

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK

TERHADAP KESEHATAN

A. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik (pendapat Koesoemahatmadja, dan Miftah Thoha).²⁶ Dari berbagai pengertian mengenai istilah ini, pada intinya apa yang dapat disimpulkan bahwa otonomi itu selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonom jika sesuatu itu dapat menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini, adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, suatu daerah dianggap otonom kalau memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.

Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, otonomi daerah bersifat *self government* atau *the condition of living under one`s own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self suffency* yang

²⁶ DRH Koesoemahatmadja. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* Jakarta: Bina Cipta, 1979 Baca juga dalam Miftah Thoha, "Menejemen Pembangunan Daerah Tingkat II" dalam Prisma, No. 12, 1985.

bersifat self government yang diatur dan diurus oleh *own law*, oleh karena itu otonomi daerah lebih menitikberatkan pada spirasi daripada kondisi.²⁷

R.D.H.Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten /Kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya.

Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:

Pertama, membuat produk- produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun perundang-undangan lainnya.

Kedua, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum.²⁸

Jika dikaitkan dengan daerah, ada banyak ahli ketatanegaraan yang mencoba mendefinisikan apa itu otonomi daerah, seperti Bagir Manan dengan pendapatnya yaitu sebagai berikut :

“otonomi daerah adalah cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Maka dengan itu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan maupun pengakuan, atau dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.²⁹

²⁷ Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Penerbit Nuansa, 2012, hlm.109.

²⁸ R.D.H. Koesomahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm16.

²⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994. hlm. 10.

2. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi, dikenal tiga bentuk asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni :

1. Asas Desentralisasi

Terdapat beberapa pemaknaan asas desentralisasi dari masing-masing pakar yaitu :

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan dan kewenangan,
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan,
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pembagian kekuasaan dan kewenangan serta,
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Maka secara garis besar, asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.³⁰

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena

³⁰ Jazim Hamidi, *Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta:, 2011, hlm 17-18.

itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.

Berkaitan dengan urusan desentralisasi, Bagir Manan, mengemukakan: Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau Negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi.³¹

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa antara desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah suatu pilihan tetapi sesuatu yang harus ada (dapat dilaksanakan secara bersama-sama dalam penyelenggaraan pemerintahan pada suatu Negara kesatuan). Baik desentralisasi maupun merupakan merupakan ciri suatu Negara bangsa dan keduanya berangkat dari suatu titik awal yang sentralistik, sebagaimana dikemukakan oleh Herbert H. Werlin, bahwa sesungguhnya desentralisasi tidak terjadi tanpa sentralisasi.

³¹ Ibid, hlm. 122-123.

pemikiran para ahli tersebut di atas, maka antara desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan, namun terdapat perbedaan. Penyelenggaraan dekonsentrasi dilaksanakan dalam suatu area hukum administrasi sehingga antara organ pemerintah yang ada dipusat dengan pemerintah yang menyelenggarakan dekonsentrasi di daerah terdapat suatu hubungan yang hirarki. Dalam hubungan yang demikian itu, tidak ada suatu penyerahan wewenang. Penyelenggaraan pemerintahan dekonsentrasi hanya merupakan pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan dari pusat. Hal ini berarti bahwa dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi.

Dalam rangka desentralisasi dibentuk daerah otonom. Dalam rangka desentralisasi daerah otonom berada diluar hirarki organisasi pemerintahan pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kewenangan antara organisasi, dan bukan pola hubungan intra organisasi.

Berkaitan dengan hal tersebut, Joniarto mengemukakan tiga elemen pokok dalam desentralisasi:

1. pertama, pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom,
2. pembagian wilayah Negara menjadi daerah otonom, dan
3. penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam Negara kesatuan kedua aktivitas tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui proses hukum. Dengan kata lain bahwa dalam proses desentralisasi adalah wewenang pemerintah pusat.³²

³² Ibid, hlm. 125.

2. Asas Dekonsentrasi

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah, dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau kepada instansi vertikal di wilayah itu.

