

**PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH
NOMOR 10 TAHUN 2018 TENTANG KAWASAN
TANPA ROKOK DI KOTA BOGOR**

Oleh :

Risa Fatma Padilla

41151010180061

Skripsi

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar
Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2022**

***IMPLEMENTATION OF REGIONAL REGULATION
NUMBER TEN YEARS TWO THOUSAND AND
EIGHTEEN NON-SMOKING AREAS IN THE CITY OF
BOGOR***

By :

Risa Fatma Padilla

41151010180061

Thesis

*To fulfill one the exam requirements to obtain a Bachelor
of law degree in the law study program*



***FACULTY OF LAW
LANGLANGBUANA UNIVERSITY
BANDUNG
2022***

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Risa Fatma Padilla

NPM : 41151010180061

Bentuk Penulisan : Skripsi

Judul : PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 10
TAHUN 2018 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK
DI KOTA BOGOR

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tugas akhir ini adalah hasil karya cipta saya sendiri dan bukan hasil plagiat. Apabila ternyata dikemudian hari terbukti benar bahwa tugas akhir saya ini adalah hasil plagiat, maka dengan ini saya menyatakan kesanggupan bahwa saya bersedia untuk menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

Demikian pernyataan keaslian tugas akhir ini saya buat dengan sebenarnya, dimana penulis dengan keadaan sadar, sehat, dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Yang memberi pernyataan



Risa Fatma Padilla

41151010180061

PEMBIMBING

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'D' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

Dr. Dani Durahman, S.H., M.H.

PEMBIMBING

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'D' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

Dr. Dani Durahman, S.H., M.H.

ABSTRAK

Kota Bogor telah mempunyai Perda Nomor 10 Tahun 2018 tentang kawasan tanpa rokok dalam Pasal 7 ayat (2). Kawasan tanpa rokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : 1. tempat umum; 2. tempat kerja; 3. tempat ibadah; 4. tempat bermain dan/atau berkumpulnya anak-anak; 5. kendaraan angkutan umum; 6. lingkungan tempat proses belajar mengajar; 7. sarana kesehatan; 8. sarana olahraga; dan 9. tempat lainnya yang ditetapkan. Penetapan kawasan tanpa rokok merupakan salah satu upaya Pemerintah dalam rangka pengamanan bahaya rokok, membatasi ruang gerak para perokok, serta melindungi perokok pasif. Hal tersebut seperti tertuang dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang kesehatan Pasal 115 ayat (1) dan Pasal 115 ayat (2). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana implementasi kebijakan Peraturan daerah Nomor 10 Tahun 2018 tentang kawasan tanpa rokok di Kota Bogor dan mengetahui bagaimana upaya hukum terkait pelaksanaan Peraturan daerah nomor 10 tahun 2018. Teori yang digunakan adalah teori implementasi kebijakan, pemerintahan daerah dan kewenangan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yaitu dengan mengkaji bagaimana pelaksanaan peraturan daerah kawasan tanpa rokok di Kota Bogor tahap penelitian ini dilakukan meliputi tahap-tahap penilitian kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yang bersumber dari peraturan Perundang-undangan serta buku-buku berkaitan dengan penelitian.

Sebagai tindakan untuk mengimplementasikan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok yang tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 10 Tahun 2018. Pemerintah Kota Bogor seharusnya melakukan sosialisai terlebih dahulu untuk memberikan penjelasan tentang pemberlakuan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok, baik terkait dengan larangan maupun sanksinya agar tidak mengakibatkan ketidakpastian usaha. Disisi lain Pemerintah Kota Bogor dalam membuat kebijakan Kawasan Tanpa Rokok menginginkan masyarakat yang sehat, melindungi anak-anak atau remaja dari konsumsi rokok. Kehadiran Perda tentang Kawasan Tanpa Rokok ini diharapkan menjadi salah satu titik tolak pembangunan yang kuat di Kota Bogor, khususnya pembangunan di bidang kesehatan dan lingkungan. Selain melakukan sosialisasi kepada jajaran pelaksana kebijakan, tindakan yang harus dilakukan Pemerintah Kota Bogor untuk mengimplementasikan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bogor, yaitu melakukan sosialisasi kepada masyarakat luas melalui pemasangan stiker dan papan pengumuman dilokasi yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok.

