

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Begitu banyak permasalahan muncul di berbagai negara berkembang maupun negara maju, dikarenakan tatanan kehidupan tidak lagi berjalan di atas rel atau alur yang seharusnya. Hal ini tentunya akan menimbulkan berbagai pergeseran nilai, pada mulanya hukum kodrat dapat menyelesaikan semua problem tersebut namun oleh karena kemajuan zaman dan teknologi, pertikaian ideologi maupun fisik antar individu atau kelompok tidak dapat terhindarkan lagi.<sup>1</sup> Sehingga apabila salah satu merasa dirugikan tentunya akan membawa hal ini ke jalur hukum. Sesuai amanat konstitusi negara kita dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 mengatakan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum.

Setiap aturan hukum mengharuskan manusia melakukan sesuatu tindakan tertentu atau tidak melakukan sesuatu tindakan tertentu dalam kondisi tertentu, kondisi tersebut tidak harus berupa tindakan manusia, tetapi dapat juga berupa suatu kondisi. Namun kondisi tersebut baru dapat masuk dalam suatu aturan apabila berkaitan dengan tindakan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai akibat.<sup>2</sup>

Kekaburan pengertian atau konsep negara hukum adalah sebagai akibat perkembangan yang telah terjadi, negara demokrasi moderen tidak lagi

---

<sup>1</sup> Azwar Aziz, *Filsafat Hukum*, Al Mujahadah Press, Pekanbaru, 2012, hlm. 99.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 13.

hanya bertugas memelihara suatu “*rechtsorde*” (ketertiban umum), meskipun tugas-tugas itu tetap menjadi tugasnya yang penting. Esensi dan hakikat dari tujuan negara hukum yang sebenarnya adalah keadilan, kedamaian dan ketertiban yang akan tercipta dalam suasana lingkungan sebuah negara hukum dengan falsafah dan konsepsi sebagai berikut maka dibuatlah berbagai macam aturan sebagai asas dan dasar pijakan dalam penyelenggaraan negara sesuai dengan tata tertib aturan yang mengacu pada cita-cita negara hukum.

Nilai-nilai ini sangat berarti bagi suatu negara, maka dari itu dibuatlah aturan dasar yang kita sebut dengan “konstitusi” yang diantaranya mengatur hak dan kewajiban warga negaranya, tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang baik, aturan-aturan penerapan fungsi dan wewenang lembaga-lembaga negara, pembentukan lembaga hukum dan sebagainya.

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*), bukan negara kekuasaan (*machstaat*). Ini berarti bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara didasarkan kepada hukum, dalam arti cita hukum (*rechtsidee*) yang di dalamnya mengandung cita-cita luhur bangsa Indonesia.<sup>3</sup>

Hukum yang adil di Indonesia adalah hukum yang bersumber kepada kepribadian dan filsafat hidup bangsa Indonesia yang mencerminkan rasa keadilan bangsa Indonesia, mampu melindungi kepentingan-kepentingan material dan spiritual dan mampu melindungi kepribadian dan kesatuan

---

<sup>3</sup> C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm.538.

bangsa, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mengejar cita-cita nasional.<sup>4</sup>

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang handal dan profesional dalam menjalankan pemerintahan serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Pembangunan daerah dapat dilakukan melalui dua pendekatan yaitu melalui pendekatan sentralistis dan melalui pendekatan desentralisasi.

Pendekatan sentralistis mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan adalah pemerintah pusat. Sedangkan pendekatan desentralisasi mengandung arti bahwa pembangunan daerah sebagian besar merupakan wewenang daerah dan dilaksanakan sendiri oleh daerah (Pemerintah Daerah) secara otonom. Pembangunan daerah melalui desentralisasi atau otonomi daerah, memberikan peluang dan kesempatan bagiterwujudnya pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*) didaerah.<sup>5</sup>

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan

---

<sup>4</sup> Ibid, hlm. 539

<sup>5</sup> Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, 2003, Jakarta, hlm. 1.

kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), yang aspek legalitasnya menjadi unsur elementer yang harus dipenuhi maka seluruh aspek

penyelenggaraan pemerintah wajib mendasarkan pada peraturan perundang-undangan. Dalam wilayah peraturan perundang-undangan di Indonesia, Peraturan Daerah sesuai dengan jenis hierarkinya dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah berada dalam UU, PP, dan Perpres.