Amrah muslimin mengartikan dekonsentrasi ialah pelimpahan dari sebagian kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Irawan Soejito mengartikan dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Sedangkan Joeniarto mengatakan dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintah atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.³³

Dekonsentrasi dianggap sebagai salah satu bentuk sentralisasi karena ada pemusatan kekuasaan negara pada pemerintah pusat atau

penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melakukan wewenang tertentu dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan pusat di daerah. Dekonsentrasi lebih menunjuk pada kecenderungan-kecenderungan untuk menyebarkan fungsi – fungsi pemerintahan pada suatu jenjang tertentu secara meluas.

Berdasarkan uraian diatas ,dapat disimpulkan bahwa cirri-ciri dekonsentrasi antara lain:

³³ Ni*Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 314.

- a. Adanya suatu bentuk pemencaran kekuasaan yang berupa pelimpahan;
- b. Pemencaran kekuasaan terjadi pada pejabat itu sendiri (perorangan);
- c. Yang dipencarkan adalah wewenang untuk melaksanakan sesuatu;
- d. Hal yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi yaitu:

1. Segi Wewenang asas ini memberikan atau melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat ke pejabat daerah untuk melaksanakan tugas pemerintah pusat yang ada di daerah.
2. Segi Pembentuk Pemerintah dapat membentuk pemerintah local administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah.
3. Segi Pembagian wilayah asas ini membagi wilayah negara menjadi wilayah daerah-daerah pemerintah local administratif.³⁴
3. Asas Tugas Pembantuan

Istilah *medebewind* sebagai terjemahan dari tugas pembantuan untuk pertama kali diperkenalkan oleh Van Vollenhoven. Secara etimologis tugas pembantuan merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *medebewind* yang berasal dari kata '*mede*' = serta, turut dan *bewind* = berkuasa atau memerintah. *Medebewind* merupakan pelaksanaan peraturan yang disusun oleh alat perlengkapan yang lebih tinggi, oleh yang rendah.³⁵

³⁴ Ibid, hlm. 315-316.

³⁵ Ibid, hlm. 69.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 yang dimaksud dengan tugas pembantuan adalah Penugasan dari pemerintah Pusat kepada Daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Apabila ditinjau dari kaitan tugas pembantuan dengan desentralisasi dan hubungan antara pusat dan daerah ,maka dalam pelaksanaan tugas pembantuan seharusnya bertitik tolak dari hal-hal sebagai berikut:

- a. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi .Dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan;
- b. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan; dan
- c. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi,mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaan kalau otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.³⁶

Tugas Pembantuan “*medebewind*” itu merupakan suatu realisasi dalam menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,dimana

³⁶ Ibid, hlm 75.

dalam pelaksanaannya diperlukan adanya koordinasi antara pemerintah daerah dengan berbagai instansi yang terkait yang menyangkut segala aspek kehidupan masyarakat yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal yaitu :

- 1) Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah otonom untuk melaksanakannya. Dalam penyelenggaraan pelaksanaan itu daerah otonom mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan yang mengharuskan member kemungkinan untuk itu.
- 2) Yang dapat diserahkan hanya daerah-daerah saja.

Berdasarkan pasal tersebut ,maka yang terpenting dalam pelaksanaan tugas pembantuan adalah adanya pertanggungjawaban yang diemban oleh satuan pemerintahan yang membantu. Ketika menjalankan "*medebewind*" urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap menjadi urusan pusat dan daerah yang lebih atas tidak beralih menjadi urusan rumah tangga yang dimintakan bantuan ,dan apabila dalam hal daerah yang dimintakan bantuan tidak dapat diminta pertanggungjawaban maka pelaksanaan tugas pembantuan itu dapat dihentikan.