ABSTRACT

The city of Bogor already has Regional Regulation Number 10 of 2018 concerning non-smoking areas in Article 7 paragraph (2). The smoke-free area as referred to in paragraph (1) includes: 1. public places: 2. fun places: 3. places of worship; 4. a place for children to play and/or gather. 5. public transportation vehicles: 6. environment where the teaching and learning process takes place 7. health facilities: 8. sports facilities: and 9. other designated places The establishment of a smoke-free area is one of the Government's efforts in the context of safeguarding the dangers of smoking limiting the movement of smokers, and protect passive smokers. This is as stated in Law No. 39 of 2009 concerning health, Article 115 ayat (1) and Article 115 paragraph (2). This study aims to find out and analyze how the implementation of the regional regulation number 10 of 2018 regarding non-smoking areas in the city of Bogor and to find out how legal remedies are related to the implementation of regional regulation number 10 of 2018. The theory used is the theory of policy implementation, regional government and authority.

The research method used in this study uses a normative juridical method, namely by examining how the implementation of local regulations in a non-smoking area in the city of Bogor. This research stage includes the stages of library research consisting of primary, secondary and tertiary legal materials. Data collection techniques are carried out through literature studies sourced from laws and regulations and books related to research.

As an action to implement the No Smoking Area Policy contained in Regional Regulation Number 10 of 2018. The Bogor City Government should conduct socialization first to provide an explanation of the implementation of the No Smoking Area policy. both related to prohibitions and sanctions so as not to cause business uncertainty. On the other hand, the Bogor City Government in making a No-Smoking Area policy wants a healthy community, protects children or adolescents from smoking cigarettes. The presence of this Perda on No Smoking Areas is expected to be one of the starting points for strong development in the city of Bogor, particularly development in the health and environmental fields. In addition to socializing to the ranks of policy implementers, actions that must be taken by the Bogor City Government to implement the No Smoking Area Policy in Bogor City, namely socializing to the wider community through the installation of stickers and bulletin boards at locations that have been designated as Non-Smoking Areas.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb.

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul “PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 10 TAHUN 2018 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KOTA BOGOR”.

Allah SWT, Yang Maha Kuasa, Maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang telah memberikan rahmat serta kuasa-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Penyusunan skripsi ini telah melibatkan banyak pihak yang sangat membantu dalam banyak hal dan tidak mungkin berhasil tanpa bantuan, dukungan, petunjuk, dan saran yang diberikan, baik secara langsung maupun tidak langsung dari beberapa pihak kepada penulis. Karena itu, penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada semua pihak yang membantu penulis.

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat Bapak Dr. Dani Durahman, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan serta menyumbangkan pikiran yang sangat berarti bagi penulis sehingga tugas akhir ini dapat terselesaikan dengan maksimal.

Pada kesempatan ini, penulis juga ingin menyampaikan rasa hormat dan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. H. R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H. selaku Rektor Universitas Langlangbuana.

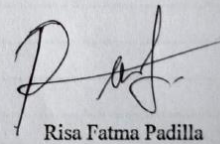
2. Ibu Dr. Hj. Hernawati RAS, S.H., M.Si. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana
3. Ibu Eni Dasuki Suhardini, S.H., M.H. Selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
4. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
5. Bapak Dr. Dani Durahman, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
6. Ibu Dini Ramdania, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
7. Seluruh Bapak/Ibu Dosen dan Staff Pengajar yang telah mendidik, membimbing, dan mengajarkan ilmu kepada penulis selama menempuh pendidikan perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana. Serta seluruh staff Departemen Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana yang telah membantu dalam pengurusan surat-surat kelengkapan penulis selama kuliah.
8. Sahabat-sahabat penulis semasa kuliah, Putri Fauzia, Syifa Julia, Hannavia Pratami, Sarah Azzahrah, Fatyo Gusti, Ibnu Sinna, dan Raja Naufal yang memberi semangat kepada penulis dalam menyusun skripsi ini. Seluruh teman-teman kampus yang sama-sama berjuang menuntut ilmu dalam menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana tercinta ini. Serta para pihak yang turut membantu penyelesaian skripsi ini yang tidak satu persatu penulis sebutkan.