Kajian mengenai peraturan perundang-undangan merupakan salah satu kajian dalam ilmu hukum. Istilah ilmu hukum dapat dikatakan merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *Rechtwetenschap*, bahasa Jerman *Recshtwissenschaft*, atau bahasa Inggris *Jurisprudence*.<sup>6</sup> Istilah *Rechtwetenschap* atau *Recshtwissenschaft* menunjuk pada pengertian ilmu tentang hukum atau ilmu yang objek kajiannya adalah hukum. Sementara *jurisprudence* berasal dari bahasa Latin *juris* yang berarti hukum dan *prudence* yang berarti pengetahuan, sehingga *jurisprudence* adalah pengetahuan tentang hukum.<sup>7</sup>

Peraturan perundang-undangan seringkali diidentikkan dengan hukum atau orang sering mengartikan hukum adalah peraturan perundang undangan. Sebenarnya, peraturan perundang-undangan hanya merupakan bagian dari hukum, karena di luar peraturan perundang-undangan, masih banyak yang dipelajari terkait dengan hukum. Di dalam sistem hukum pun, peraturan perundang-undangan hanya merupakan salah satu bagian dari sub sistem

---

<sup>6</sup> Abdurrahman, *Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Ilmu Perundang-Undangan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm. 15.

<sup>7</sup> Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum: Apakah Hukum Itu*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996, hlm. 22.

substansi hukum atau legal substance. Sub sistem yang lain adalah *legal structure*, dan *legal culture*.<sup>8</sup>

Peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa jenis, yang secara garis besar dapat dibagi menjadi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah adalah peraturan daerah.

Pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah secara formal setidaknya diatur di dalam 2 (dua) undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang undangan adalah sebagai berikut :<sup>9</sup>

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan aturan tingkah laku yang berisi ketentuan ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

---

<sup>9</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang Undangan jenis fungsi dan materi muatan*, yogyakarta; kanikus 2007, hlm. 10.

4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan belanda, peraturan perundang undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften*, *wet*, *AMVB*, *de ministeriele verordening*, *de gemeentelijke raadsverordeningen*, *de provinciale staten verordeningen*.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan yang dibentuk oleh Bupati atau walikota/kepala daerah Kabupaten/kota Bersama sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dalam melaksanakan otonomi daerah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Yaitu Bupati atau Walikota/kepala Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ini merupakan suatu pemberian Wewenang (*atribution*) untuk mengatur Daerahnya sesuai pasal 236 Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Pembentukan suatu Peraturan daerah Kabupaten/Kota dapat juga merupakan pelimpahan wewenang (*delegasi*) dari suatu peraturan perundangan yang lebih tinggi.<sup>10</sup>

Fungsi peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan Undang-Undang No. 9 tahun. 2015 tentang Pemerintahan

---

<sup>10</sup> Ibid, hlm. 202.

Daerah, terutama pasal 236, dan juga merupakan fungsi delegasian dari peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Fungsi peraturan daerah ini dirumuskan dalam pasal 236 Undang-Undang No 9 Tahun 2015 tentang pemerintah daerah sebagai berikut:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud di sini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 mengatur pemerintah daerah berhak mengatur peraturan daerah dan peraturan lain mengatur otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam sistem ini, maka undang-undang nasional memberikan atribut kepada daerah untuk menyetujui Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung program sinergis-program Pemerintah di daerah.



Perda hasil PUU lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum ( *rechtszekerheid*, kepastian hukum ). Untuk berfungsinya kepastian hukum PUU harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain sesuai dalam perumusan dimana dalam PUU yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan hubungan kepentingan antara pengaturan peraturan-permintaan.

Sesuai dengan desas desentralisasi daerah memiliki wewenang membuat kebijakan daerah untuk wewenang pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah meliputi seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 2015.

Kesehatan merupakan investasi untuk mendukung pembangunan dengan upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Pembangunan nasional merupakan usaha meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkesinambungan.