3. Tujuan Otonomi Daerah

Sebagaimana halnya pengertian otonomi daerah, apa yang menjadi tujuan otonomi daerah juga banyak dirumuskan oleh para ahli ketatanegaraan, salah satunya The Liang Gie. Menurut Beliau, tujuan otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai sudut pandang diantaranya sebagai berikut :

- a. Dari sudut pandang politis, otonomi daerah bertujuan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja dan untuk menarik hati rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan serta melatih diri dalam mempergunakan hak demokrasinya.
- b. Dari sudut pandang teknis organisatoris pemerintahan, untuk mencapai pemerintahan yang efisien.
- c. Dari sudut kultural, untuk memperhatikan sepenuhnya kekhususan suatu daerah seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan maupun latar belakang sejarahnya.
- d. Dari sudut pandang kepentingan ekonomi, untuk supaya pemerintah dapat lebih banyak secara langsung membantu pembangunan daerah.³⁷

4. Urusan Pemerintahan

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa :

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

³⁷ Murtir Jeddawi, *Negara Hukum, Good Governance, dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 65.

- 3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur dan mengelola sendiri daerahnya. Sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Sedangkan secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.³⁸

5. Pembentukan Peraturan Perundang Undangan

Ilmu perundang-undangan adalah suatu ilmu yang berorientasi dalam hal melakukan perbuatan (dalam hal ini adalah pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif. Selanjutnya Burkhardt Krems dalam bukunya Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gezetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar yaitu :

³⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 152.

1. Teori Perundang-undangan (*Gezetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian pengertian dan bersifat kognitif;
2. Ilmu Perundang-undangan (*Gezetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Burkhardt Krems membagi lagi ke dalam tiga bagian yaitu :

1. Proses Perundang-undangan (*Gezetzgebungsfahren*);
2. Metode Perundang-undangan (*Gezetzgebungsmethode*);
3. Teknik Perundang-undangan (*Gezetzgebungstechnik*).

Lingkup batasan pengertian undang-undang tidak diterangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama dengan pemerintah. Pasal 24C ayat (1) hanya menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang undang terhadap UUD.

Salah satu bentuk undang-undang atau *statute* yang dikenal dalam literatur adalah *local statute* atau *locale wet*, yaitu undang-undang yang bersifat lokal. Dalam literature dikenal pula adalah istilah *local constitution* atau *locale grondwet*. Di lingkungan negara-negara federal seperti Amerika Serikat, Kanada, dan Jerman, dikenal adanya pengertian mengenai Konstitusi

Federal (*Federal Constitution*) dan Konstitusi Negara-negara Bagian (*State Constitution*).³⁹

Sudikno Mertokusumo dalam bukunya *Mengenal Hukum* (suatu pengantar) menyebutkan bahwa pengertian undang-undang dapat dikategorikan kedalam 2 (dua) pengertian, diantaranya :

- a. Undang-undang dalam arti materiil Undang-undang merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum.
- b. Undang-undang dalam formil Keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya disebut undang-undang. Jadi undang-undang dalam arti formil tidak lain merupakan ketetapan penguasa yang memperoleh sebutan “undangundang” karena cara pembentukannya.⁴⁰

Istilah “perundang-undangan” (*legislation atau gezetsgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda,yaitu :

1. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah ; dan
2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara,yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁴¹

³⁹ Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun, *Perihal Undang-Undang*, tanpa penerbit dan kota, hlm. 91.

⁴⁰ Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 72.

⁴¹ Azis Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika,Jakarta,2011, hlm. 13.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dikatakan bahwa apabila berbicara tentang Ilmu perundang-undangan maka dalam prosesnya akan membahas pula mengenai pembentukan peraturan-peraturan negara dan sekaligus semua peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan negara baik yang ada ditingkat pusat maupun yang ada ditingkat daerah.

6. Teori perundang-undangan

Suatu norma hukum memiliki masa berlaku yang relatif tergantung dari norma hukum yang lebih tinggi atau di atasnya. Sehingga apabila norma hukum di atas dihapus maka norma hukum yang di bawahnya secara otomatis terhapus .

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.

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*).

Menurut Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga ber kelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas kelompok yang besar.⁴²

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *stufenbau des recht* harus dihubungkan dengan ajaran kelsen yang lain yaitu *reine rechtslehre* atau *the pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain "*command of sovereign*" kehendak yang kuasa.⁴³

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan/pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu: ⁴⁴

- a. Bahwa penyusunan atau pembentukan terhadap suatu bentuk peraturan perundang-undangan adalah merupakan persoalan ilmu. Oleh sebab itu maka pembentuk peraturan perundang-undangan harus mengetahui secara teliti hubungan-hubungan yang akan diatur serta sistematika muatan.