Rasa terimakasih yang tidak terhingga penulis sampaikan kepada ayah dan mamah tercinta Deni Rustiawan dan Wiwin Sumiati selaku orang tua penulis yang selalu mengingatkan, memberikan dukungan dalam segala bentuk dan selalu mendoakan dalam penulisan tugas akhir ini. Terimakasih untuk adik saya tercinta Rima Aresta dan Rasyiid Al-Zahran yang selalu memberikan doa dan semangat juga kasih sayang yang telah diberikan. Dan terimakasih juga untuk Mohamad Naufal Somantri yang selalu ada dan mendampingi dalam pengerjaan skripsi ini untuk memberikan semangat dan bantuanya.

Penulisan skripsi ini penulis sudah berusaha semaksimal mungkin, oleh karena itu penulis menerima segala kritik dan saran yang sifatnya membangun untuk menyempurnakan penulisan skripsi ini. Akhir kata semoga skripsi ini bisa bermanfaat bagi penulis, pembaca dan bagi peneliti selanjutnya.

Bandung, 1 Juni 2022

Penulis



Risa Fatma Padilla

DAFTAR ISI

PERNYATAAN

ABSTRAK	i
ABTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	vi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan Penelitian	14
E. Kerangka Pemikiran	15
F. Metode Penelitian	18

BAB II TINJAUAN TENTANG IMPLEMENTASI KEBIJAKAN, PEMERINTAHAN DAERAH, DAN KEWENANGAN

A. Tinjauan Umum Tentang Implementasi Kebijakan	24
1. Pengertian Implementasi	24
2. Pengertian Kebijakan	25
3. Kebijakan Pemerintahan	30
4. Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok	32
B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah	36
1. Pengertian Pemerintahan Daerah	36
2. Penyelenggara Pemerintahan Daerah	37
C. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan	40

BAB III KASUS TERKAIT PELAJAR MEROKOK DI KOTA BOGOR

- A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian 44
- B. Jumlah Pelajar Yang Merokok Di Kota Bogor Capai 11 Ribu Orang 48

BAB IV IMPLEMENTASI DAN UPAYA KAWASAN TANPA ROKOK DI KOTA BOGOR

- A. Implementasi Kebijakan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Bogor 50
- B. Upaya Yang Dilakukan Pemerintah Daerah Kota Bogor Dalam Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok..... 61

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

- A. Kesimpulan 67
- B. Saran..... 68

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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 dihindarkan lagi.¹ 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.²

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

¹ Azwar Aziz, *Filsafat Hukum*, Al Mujahadah Press, Pekanbaru, 2012, hlm. 99

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

hukum (*rechtsidee*) yang di dalamnya mengandung cita-cita luhur bangsa Indonesia.³

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 bangsa, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mengejar cita-cita nasional.⁴

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 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.

³ C.S.T. Kansil, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm.538

⁴ Ibid, hlm. 539

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.

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 berikut⁵ :

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.
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

⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang Undangan jenis fungsi dan materi muatan, yogyakarta; kanikus 2007, hlm. 10.

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.⁶ 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.

Sesuai dengan Asas 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.

⁶ Ibid, hlm. 202

Seperti yang kita ketahui, Indonesia merupakan salah satu Negara penghasil tembakau terbesar di dunia. Menurut Direktorat Pencegahan dan Pengendalian Penyakit tidak Menular (P2PTM) Kementerian Kesehatan Republik Indonesia pada tahun 2018, Indonesia menempati urutan ke 6 setelah China, India, Amerika, dan Malawi dengan jumlah produksi sebesar 136 Ton atau sekitar 1.91 % dari total produksi tembakau dunia. Sehingga merokok sangat dekat dengan kehidupan bangsa Indonesia.⁷