Upaya besar bangsa Indonesia dalam meluruskan kembali arah pembangunan nasional yang telah dilakukan menuntut reformasi total kebijakan pembangunan di segala bidang. Pembangunan pada hakekatnya adalah perubahan yang secara terus-menerus yang merupakan kemajuan dan perbaikan menuju ke arah tujuan yang ingin dicapai.

Tujuan pembangunan kesehatan adalah meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat

kesehatan masyarakat yang optimal melalui terciptanya masyarakat, bangsa, dan Negara Indonesia yang ditandai oleh penduduknya hidup dalam lingkungan dengan perilaku hidup sehat.

Seperti yang kita ketahui, rokok merupakan salah satu yang membuat lingkungan sekitar kita menjadi tidak sehat, karena asap yang dihasilkannya mengandung banyak zat berbahaya yang dapat mengakibatkan tercemarnya lingkungan serta mengganggu kesehatan penikmatnya maupun orang disekitarnya.

Rokok merupakan salah satu produk tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar dan dihisap asapnya termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana rustica*, *nicotiana tabacum* dan spesies lainnya yang asapnya mengandung nikotin dan tar dengan atau bahan tambahan.

Dampak asap rokok sudah menjadi isu penting dalam beberapa tahun terakhir. Banyak penelitian mempublikasikan bahaya asap rokok bagi si perokok maupun bagi orang yang berada disekitarnya. Kebiasaan merokok merupakan perilaku yang sulit untuk diubah karena efek kecanduan yang ditimbulkan dari nikotin, namun disadari untuk dapat mengurangi dampak negatifnya terutama terhadap lingkungan, demi kesehatan masyarakat, harus ada kebijakan efektif yang diambil, salah satunya dengan penerapan kawasan tanpa rokok. Sanksi yang dijatuhkan terhadap pelanggaran kawasan tanpa rokok yaitu sanksi administratif seperti teguran dan denda administrasi.

Rokok merupakan salah satu masalah publik yang mengemuka di masyarakat. Bagi perokok aktif tentu paparan asap rokok sama sekali tidak menjadi masalah dalam kehidupannya. Asap rokok sangat merugikan kesehatan perokok pasif seperti menyebabkan berbagai penyakit seperti kanker paru-paru, penyakit jantung, asma, dan juga akan mengganggu masyarakat lainnya yang ingin menjalani kehidupan dengan pola hidup sehat.

Lebih dari 4000 bahan kimia telah diidentifikasi dalam asap tembakau, banyak diantaranya beracun, beberapa bersifat radioaktif dan lebih dari 40 diketahui dapat menyebabkan kanker. Bahan-bahan kimia ini terutama terdapat di dalam tar yaitu cairan cokelat lengket yang terkondensasi dari asap tembakau. Tembakau banyak menghasilkan bahan kimia yang suhunya tinggi (sampai 900°C) yang ditimbulkan dari ujung rokok yang menyala ketika dihisap oleh perokok.<sup>11</sup>

Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok Kota Bogor merupakan amanah Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Institusi yang telah menerapkan Kawasan Tanpa Rokok umumnya adalah tempat sarana kesehatan seperti rumah sakit, puskesmas, toko obat atau apotek, laboratorium dan tempat kesehatan lainnya, tempat proses belajar mengajar seperti sekolah, perguruan tinggi, dan tempat pendidikan lainnya, tempat ibadah seperti masjid, gereja, pura dan tempat ibadah lainnya, beberapa tempat kerja seperti perkantoran pemerintah dan perkantoran swasta serta tempat umum seperti pusat perbelanjaan, tempat kegiatan anak-anak, angkutan

---

<sup>11</sup> M Yunus, *Kitab Rokok*, Kutub, Yogyakarta, 2009, hlm. 56.

umum, tempat umum seperti taman kota, tempat sarana olahraga dan tempat lainnya yang ditetapkan.

Disusunnya kebijakan tersebut menunjukkan komitmen kuat Pemerintah Daerah dalam melindungi masyarakatnya dari bahaya rokok. Masalah tentang rokok merupakan sebuah dilema bagi Pemerintah. Pemerintah berupaya untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat dengan membuat aturan yang ketat tentang rokok namun dilain pihak ada kelompok masyarakat yang terancam keberlangsungan hidupnya apabila aturan tersebut dijalankan, karena ada ratusan ribu orang yang menggantungkan hidupnya pada industri rokok.