⁴² Ibid, hlm. 44.

⁴³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.201-202.

⁴⁴ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.166.

- b. Bahwa suatu peraturan perundang-undangan itu umumnya dibuat untuk waktu yang tidak pendek serta akan diberlakukan terhadap public atau masyarakat atau lingkungan tertentu yang kondisinya heterogen. Oleh sebab itu disamping peraturan perundang-undangan harus mempunyai kepastian hukum tetapi juga harus bersifat fleksibel. Kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi kekuatan yuridis, sosiologis dan filosofis sebagai syarat untuk berlaku atau untuk mempunyai kekuatan berlaku.⁴⁵
- a. Kekuatan berlaku yuridis (*juridische geltung*) Peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formil terbentuknya peraturan perundangundangan itu sudah terpenuhi. Hans Kelsen berpendapat bahwa kaidah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.
- b. Kekuatan berlaku sosiologis (*soziologische geltung*) Di sini artinya adalah efektifitas atau hasil guna kaidah hukum di dalam kehidupan bersama. Maksudnya, berlakunya atau diterimanya kaidah hukum didalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan itu terbentuk menurut persyaratan formil atau tidak. Jadi disini berlakunya hukum merupakan kenyataan di dalam masyarakat.

⁴⁵ Bastian Tafal, *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm.139-139.

- c. Kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*) Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaidah hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

7. Asas Peraturan Perundangan

Peraturan-peraturan negara di dalam keberlakuannya berpedoman pada asas-asas perundang-undangan. Asas dapat diartikan sebagai aksioma yang memberi jalan pemecahannya jika sesuatu aturan diperlakukan atau aturan yang mana harus diperlakukan bila terjadi bentrokan beberapa aturan dalam pelaksanaannya atau dapat diartikan sebagai suatu kesepakatan universal yang berupa pemikiran-pemikiran dasar untuk dijadikan landasan pengaturan bersama dalam membuat peraturan perundang-undangan

Ada beberapa asas-asas perundang-undangan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu:⁴⁶

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

⁴⁶ Hassan Suryono, *Kenegaraan Perundang-Undangan: Perspektif Sosiologis Normatif dalam Teori dan Praktek*, UNS Press, Surakarta, 2005, hlm.130.

- b. *Lex posteriori derogate lex priori* yaitu peraturan perundangundangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dahulu. Maksud asas ini adalah, bahwa undang-undang yang lebih dahulu berlaku jika ada undangundang yang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut.
- c. *Lex superiori derogat lex inferior* yaitu peraturan perundangundangan yang tinggi didahulukan derajatnya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Maksudnya undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang lebih tinggi pula. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Undang Undang Dasar 1945, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber semua peraturan perundang-undangan lainnya.
- d. *Lex dura secta mente scripta* yaitu peraturan perundang-undangan itu keras, tetapi sudah ditentukan demikian
- e. *Lex nimirum cogit ad impossibilia* yaitu undang-undang tidak memaksa seorangpun untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin atau tidak masuk akal untuk dilakukan.
- f. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Berbeda dengan UUDS 1950 yang secara tegas memuat asas ini, dalam UUD 1945 tidak terdapat satu pasalpun yang memuat asas ini.

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

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

I.C Van der Vlies, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut ke dalam asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi :

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- b. Asas organ atau lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*)
- c. Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheids beginse*)
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
- e. Asas Konsensus (*het beginsel van consensus*)

Asas – asas material meliputi :

- a. Asas tentang terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminology en duidelijke systematiek*)
- b. Asas Tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
- d. Asas kepentingan hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
- e. Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasar atas hukum yang dianut negara Indonesia

- f. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

A.Hamid .Attamimi dalam bukunya Aziz Syamsuddin berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah sebagai berikut:

1. Cita hukum Indonesia adalah Pancasila;
2. Asas negara berdasarkan atas hukum dan asa pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi;
3. Asas-asas lainnya :
 - 1) Asas –asas negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum;
 - 2) Asas pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.⁴⁷