Rokok merupakan salah satu barang yang mudah sekali untuk dijumpai dimanapun misalnya di warung-warung, tempat ritel, minimarket, supermarket. Hampir setiap orang pasti mengetahui apa yang disebut dengan rokok. Dalam kehidupan sehari-hari pun rokok dapat dengan mudah untuk dijumpai. Rokok merupakan salah satu barang yang unik (terutama cara mengkonsumsinya), karena cara rokok untuk bisa memuaskan konsumen (perokok aktif) yaitu melalui asap yang dihasilkan dari pembakaran tembakau dan dicampur bahan lain didalamnya yang kemudian dihisap melalui mulut oleh perokok aktif. Rokok juga menjadi bahan pemuas kebutuhan bagi para konsumen atau perokok aktif tersebut.

Rokok sesuatu barang yang banyak dijumpai, terutama di Indonesia, sebagian besar masyarakat Indonesia dikategorikan sebagai perokok aktif. Rokok mengandung lebih dari 4.000 bahan kimia (nikotin, TAR, acetone, methanol, dan lainnya), termasuk 43 bahan penyebab kanker yang telah diketahui, sehingga rokok dan lingkungan yang tercemar asap

⁷ Website Kementerian Kesehatan Republik Indonesia http://www.p2ptm.kemkes.go.id/infographicp2ptm/penyakit-paru_kronik/page/17/indonesia-sebagai-negara-penghasil-tembakau-terbesar-keenam di akses pada 23 Desember 2021, pukul 22:32

rokok dapat membahayakan kesehatan. Namun, walaupun kesadaran akan bahaya kesehatan akibat merokok telah ada, konsumen rokok tetap saja mengonsumsi rokok dan cenderung mengabaikan dampak negatif rokok bagi kesehatan.

Selain itu, Direktur Jenderal Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan (PP dan PL) Kemenkes RI, Prof. dr. Tjandra Yoga Aditama SpP(K), MARS, DTM&H menyampaikan, menurut data hasil Global Adult Tobacco Survey (GATS) 2011, persentase perokok aktif di Indonesia mencapai 67% (lakilaki) dan 2.7% (perempuan) dari jumlah penduduk, terjadi kenaikan 6 tahun sebelumnya perokok laki-laki sebesar 53%. Data yang sama juga menyebutkan bahwa 85.4% orang dewasa terpapar asap rokok ditempat umum, di rumah (78.4%) dan di tempat bekerja (51.3%).⁸

Memang rokok sudah sangat mudah ditemui keberadaannya di Indonesia ini, terutama di kota-kota besar yang secara tidak langsung memiliki akses yang lebih mudah untuk mendapatkan informasi mengenai rokok dan lebih mudah pula untuk dapat membeli rokok tersebut. Badan Kesehatan Dunia WHO merilis, dampak buruk yang diakibatkan oleh kebiasaan merokok telah membunuh sekitar 6 juta orang per tahun. Sebanyak lebih dari 5 juta dari jumlah itu merupakan perokok aktif, mantan perokok dan pengguna “smokeless tobacco” atau jenis tembakau hisap tanpa proses pembakaran. Ironisnya, lebih dari 600 ribu korban lain merupakan perokok pasif atau orang yang berada di sekitar perokok dan turut menghirup asap atau uap rokok

⁸ Kemenkes Luncurkan Hasil Survey Tembakau (<http://www.depkes.go.id/index.php?vw=2&id=2051> diakses pada 23 Desember 2021 pukul 17.01 wib).

secara tidak langsung. Artinya pencemaran asap rokok, berbahaya bagi orang yang tidak merokok. Oleh karena itu menyelamatkan orang-orang yang tidak merokok dari paparan polusi asap rokok, menjadi hal yang harus diupayakan. Salah satunya dalam Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR).

Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bogor merupakan amanah Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Untuk menghindari bahaya yang disebabkan oleh rokok maka pemerintah berkewajiban melindungi dan menjamin kesehatan masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yaitu dalam Pasal 115 ayat (2) berbunyi :

(1) Kawasan Tanpa Rokok antara lain:

- a. Fasilitas pelayanan kesehatan;
- b. Tempat proses belajar mengajar;
- c. Tempat anak bermain;
- d. Tempat ibadah;
- e. Angkutan umum;
- f. Tempat kerja; dan
- g. Tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.

