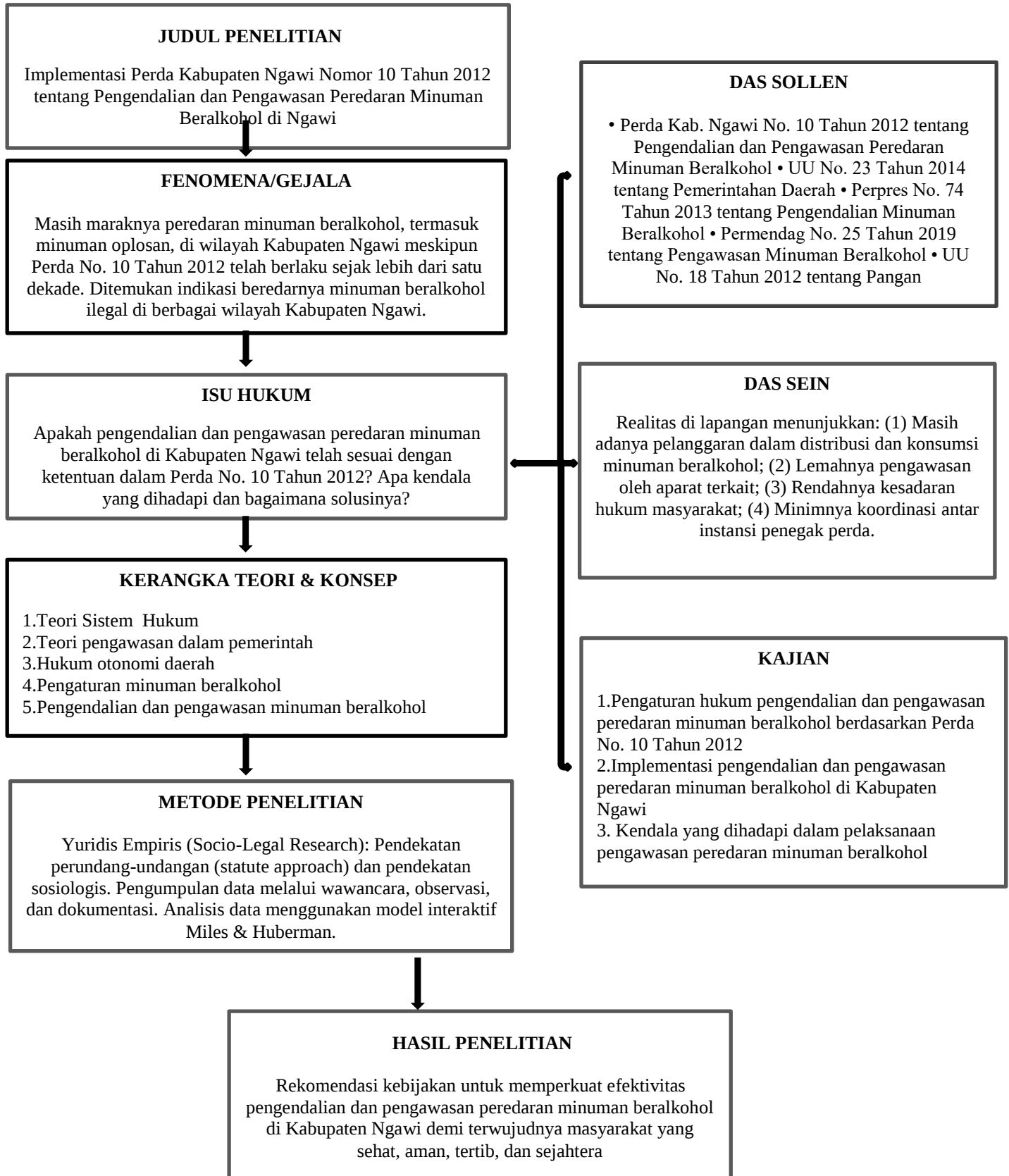
Untuk menegaskan posisi akademik penelitian ini, berikut disajikan pemetaan penelitian terdahulu yang membahas tema pengaturan, pengendalian, dan pengawasan minuman beralkohol. Pemetaan disusun dalam bentuk tabel agar persamaan, perbedaan, dan kontribusinya terhadap penelitian ini tampak secara sistematis