Menurut Purnadi Purbacaraka ,ada enam jenis asas perundang undangan yaitu:

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi ,mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generali*);

⁴⁷ Aziz Syamsuddin, Op.cit hal 29-31

- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogate lex priori*);
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.⁴⁸

Berdasarkan perkembangannya ada 2 (dua) jenis asas, yaitu

1. Asas yang berlaku secara Internasional Untuk membuat perundang-undangan terdapat 5 (lima) asas yaitu: - *Lex specialis derogate legi generali* - *Lex Posterior derogate legi priori* - *Lex superior derogate legi inferiori* - Undang-undang tidak berlaku surut (Asas Retroaktif) - Undang-undang tidak boleh diganggu gugat.
2. Asas yang berlaku secara Nasional Asas-asas peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berdasarkan ketentuan terbaru dalam pasal 5 dan pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, antara lain: Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, antara lain :
 - a. Kejelasan Tujuan

⁴⁸ Purnadi Purbacaraka dkk, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979, hlm.15.

Asas “Kejelasan Tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

Asas “Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara jenis , hierarki dan materi muatan

Asas “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

d. Dapat dilaksanakan

Asas “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Asas “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundangundangan dibuat karena memang benar-benar

dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Kejelasan Rumusan

Asas “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Asas “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

a. Pengayoman

Asas “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

“asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Asas “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Asas “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Asas “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Bhineka Tunggal Ika

Asas “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Keadilan

Asas “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Asas “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Asas “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Keselarasan, Keserasian dan Keseimbangan.

Asas “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus

mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

8. Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa materi muatan Undang-Undang Indonesia merupakan hal yang paling penting untuk kita teliti dan kita cari, oleh karena pembentukan undang-undang suatu negara bergantung pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negaranya, pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya.⁴⁹

Apabila dilihat pada tata susunan (hierarki) dari peraturan perundangan di Indonesia, maka hal tersebut bukan hanya ditetapkan semata-mata, akan tetapi hal itu lebih dikarenakan peraturan perundang undangan di Indonesia selain dibentuk oleh lembaga yang berbeda, juga masing masing mempunyai fungsi dan sekaligus materi muatan yang berbeda sesuai dengan jenjangnya, sehingga tata susunan, fungsi dan materi muatan perundangan-undangan itu selalu membentuk hubungan fungsional antara peraturan yang satu dengan lainnya.

Materi muatan Peraturan perundang-undangan merupakan materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan dimana materi yang dimuat harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam ilmu peraturan perundang-undangan, ada berbagai tingkatan yaitu semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat pula

⁴⁹ Maria Farida, op.cit. hlm. 235.

keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat pula kekonkritannya.

Kesimpulan sementara adalah apabila peraturan yang paling rendah, penormaannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak dapat dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung ini dikarenakan masih perlu adanya peraturan pelaksanaan atau petunjuk dari pelaksanaan tersebut.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa: Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 20011 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan yang diatur dengan undang-undang berisi:

- 1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang- Undang berisi:
 - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

B. Tinjauan Umum Teori Efektivitas Hukum

1. Pengertian Efektivitas Hukum

Efektivitas hukum dalam kamus besar Bahasa Indonesia, yaitu :⁵⁰ “Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.”

Sedangkan Achmad Ali menyatakan bahwa :⁵¹ “Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya. Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa kepentingan itu ada bermacam-macam, di antaranya yang bersifat *compliance*, *identification*, *internalization*.”

⁵⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka. Jakarta. 2002. hlm 284.

⁵¹ Achmad Ali. *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Penerbit Kencana. Jakarta. 2009, hlm 375.

2. Faktor Efektivitas Hukum

Faktor-faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain :⁵²

1. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.;
2. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum;
3. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu;
4. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitor) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (mandatur);
5. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut;
6. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan;
7. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati,

⁵² Achmad Ali. *Ibid.*

oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman);

8. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut;
9. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut; dan
10. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minima di dalam masyarakat.