(2) Pemerintah daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya”.

Berkewajiban untuk menetapkan kawasan tanpa rokok, serta telah diterbitkannya pedoman kawasan tanpa rokok (KTR) yang dibuat oleh

Kementrian Dalam Negeri dan Kementrian Kesehatan yang terdapat pada Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 188/Menkes/Pb/12011 Nomor 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, serta terdapat juga Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Tembakau Bagi Kesehatan.

Tujuan penetapan Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana yang termuat dalam Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tersebut pada Pasal 3 yang berbunyi: “Penetapan Kawasan Tanpa Rokok bertujuan untuk:

- a. Memberikan perlindungan dari bahaya asap rokok bagi perokok aktif dan/atau perokok pasif;
- b. Memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat;
- c. Melindungi kesehatan masyarakat secara umum dari dampak buruk merokok baik langsung maupun tidak langsung;
- d. Menciptakan lingkungan yang bersih dan sehat, bebas dari asap rokok;
- e. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- f. Untuk mencegah perokok pemula”.

Perda ini tidak ditujukan untuk melarang kebiasaan merokok, melainkan mengatur dimana saja orang boleh merokok supaya tidak mengganggu mereka yang tidak merokok. Setelah berlaku hampir 10 tahun, pada tahun 2018 perda ini mengalami perubahan dengan terbitnya Perda Nomor 10 tahun 2018 tentang Perubahan atas Perda Nomor 12 tahun 2009. Perubahan dilakukan pada beberapa Pasal untuk menyikapi beberapa perkembangan yang muncul. Diantaranya, semakin berkembangnya penggunaan sisha dan *vape* (*PV – personal vaporizer*) atau juga dikenal sebagai rokok elektronik, di masyarakat. Selain memasukan ketentuan tentang

shisa dan vape, perubahan pada perda ini juga memasukan aturan tentang perluasan kawasan tanpa rokok. Sebelumnya ada 8 jenis tempat yang dikategorikan sebagai kawasan tanpa rokok yang selanjutnya diatur di dalam Peraturan Wali Kota.

Hal lain yang diatur adalah perihal display atau tempat penjualan rokok seperti yang terdapat di mini supermarket. Rak tempat menjual rokok harus tertutup, sehingga tidak akan mudah dilihat oleh para calon pembeli. Juga terdapat ketentuan untuk memasang larangan melakukan penjualan rokok terhadap anak-anak dengan usia di bawah 18 Tahun. Survey yang pernah dilakukan oleh Universitas Indonesia di Kota Bogor, hasilnya menunjukkan sebanyak 21,4% anak merokok dan 82% menyatakan merokok karena melihat iklan dan display.

Menurut Bambang Triyono, Ketua No Tobacco Community, para pelaku industri rokok sangat gencar melakukan Iklan, promosi dan sponsor rokok dengan bebas dimana-mana. “Kita melihat Iklan-iklan yang menyesatkan, promosi yang dengan jelas memperlihatkan harga rokok yang sangat murah yang akan membuat anak-anak tertarik untuk membelinya. Serta kegiatan atau event-event yang disponsori oleh produk rokok yang melibatkan anak-anak dan remaja didalamnya seperti pada konser musik, olahraga, film dan lain-lain.

Sebelumnya dalam penelitian Karinka, I Ketut Sukanada, I Nyoman Utama (2020) dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 10 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

Pada Tempat Wisata”. Didalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 10 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa rokok telah ditentukan area apa saja yang dikategorikan sebagai Kawasan Tanpa Rokok. Seperti yang tercantum dalam Pasal 1 angka 15 area yang dimaksud adalah tempat umum. Merujuk pada Peraturan Daerah sebelumnya Nomor 8 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok pada Pasal 10 huruf c yang dimaksud tempat umum ialah tempat wisata.

Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok mempunyai maksud agar wisatawan mendapatkan haknya saat berwisata dilingkungan yang bersih tanpa khawatir akan paparan asap rokok disekitarnya. Dalam Pasal 13 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 10 Tahun 2011 menyebutkan bahwa setiap orang dilarang merokok di Kawasan Tanpa Rokok. Beberapa kajian tentang Kawasan Tanpa Rokok telah diluncurkan dengan metode ilmiah. Penelitian tentang KTR setidaknya telah di kaji dalam satu decade terakhir. Beberapa kajian tersebut adalah seperti yang dilakukan oleh Juanita (2012), Solicha (2012), Azkha (2013), Priangga (2017), Suryani & Suhartini (2018), dan Marchel dkk. (2019). Namun implementasi Peraturan Daerah, khususnya daerah Bogor belum diteliti.

Pemerintah kota bogor dalam Peraturan KTR ini adalah dalam rangka pengendalian konsumsi produk tembakau terutama pada anak-anak dan remaja karena Industri Rokok ingin menambah Konsumen rokok dari kalangan remaja, sedangkan Pemerintah ingin menurunkan Perokok pemula yaitu anak-anak dan remaja. Larangan dan pembatasan yang dimuat dalam

Perda KTR Bogor tersebut menggambarkan kewajiban yang harus dipenuhi, baik oleh pedagang maupun konsumen. Disisi lain seharusnya kewajibanya perlu diimbangi dengan realisasi tanggung jawab dari Pemkot Bogor tersebut.

Larangan yang tertera pada Pasal 16 ayat (2) Perda KTR Bogor No. 10 Tahun 2018 merugikan hak pedagang untuk berdagang terutama pada ayat ke (2) karena pada Pasal 16 ayat (2) Perda KTR Bogor menyebutkan “Selain larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap orang dan/atau lembaga dan/atau badan yang menjual rokok di tempat umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a dilarang memperlihatkan secara jelas jenis dan produk rokok tetapi dapat ditunjukkan dengan tanda tulisan ”disini tersedia rokok”. Yang berarti rokok tidak dapat di pajang, diiklankan dan dipromosikan di tempat-tempat seperti di toko-toko, warung-warung, mall-mall, pasar-pasar, supermarket, minimarket, rumah makan dan tempat-tempat pertemuan di wilayah Kota Bogor.

Pasal tersebut terlihat jelas bahwa hak pedagang untuk berjualan suatu produk terutama produk rokok dilarang untuk diperlihatkan dengan jelas dan larangan tersebut menyebabkan omzet para pedagang menurun, bagaimanapun rokok merupakan komoditas dagang yang memberi keuntungan bagi para pedagang. Jangan sampai Perda KTR Bogor tersebut membawa kerugian bagi pelaku ekonomi khususnya pedagang rokok di Kota Bogor. seharusnya Pemkot Bogor dalam memberikan aturan juga harus memberikan solusinya. Namun pemberlakuan perda KTR tersebut rupanya bertentangan dengan peraturan di atasnya yaitu PP Nomor 109 tahun 2012 tentang

Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. Karena dalam PP Nomor 109 Tahun 2012 tersebut masih memperbolehkan pemajangan produk dan promosi.

Dengan latar belakang inilah, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam penulisan berjudul : “PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 10 TAHUN 2018 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KOTA BOGOR ”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan di atas maka didapatkan pokok permasalahan yang patut untuk dikaji berkaitan dengan Perda Kota Bogor yang akan Penulis teliti. Adapun pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bogor ?
2. Bagaimana upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Bogor dalam pelaksanaan Peraturan Daerah nomor 10 tahun 2018 tentang kawasan tanpa rokok di Kota Bogor ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas dan rumusan masalah yang telah ditetapkan, maka tujuan yang ingin dicapai penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bogor.
2. Untuk mengetahui upaya hukum terkait Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bogor.