Indusri rokok menyerap begitu banyak tenaga kerja yang mayoritas adalah para wanita yang tidak lain yaitu untuk membantu perekonomian keluarga, selain itu juga ada petani tembakau yang akan dirugikan apabila industri rokok ditutup. Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk melindungi dan meningkatkan kesehatan masyarakat namun jika harus memperhatikan kesejahteraan para buruh pabrik rokok dan petani tembakau.

Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan Daerah ini tidak bermaksud melarang orang untuk merokok, hanya saja mengatur supaya orang tidak merokok di sembarangan tempat. Apabila berada ditempat umum atau tempat kerja yang termasuk kawasan tanpa rokok, maka seseorang dapat merokok asalkan di tempat khusus merokok yang telah disediakan. Penyediaan tempat khusus merokok wajib dilakukan oleh pimpinan atau penanggung jawab kawasan tersebut.

Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan landasan hukum untuk setiap orang atau badan guna mendapatkan hak yang sama untuk kawasan tanpa rokok yang sehat, dan setiap orang atau badan melaksanakan kewajiban untuk memelihara, dan menjalankan peraturan yang telah dibuat guna menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Pengamanan rokok bagi kesehatan perlu dilaksanakam dengan pemberian informasi tentang kandungan kadar nikotin dan tar yang ada pada setiap batang rokok, pencantuman peringatan pada label, pengaturan produksi dan penjualan rokok.

Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan langkah untuk melindungi masyarakat dari ancaman perokok aktif sehingga budaya dan kebiasaan masyarakat tersebut dalam hal ini kebiasaan merokok mempengaruhi terciptanya aturan tentang larangan merokok di tempat umum dengan dibuatnya Kawasan Tanpa Rokok.

Berdasarkan hal ini kemudian penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 10 TAHUN 2018 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KOTA BOGOR DIHUBUNGAN DENGAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 109 TAHUN 2012 TENTANG PENGAMANAN BAHAN YANG MENGANDUNG ZAT ADIKTIF BERUPA PRODUK TEMBAKAU BAGI KESEHATAN.**

**B. Identifikasi Masalah**

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Bogor Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan?
2. Bagaimana Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Kota Bogor Dalam Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok ?
3. Bagaimana Pengaruh Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Bogor dan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Terhadap Kesehatan Masyarakat ?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Bogor Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.
2. Untuk Mengetahui Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Kota Bogor Dalam Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok.
3. Untuk mengetahui Pengaruh Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Bogor dan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung

Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Terhadap Kesehatan Masyarakat.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

##### 1. Secara Teoritis

- a. Menambah Ilmu Pengetahuan melalui penelitian yang dilaksanakan sehingga memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu Hukum khususnya dalam bidang peraturan daerah.
- b. Diharapkan dapat menambahkan pengetahuan dan wawasan bagi peneliti khususnya bagi mahasiswa fakultas hukum pada umumnya mengenai Implementasi Peraturan Daerah.

##### 2. Secara Praktis

- a. Bagi pemerintah kota Bogor diharapkan nantinya dapat memecahkan masalah dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.
- b. Bagi masyarakat, diharapkan nantinya dapat membuka ruang kesadaran dalam merubah pola sikap dan perilaku untuk aktif berpartisipasi dengan mentaati ketentuan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Bogor.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke IV yang menyatakan bahwa: Negara Indonesia telah berusaha untuk mewujudkan salah satu cita-cita bangsa, yaitu menciptakan suatu masyarakat yang adil dan makmur baik

spiritual maupun material. Hal tersebut telah tercantum secara jelas ada pada

#### Pembukaan

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, dan perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara hukum.

Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, atau disingkat UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*Machtstaat*). Pernyataan tersebut kemudian dalam UUD 1945 hasil amandemen (1999-2002) diatur dalam Pasal 1 ayat (3) yang menetapkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.<sup>12</sup>

Di Indonesia, istilah negara hukum secara konstitusional telah disebutkan pada UUD 1945. Penggunaan istilah negara hukum mempunyai perbedaan antara sesudah dilakukan amandemen dan sebelum dilakukan amandemen. Sebelum amandemen UUD 1945, yang berbunyi bahwa "Indonesia adalah negara yang berdasar atas negara hukum". Sedangkan setelah dilakukannya amandemen UUD 1945 yaitu "Negara Indonesia adalah

---

<sup>12</sup> Aloysius R Entah, 2016, Indonesia: Negara Hukum Berdasarkan Pancasila, Jurnal Seminar Nasional Hukum Fakultas Hukum Universitas Merdeka, Malang, Vo. 2, No. 1.



negara hukum." istilah negara tersebut dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Meskipun ada perbedaan UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen pada hakikatnya keduanya mempunyai tujuan yang sama yaitu menjadikan Negara Indonesia sebagai negara hukum. Indonesia sebagai negara hukum, memiliki karakteristik mandiri yang berarti kemandirian tersebut terlihat dari penerapan konsep atau pola negara hukum yang dianutnya.

Konsep yang dianut oleh negara kita disesuaikan dengan kondisi yang ada di Indonesia yaitu Pancasila. NKRI sebagai negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila, pasti mempunyai maksud dan tujuan tertentu yaitu bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara kita sebuah negara yang aman, tentram, aman sejahtera, dan tertib dimana kedudukan hukum setiap warga negaranya dijamin sehingga bisa tercapainya sebuah keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan maupun kepentingan kelompok (masyarakat).

Menurut Wirjono Prodjodikoro<sup>13</sup>, negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah:

- a. semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;

---

<sup>13</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Bandung, 1971, hlm. 38.

- b. semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada hukum yang berlaku.

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>14</sup>

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*), dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Bagir manan, wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah. hlm 1- 2.

<sup>15</sup> Azis Syamsudin, 2011, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 44.

Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Kawasan Tanpa Rokok (KTR) adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau. Penetapan Kawasan Tanpa Rokok merupakan upaya perlindungan untuk masyarakat terhadap risiko ancaman gangguan kesehatan karena lingkungan tercemar asap rokok. Penetapan Kawasan Tanpa Rokok ini perlu diselenggarakan di fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan, untuk melindungi masyarakat yang ada dari asap rokok.

Bahwa dalam rangka mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) sebagai upaya pengendalian dampak rokok terhadap kesehatan di Kota Bogor telah ditetapkan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Berkenaan dengan adanya perluasan pengertian selain hasil olahan tembakau terbungkus termasuk cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau sintetis dan bentuk lainnya yang mengandung nikotin dan tar dengan atau tanpa bahan tambahan juga termasuk shisha dan rokok elektronik.

Pembangunan kesehatan sebagai salah satu upaya pembangunan nasional diarahkan guna tercapainya kesadaran, kemauan, dan kemampuan untuk hidup sehat bagi setiap penduduk, agar dapat mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Untuk mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi masyarakat tersebut, diselenggarakan berbagai upaya kesehatan di mana salah satu upaya dimaksud adalah pengamanan Zat Adiktif yang diatur dalam Pasal 113 sampai dengan Pasal 116 dan Pasal 199 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 109 Tahun 2012 Tentang pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Zat Adiktif adalah bahan yang menyebabkan adiksi atau ketergantungan yang membahayakan kesehatan dengan ditandai perubahan perilaku, kognitif, dan fenomena fisiologis, keinginan kuat untuk mengonsumsi bahan tersebut, kesulitan dalam mengendalikan penggunaannya, memberi prioritas pada penggunaan bahan tersebut daripada kegiatan lain, meningkatnya toleransi dan dapat menyebabkan keadaan gejala putus zat.
2. Produk Tembakau adalah suatu produk yang secara keseluruhan atau sebagian terbuat dari daun tembakau sebagai bahan bakunya yang diolah untuk digunakan dengan cara dibakar, dihisap, dan dihirup atau dikunyah

Pengamanan Produk Tembakau bagi kesehatan perlu dilaksanakan dengan pemberian informasi tentang kandungan kadar Nikotin, Tar yang ada pada setiap batang Rokok, walaupun kadar berapa pun tidak aman dikonsumsi, pencantuman peringatan kesehatan pada Kemasan Produk Tembakau berupa gambar dan tulisan, pengaturan produksi dan penjualan Produk Tembakau, persyaratan periklanan, promosi dan Sponsor Produk Tembakau serta prinsip penerapan Kawasan Tanpa Rokok.