Sedangkan Soerjono Soekanto menggunakan tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum pada lima hal yakni :⁵³

1. Faktor Hukum : Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-

⁵³ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2007. Hlm 5.

undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja;

2. Faktor Penegakan Hukum : Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut;
3. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung : Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat

penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual;

4. Faktor Masyarakat : Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan; dan
5. Faktor Kebudayaan : Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehinga dihindari). Maka, kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Disamping itu berlaku pula hukum tertulis (perundang-undangan), yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-

nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara aktif.

C. Tinjauan Umum Tentang Peraturan pemerintah

1. Pengertian Peraturan Pemerintah

Peraturan pemerintah adalah Peraturan Perundang – undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan Undang Undang berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 (sebelum dan sesudah perubahan) yang menentukan sebagai berikut :

“Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang Undang sebagaimana mestinya.”

Sebenarnya penyebutan Peraturan pemerintah, harus ditafsirkan secara teknis saja, sebab walaupun namanya Peraturan Pemerintah tetapi yang membentuk adalah Presiden.

Peraturan Pemerintah ini berisi peraturan-peraturan untuk menjalankan Undang-Undang, atau dengan Perkataan lain Peraturan Pemerintah merupakan peraturan-peraturan yang membuat ketentuan-ketentuan dalam suatu undang-undang bisa berjalan/diperlakukan. Suatu peraturan pemerintah baru dapat dibentuk apabila sudah ada undang-undangnya, tetapi walaupun demikian suatu peraturan pemerintah dapat dibentuk meskipun dalam Undang-Undanganya tidak ditentukan secara tegas supaya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.⁵⁴

⁵⁴ Ibid, hlm. 194.

Berdasarkan Pasal 1 Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

A.Hamid S Attamimi, mengemukakan beberapa karakteristik Peraturan Pemerintah Sebagai Berikut:⁵⁵

- a. Peraturan Pemerintah Tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dulu ada Undang Undang yang menjadi “induknya”
- b. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.
- c. Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan.
- d. Untuk ‘menjalankan’, menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-Undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas.
- e. Ketentuan-Ketentuan peraturan pemerintah berisi Peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata.

⁵⁵ Ibid, hlm. 195.

2. Fungsi Peraturan Pemerintah

Sebagai peraturan yang mendapatkan delegasi dari Undang Undang, fungsi Peraturan Pemerintah adalah Menyelenggarakan:⁵⁶

- a. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang Undang yang tegas menyebutnya.

Dalam Hal ini Peraturan Pemerintah harus melaksanakan semua ketentuan dari suatu Undang Undang yang secara tegas meminta untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

- b. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Undang Undang yang mengatur meskipun tidak tegas tegas menyebutnya.

Apabila suatu ketentuan Undang Undang memerlukan pengaturan lebih lanjut, sedangkan di dalam ketentuan tersebut tidak menyebutkan secara tegas-tegas untuk diatur dengan peraturan Pemerintah, maka presiden dapat membentuk Peraturan Pemerintah sepanjang hal itu merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Undang Undang tersebut.

D. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah

1. Pengertian peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-undangan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁵⁶ Ibid, hlm. 223-225.

yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat Peraturan Perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem Perundang-undangan secara nasional. Peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem Perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.⁵⁷

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain; Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.⁵⁸

Jadi peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan (*atribusian*) untuk mengatur daerahnya dan peraturan daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang (*delegasi*) dari peraturan. Prinsip dasar penyusunan peraturan daerah :

1. Transparansi/keterbukaan

⁵⁷ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, 1995, hlm.8.

⁵⁸ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Cet. Ke-1*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm.131.