Berdasarkan pemetaan penelitian terdahulu, dapat diidentifikasi tiga kecenderungan. Pertama, sebagian besar penelitian mengenai pengendalian dan pengawasan minuman beralkohol menggunakan pendekatan yuridis normatif atau evaluasi kebijakan publik yang berhenti pada level implementasi program, tanpa membedah implementasi tersebut melalui kerangka sistem hukum yang memisahkan aspek struktur, substansi, dan budaya hukum secara eksplisit. Kedua, penelitian-penelitian dengan fokus kabupaten/kota lain seperti Sukoharjo dan Kota Malang menunjukkan pola persoalan implementasi yang relatif serupa (kesenjangan antara norma dan fakta di lapangan, lemahnya koordinasi antarlembaga, serta faktor sosial-ekonomi masyarakat), namun belum ada kajian

yang secara spesifik menyoroti Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 10 Tahun 2012 setelah perda tersebut berlaku lebih dari satu dekade. Ketiga, kajian-kajian terdahulu umumnya belum mengintegrasikan analisis kendala implementasi dengan indikator operasional yang dapat diuji secara sistematis di lapangan.

Atas dasar tiga kecenderungan tersebut, penelitian ini memiliki kebaruan (*novelty*) berupa: (1) penggunaan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman secara terintegrasi dengan Teori Pengawasan Pemerintahan sebagai pisau analisis ganda untuk membedah implementasi Perda Nomor 10 Tahun 2012 di Kabupaten Ngawi; (2) penyusunan indikator operasional yang eksplisit sebagai jembatan antara kerangka teori pada BAB II dengan analisis data pada BAB IV; dan (3) pemutakhiran data empiris mengenai efektivitas perda tersebut setelah lebih dari sepuluh tahun berlaku, yang belum pernah dikaji secara khusus. Kontribusi ilmiah penelitian ini terletak pada penguatan model analisis implementasi peraturan daerah di bidang pengendalian minuman beralkohol yang dapat direplikasi pada studi serupa di daerah lain

A. Kerangka pemikiran



PENJELASAN KERANGKA BERPIKIR

Penelitian ini berjudul Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Ngawi. Judul tersebut mencerminkan fokus kajian yang bersifat yuridis empiris, yakni meneliti sejauh mana norma hukum yang tertuang dalam perda tersebut benar-benar berlaku dan diterapkan di tengah kehidupan masyarakat Kabupaten Ngawi. Penelitian ini tidak sekadar mengkaji substansi teks peraturan, melainkan menggali realitas implementasinya di lapangan secara komprehensif.

Das sollen merupakan komponen normatif yang menjadi landasan hukum penelitian ini, yaitu seperangkat ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara ideal mengatur pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol. Komponen ini mencakup Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 10 Tahun 2012 sebagai instrumen hukum utama, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan otonomi kepada daerah, Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol sebagai regulasi nasional yang mendelegasikan kewenangan pengawasan kepada pemerintah daerah, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 25 Tahun 2019 yang mengatur mekanisme pengadaan, distribusi, dan penjualan minuman beralkohol, serta Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menjadi payung hukum pengaturan produk pangan termasuk minuman beralkohol. Keseluruhan regulasi ini

membentuk sistem normatif yang secara hierarkis saling menguatkan dan menjadi tolak ukur evaluasi implementasi kebijakan di Kabupaten Ngawi.

Titik tolak penelitian ini adalah adanya fenomena empiris yang kontradiktif, yaitu masih maraknya peredaran minuman beralkohol termasuk minuman oplosan yang sangat berbahaya di berbagai wilayah Kabupaten Ngawi, meskipun Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 yang secara tegas mengatur pengendalian dan pengawasannya telah berlaku lebih dari satu dekade. Berdasarkan pengamatan awal di lapangan, ditemukan indikasi yang cukup kuat bahwa distribusi minuman beralkohol ilegal masih berlangsung di luar jalur resmi yang seharusnya diawasi oleh pemerintah daerah. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai efektivitas implementasi perda tersebut dan menjadi justifikasi akademis atas urgensi penelitian ini.

Das sein menggambarkan kenyataan hukum yang sesungguhnya terjadi di lapangan, yang berbeda atau bahkan bertolak belakang dengan *das sollen*. Realitas yang ditemukan menunjukkan setidaknya empat kondisi: pertama, masih ditemukannya pelanggaran dalam distribusi dan konsumsi minuman beralkohol secara nyata di masyarakat; kedua, lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh aparat terkait, baik Satuan Polisi Pamong Praja maupun Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Ngawi; ketiga, rendahnya kesadaran hukum masyarakat terhadap dampak negatif konsumsi minuman beralkohol; dan keempat, minimnya koordinasi dan sinergi antarinstansi yang berwenang dalam penegakan perda.

Kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* inilah yang menjadi inti permasalahan yang hendak dijawab oleh penelitian ini.

Kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* tersebut, lahir isu hukum yang menjadi pertanyaan sentral penelitian ini: apakah pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol di Kabupaten Ngawi telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Perda Nomor 10 Tahun 2012? Isu ini lebih lanjut merinci pada tiga pertanyaan operasional: bagaimana pengaturan hukum dalam perda tersebut, bagaimana implementasinya di lapangan, serta apa saja kendala yang menghambat pelaksanaannya. Isu hukum ini mencerminkan persoalan klasik dalam studi hukum empiris, yakni ketidakselarasan antara hukum sebagai norma tertulis (*law in books*) dan hukum yang benar-benar bekerja di masyarakat (*law in action*).

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, penelitian ini memusatkan kajiannya pada tiga fokus utama yang saling berkaitan. Fokus pertama adalah menganalisis pengaturan hukum pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol sebagaimana diatur dalam Perda Kabupaten Ngawi Nomor 10 Tahun 2012 beserta peraturan pelaksanaannya. Fokus kedua adalah mengkaji bagaimana implementasi pengendalian dan pengawasan tersebut berjalan dalam praktik di wilayah Kabupaten Ngawi, mencakup peran dan kinerja instansi yang berwenang. Fokus ketiga adalah mengidentifikasi secara sistematis kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengawasan peredaran minuman beralkohol, baik yang bersifat struktural, substansial, maupun kultural.

Menganalisis permasalahan tersebut secara ilmiah, penelitian ini menggunakan lima kerangka teori dan konsep. Pertama, Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman yang membagi sistem hukum menjadi tiga komponen: struktur hukum (legal structure) yang mencakup kelembagaan dan aparat penegak hukum seperti Satpol PP dan Dinas Perdagangan, substansi hukum (legal substance) berupa norma-norma dalam Perda Nomor 10 Tahun 2012, dan budaya hukum (legal culture) yang mencerminkan kesadaran serta kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Kedua, Teori Pengawasan dalam Pemerintahan yang dikembangkan oleh Hanif Nurcholis, yang membedakan antara pengawasan internal (hierarkis dan fungsional) dengan pengawasan eksternal (oleh DPRD, masyarakat sipil, dan media). Ketiga, Hukum Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk mengatur urusan ketertiban umum, termasuk pengendalian minuman beralkohol. Keempat, pengaturan minuman beralkohol yang mengkaji kerangka regulasi dari tingkat nasional hingga daerah. Kelima, konsep pengendalian dan pengawasan minuman beralkohol yang membedakan antara fungsi pengendalian (kebijakan pembatasan) dengan fungsi pengawasan (monitoring dan penegakan).

Karena persoalan inti penelitian ini adalah kesenjangan antara norma Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 dan praktik penegakannya di lapangan, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris (*socio-legal research*), yaitu penelitian hukum *non-doktrinal* yang mengkaji hukum sebagai gejala sosial

yang hidup di tengah masyarakat Kabupaten Ngawi. Pemilihan metode ini didasarkan pada karakteristik permasalahan yang berkaitan dengan bekerjanya hukum (*law in action*) di tengah masyarakat. Penelitian menggunakan dua pendekatan secara bersamaan: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah norma hukum yang berlaku, serta pendekatan sosiologis untuk mengkaji implementasi norma tersebut dalam realitas sosial. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan aparat pemerintah daerah, aparat penegak hukum, dan masyarakat; observasi langsung di lapangan; serta dokumentasi. Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang terdiri dari tiga tahap: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi, yang berlangsung secara simultan dan berkelanjutan sepanjang proses penelitian.

Penelitian ini diharapkan menghasilkan temuan yang komprehensif mengenai implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 10 Tahun 2012, yang selanjutnya dapat dirumuskan menjadi rekomendasi kebijakan konkret untuk memperkuat efektivitas pengendalian dan pengawasan peredaran minuman beralkohol di Kabupaten Ngawi. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan berkontribusi pada pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Pemerintahan Daerah, dan Sosiologi Hukum, khususnya dalam mengisi kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam konteks implementasi peraturan daerah. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan evaluasi bagi Pemerintah Kabupaten Ngawi, panduan operasional bagi Satpol PP

dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan, referensi bagi DPRD dalam fungsi pengawasan legislatif, serta media edukasi bagi masyarakat guna menumbuhkan kesadaran dan budaya hukum yang lebih baik, demi terwujudnya masyarakat Kabupaten Ngawi yang sehat, aman, tertib, dan sejahtera.