Pembinaan dan pengawasan diarahkan untuk menjamin kelestarian tanaman tembakau dengan tetap mengupayakan pengembangan mutu tanaman tembakau agar dapat bersaing dengan mutu tembakau impor dan mampu memenuhi kebutuhan tembakau bagi industri Rokok dalam negeri. Pengamanan Produk Tembakau bagi kesehatan ini juga perlu dilaksanakan secara terpadu dengan lintas sektor terkait dan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional.

Setiap hal yang menyebabkan terjadinya gangguan kesehatan pada masyarakat Indonesia akan menimbulkan kerugian ekonomi yang besar bagi negara, dan setiap upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat juga berarti investasi bagi pembangunan negara.

Pembangunan harus dilandasi dengan wawasan kesehatan dalam arti pembangunan nasional harus memperhatikan kesehatan masyarakat dan merupakan tanggung jawab semua pihak baik Pemerintah maupun masyarakat.

Pasal 3 Undang-Undang No 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis.

Kesadaran hukum sebenarnya diartikan, sebagai suatu penilaian terhadap hukum yang ada atau hukum yang diterapkan. Setiap warga masyarakat sebenarnya mempunyai kesadaran hukum, oleh karena tidak ada warga masyarakat yang tidak ingin hidup dalam keadaan teratur. Masalahnya adalah sampai seberapa jauh tingkat kesadaran hukum yang ada pada diri warga masyarakat tersebut. Ada yang hanya mengetahui mengenai peraturan saja. ada yang mengetahui isi peraturan; ada yang mempunyai sikap hukum tertentu, dan ada pula yang berperilaku sesuai dengan hukum.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Cet II; Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1989, hlm. 51.

Selanjutnya pendapat tersebut menyatakan bahwa kesadaran hukum masyarakat adalah jumlah terbanyak dari pada kesadaran- kesadaran hukum individu sesuatu peristiwa yang tertentu. Kesadaran hukum mempunyai beberapa konsepsi, salah satunya konsepsi mengenai kebudayaan hukum. Konsepsi ini mengandung ajaran ajaran kesadaran hukum lebih banyak mempermasalahkan kesadaran hukum yang dianggap sebagai mediator antara hukum dengan perilaku manusia, baik secara individual maupun kolektif.<sup>17</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelian ini adalah sebagai berikut :

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini termasuk dalam jenis yang deskriptif analitis, yaitu dengan mengutip pendapat Soerjono yang menyatakan bahwa deskriptif analisis adalah penelitian yang menggambarkan suatu peraturan hukum dalam kontek teori-teori hukum dan pelaksanaanya, serta menganalisis fakta secara cermat. Metode deskriptif analitis ini adalah metode yang datanya sudah dikumpulkan oleh peneliti kemudian dianalisis sesuai dengan teori dan fakta lapangan.<sup>18</sup>

Bertolak dari pengertian diatas, Penelitian ini adalah deskriptif analitis karena bertujuan untuk memberi gambaran mengenai fakta-fakta

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Jakarta: Rajawali Pers, 1987, hlm 217.

<sup>18</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 51.

disertai analisis yang akurat mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan hierarki peraturan perundang undangan dan teori-teori hukum

## **2. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa Pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data atau bahan perpustakaan yang merupakan data sekunder, berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier.<sup>19</sup>

Dalam penelitian ini menitikberatkan penelitian terhadap data kepustakaan, atau disebut data sekunder dan mencoba untuk mengkaji asas-asas seperti asas yang terdapat pada tujuan hukum sendiri antara lain asas keadilan, asas kemanfaatan dan asas kepastian hukum yang seharusnya didapati oleh setiap masyarakat Indonesia adapun norma-norma hukum.

## **3. Tahap Penelitian**

Tahap penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, adalah dengan menggunakan beberapa tahap yang meliputi:

### **a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)**

Menurut Ronny Hanitjo Soemitro, studi kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3

---

<sup>19</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 11.



(tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>20</sup>

Penelitian yang menggunakan data kepustakaan untuk mencari data dengan membaca dan menelaah sumber tertulis yang menjadi bahan dalam penyusunan dan pembahasan diantaranya:

- 1) Bahan hukum primer, menurut Soerjono Soekanto bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang sedang diteliti.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke IV
- b) Undang undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah
- c) Undang Undang Nomor 11 tahun 12 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan
- d) Undang Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
- e) Peraturan Daerah Kota Bogor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan

---

<sup>20</sup> Ibid, hlm. 11.

- 2) Bahan hukum sekunder, menurut Soerjono Soekanto bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa buku-buku yang ada hubungannya dengan penelitian skripsi.<sup>21</sup>
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier tersebut adalah kamus umum, kamus hukum, surat kabar dan situs web.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Dimaksudkan untuk mendapatkan data primer, tetapi diperlukan untuk menunjang dan melengkapi data sekunder yang diperoleh melalui kepustakaan, jika menurut peneliti ada kekurangan data-data untuk penelitian dan perpustakaan kurang memadai untuk analisis Implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan satu proses pengadaan data untuk keperluan penelitian. Adapun teknik pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu suatu alat pengumpulan data yang digunakan melalui data tertulis.<sup>22</sup> Peneliti melakukan penelitian terhadap dokumen

---

<sup>21</sup> Ibid, hlm. 14.

<sup>22</sup> Ronny Hanitijjo Soemitro, op, cit, hlm. 52.

yang erat kaitannya dengan objek penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis dan untuk memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan formal.

b. Wawancara (*Interview*)

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face-to-face*), ketika seseorang mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.<sup>23</sup>

## 5. Alat Pengumpul Data

Alat adalah sarana yang dipergunakan. Alat pengumpulan data yang digunakan sangat bergantung pada teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dalam penelitian tersebut.<sup>24</sup>

Pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini digunakan dengan cara

- a. Alat pengumpul data dalam studi kepustakaan ini menggunakan Inventarisasi bahan-bahan hukum (bahan hukum primer), menggunakan alat tulis untuk mencatat bahan-bahan yang diperlukan kedalam buku catatan, menggunakan *laptop* dalam memperoleh data yang diperoleh dari alamat *website internet* dan untuk pengetikan bahan-bahan yang telah diperoleh.

---

<sup>23</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet. 10, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm. 82.

<sup>24</sup> Fakultas Hukum Universitas Pasundan, *Panduan Penyusunan Penelitian Hukum*, Bandung, 2015, hlm. 19.

- b. Alat pengumpul data dalam studi lapangan, dalam hal ini melakukan wawancara (tanya - jawab) kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dengan menggunakan daftar tanya – jawab terstruktur/pedoman wawancara terstruktur (*Directive Interview*) atau daftar tanya - jawab bebas/pedoman wawancara bebas (*Non Directive Interview*), menggunakan alat perekam suara (*Voice Recorder*) untuk merekam hasil wawancara serta foto (*Photo*) terkait dengan kegiatan maupun permasalahan yang akan diteliti.

## 6. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.<sup>25</sup> Ketiga bahan hukum yang sudah dipaparkan di atas seperti bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Kemudian dianalisis secara yuridis normatif berdasarkan analisis kualitatif dan penjelasannya dalam bentuk deskriptif analisis, dimana analisis data digunakan dengan cara sebagai berikut :

- a. Peraturan perundang-undangan yang satu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain sesuai dengan asas hukum yang berlaku.
- b. Harus mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau yang lebih tinggi tingkatannya.

---

<sup>25</sup> Ibid, hlm. 37.

- c. Mengandung kepastian hukum yang berarti bahwa peraturan tersebut harus berlaku dimasyarakat.
- d. Pada bagian akhir, data berupa peraturan perundang-undangan di teliti dan dianalisis secara induktif kualitatif yang diselaraskan dengan hasil dari data pendukung sehingga sampai kepada suatu kesimpulan yang dapat dipakai untuk menyelesaikan Implementasi peraturan daerah nomor 10 tahun 2018 tentang kawasan tanpa rokok di kota bogor.

## **7. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini di bagi menjadi dua, yaitu :

- a. Penelitian Kepustakaan :
  - 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung,  
Jalan Lengkong Dalam Nomor 17 Bandung.
- b. Penelitian Lapangan
  - 1) Mengunjungi kota bogor