2. Partisipasi

3. Koordinasi dan keterpaduan.

Kemudian untuk membuat Rancangan Peraturan Daerah yang baik merupakan pekerjaan yang sulit, mereka yang telah bekerja dalam bidang perencanaan, Peraturan Daerah pasti mengalami kesulitan dalam membuat rancangan Peraturan Daerah tersebut seperti yang dikemukakan Suwarjati Hartono bahwa: Menciptakan Undang-undang itu bukanlah merupakan pekerjaan yang amatiritis yang dapat dilakukan oleh setiap orang (bahwa tidak dapat dilakukan oleh setiap sarjana hukum) terbukti dari ganti bergantinya dan susul menyusulnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang lain, yang (tambahan lagi) biasanya dinyatakan surut karena hal-hal di atas itu kita tidak perlu heran, bahwa tidak setiap orang yang ditugaskan untuk merancang Peraturan Daerah, dapat memenuhi tugas itu dengan hasil yang cukup memuaskan.⁵⁹

2. Pembuatan Peraturan Daerah

Pembuatan Perda dilakukan secara bersama-sama oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD Tingkat I dan II. Mekanisme pembuatannya adalah sebagai berikut:⁶⁰

- 1) Pemerintah daerah tingkat I atau II mengajukan Rancangan Perda kepada DPRD melalui Sekretaris DPRD I atau II.

⁵⁹ Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm.2.

⁶⁰ Srijanti & A. Rahman, *Etika Berwarga Negara (ed.2)*, Jakarta Salemba Empat, 2008, hlm. 106-107.

- 2) Sekretaris DPRD mengirim Rancangan Perda kepada pimpinan DPRD tingkat I atau II.
- 3) Pimpinan DPRD tingkat I atau II mengirimkan Rancangan Perda tersebut kepada komisi terkait.
- 4) Pimpinan komisi membentuk panitia khusus (pansus) untuk membahas Rancangan Perda usulan pemerintah atau inisiatif DPRD I atau II.
- 5) Panitia khusus mengadakan dengar pendapat (hearing) dengan elemenelemen yang meliputi unsur pemerintah, profesional, pengusaha, partai politik, LSM, ormas, OKP, tokoh masyarakat, dan unsur lain yang terkait di daerah.
- 6) DPRD tingkat I atau II mengadakan sidang paripurna untuk mendengarkan pandangan umum dari fraksi-fraksi yang selanjutnya menetapkan Rancangan Perda menjadi Perda.

Menurut Pasal 236 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- (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.

Berdasarkan Pasal 39 Undang Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Undang Undang

“Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.”

E. Tinjauan Umum Tentang Kawasan Tanpa Rokok

1. Pengertian Kawasan Tanpa Rokok

Dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan mengamanatkan dalam upaya menciptakan lingkungan yang sehat, maka setiap orang berkewajiban menghormati hak orang lain dalam memperoleh lingkungan yang sehat, baik fisik, biologi, maupun sosial dan setiap orang berkewajiban untuk berperilaku hidup sehat dalam mewujudkan, mempertahankan, serta memajukan kesehatan yang setinggi-tingginya

. Lingkungan yang sehat dapat terwujud antara lain dengan menerapkan Kawasan Tanpa Rokok. Dalam Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 188/Menkes/PB/I/2011 No 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, bahwa yang dimaksud dengan Kawasan Tanpa Rokok 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 yang efektif dari bahaya asap rokok, memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat serta melindungi kesehatan masyarakat secara umum dari dampak buruk merokok baik langsung maupun tidak langsung. Terdapat empat alasan dalam mengembangkan Kawasan Tanpa Rokok yaitu untuk melindungi anak-anak dan bukan perokok dari risiko terhadap kesehatan, mencegah rasa tidak nyaman, bau dan kotoran dari ruang rokok, untuk mengembangkan opini bahwa tidak merokok adalah perilaku yang lebih sehat, dan Kawasan Tanpa Rokok dapat mengurangi konsumsi rokok dengan menciptakan lingkungan yang mendorong perokok untuk berhenti atau yang terus merokok untuk mengurangi konsumsinya.

2. Tempat Kawasan Tanpa Rokok

Dalam Undang-Undang No 36 tahun 2009 Pasal 115 tentang Kesehatan dan dalam Peraturan Daerah Kota Bogor No 10 Tahun 2018 Pasal 7 Ayat (2), menetapkan beberapa kawasan yang dinyatakan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, antara lain:

- (1) Fasilitas pelayanan kesehatan
- (2) Tempat proses belajar mengajar
- (3) Tempat anak bermain
- (4) Tempat ibadah
- (5) Angkutan umum
- (6) Tempat kerja
- (7) Tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan

3. Pengertian Zat Adiktif berupa Pruduk tembakau

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.

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.

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.

4. Jenis Produk Tembakau

Rokok adalah salah satu Produk Tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar dan dihisap dan/atau dihirup asapnya, termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau sintetisnya yang asapnya mengandung nikotin dan tar, dengan atau tanpa bahan tambahan.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan

Produk Tembakau yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi Rokok dan Produk Tembakau lainnya yang penggunaannya terutama dengan cara dibakar dan dihisap dan/atau dihirup asapnya, yang mengandung Zat Adiktif dan bahan lainnya yang berbahaya bagi kesehatan.

F. Tinjauan Umum Tentang Kesehatan

1. Pengertian Kesehatan

Definisi sehat menurut WHO adalah keadaan sejahtera, sempurna dari fisik, mental, dan sosial yang tidak terbatas hanya pada bebas dari penyakit dan kelemahan saja. Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur untuk mencapai kesejahteraan yang sesuai dengan salah satu cita-cita bangsa Indonesia dan untuk menunjang kesehatan masyarakat dengan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Upaya tersebut hendaknya dilakukan dengan prinsip non diskriminatif, partisipatif, perlindungan dan berkelanjutan yang bertujuan untuk membentuk sumber daya manusia Indonesia, peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa dan pembangunan nasional. Masyarakat saat ini telah banyak menginginkan mendapatkan pelayanan dan informasi tentang kesehatan yang baik, lengkap, mudah dan terjangkau.

Berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.

2. Asas dan Tujuan Kesehatan

Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

Pembangunan kesehatan diselenggarakan dengan berasaskan perikemanusiaan, keseimbangan, manfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, keadilan, gender dan nondiskriminatif dan norma-norma agama.

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.

Pembangunan kesehatan harus memperhatikan berbagai asas yang memberikan arah pembangunan kesehatan dan dilaksanakan melalui upaya kesehatan sebagai berikut:

- (1) asas perikemanusiaan yang berarti bahwa pembangunan kesehatan harus dilandasi atas perikemanusiaan yang berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa dengan tidak membedakan golongan agama dan bangsa.
- (2) asas keseimbangan berarti bahwa pembangunan kesehatan harus dilaksanakan antara kepentingan individu dan masyarakat, antara fisik dan mental, serta antara material dan sipiritual.

- (3) asas manfaat berarti bahwa pembangunan kesehatan harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanausiaan dan perikehidupan yang sehat bagi setiap warga negara.
- (4) asas perlindungan berarti bahwa pembangunan kesehatan harus dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada pemberi dan penerima pelayanan kesehatan.
- (5) asas penghormatan terhadap hak dan kewajiban berarti bahwa pembangunan kesehatan dengan menghormati hak dan kewajiban masyarakat sebagai bentuk kesamaan kedudukan hukum.
- (6) asas keadilan berarti bahwa penyelenggaraan kesehatan harus dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada semua lapisan masyarakat dengan pembiayaan yang terjangkau.
- (7) asas gender dan nondiskriminatif berarti bahwa pembangunan kesehatan tidak membedakan perlakuan terhadap perempuan dan laki-laki.
- (8) asas norma agama berarti pembangunan kesehatan harus memperhatikan dan menghormati serta tidak membedakan agama yang dianut masyarakat.

Mewujudkan derajat kesehatan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan keadaan kesehatan yang lebih baik dari sebelumnya. Derajat kesehatan yang setinggi-tingginya mungkin dapat dicapai pada suatu saat sesuai dengan kondisi dan situasi serta kemampuan yang nyata dari setiap orang atau masyarakat.

Upaya kesehatan harus selalu diusahakan peningkatannya secara terus menerus agar masyarakat yang sehat sebagai investasi dalam pembangunan dapat hidup produktif secara sosial dan ekonomis.

3. Hak dan Kewajiban Kesehatan

Berdasarkan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

Pasal 5

- (1) Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan.
- (2) Setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau.
- (3) Setiap orang berhak secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya.

Pasal 6

Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang sehat bagi pencapaian derajat kesehatan