D. Kegunaan Penelitian

Sesuai dengan tujuan penulisan, maka penulis membagi 2 manfaat penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik dalam bentuk masukan, pemikiran, serta menambah khasanah ilmu pengetahuan literatur dalam dunia akademis, khususnya yang berhubungan dengan ilmu hukum tentang larangan pemajangan produk rokok dalam Peraturan Daerah di Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018. Secara teoritis guna memberi masukan kepada pemerintah daerah dalam mengkaji dan menyusun peraturan daerah dalam mewujudkan kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum. Selain itu diharapkan juga berguna sebagai pemikiran untuk dunia pendidikan, serta sebagai tambahan data kajian untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah dan Aparat Penegak Hukum dalam menangani masalah larangan pemajangan atau penjualan produk rokok

di warung-warung, mini market, super market, tempat-tempat lainnya di Kota Bogor dan dapat digunakan untuk menambah wawasan masyarakat tentang pelaksanaan Pasal 16 ayat (2) Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

E. Kerangka Pemikiran

Kerangka Pemikiran ini saya menuangkan beberapa teori yang akan digunakan sebagai landasan untuk penelitian, dimana saya menggunakan Teori Implementasi Kebijakan, Teori Pemerintahan Daerah, dan Teori kewenangan.

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 peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Kebijakan merupakan sesuatu yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan satu pekerjaan, Kepemimpinan dalam pemerintah atau organisasi, hal ini merupakan arah tindakan yang memiliki maksud yang di tetapkan oleh seorang aktor atau dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan.

Ada beberapa Teori tentang Kebijakan diantaranya yaitu :

1. Menurut Ealau dan pewwit (1973) Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku, dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang kali baik dari yang membuat atau yang, melaksanakan kebijakan tersebut.
2. Menurut Titmus (1974) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip yang mengatur tindakan dan diarahkan pada tujuan tertentu.
3. Menurut Edi Suhartono (Suhartono) menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Selain tiga teori tersebut diatas kebijakanpun dapat di definisikan sesuai dengan teori yang mengikutinya Antara lain :

1. Teori kelembagaan memandang kebijakan sebagai suatu aktifitas kelembagaan dimana struktur dan lembaga pemerintah merupakan pusat kegiatan
2. Teori kelompok yang memandang kebijakan sebagai keseimbangan kelompok yang tercapai dalam perjuangan kelompok yang tercapai dalam perjuangan kelompok pada suatu saat tertentu. Kebijakan pemerintah dapat juga di pandang sebagai nilai nilai kelompok elit yang memerintah.
3. Teori elit memandang kebijakan pemerintah sebagai nilai nilai kelompok elit yang memerintah
4. Teori rasional memandang kebijaksanaan sebagai pencapaian tujuan secara efisien melalui sistem pengambilan keputusan yang tetap.

5. Teori inkreakmental, Kebijakan dipandang sebagai variasi terhadap kebijakan pemerintah yang ada sekarang ini merupakan kelanjutan pemerintah pada waktu yang lalu yang di sertai modifikasi secara bertahap
6. Teori permainan memandang kebijakan sebagai pilihan yang rasional dalam situasi situasi yang saling bersaing.
7. Teori kebijakan yang lain adalah teori campuran yang merupakan gabungan modal rasional komprehensif dan inkremental.

Pengertian Pemerintah daerah juga diberikan oleh B.N Marbun dan Mahfud M.D yang berpendapat bahwa pemerintah daerah merupakan lembaga eksekutif saja yang berfungsi sebagai pelaksana dari apa yang disepakati oleh pihak legislative dan pihak eksekutif. Sedangkan menurut Suyuti Una pemerintah daerah merupakan pemerintah yang didalamnya hanya memuat pengertian adanya satu lembaga kedudukan yang fungsinya untuk menyelenggarakan bidang pemerintahan (eksekutif) dalam arti sempit atau pemerintahan saja.⁹

Pengertian lain mengenai pemerintah daerah dapat juga dilihat dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah BAB 1 ketentuan Umum Pasal 1 ayat 2 berbunyi “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas

⁹ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara press, Malang, 2017, Hlm .136

pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan juga di lakukan saat ini pula melalui Undang undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah .bahkan dalam undang undang ini menambahkan pelaksanaan pemerintah daerah juga menggunakan prinsip otonomi seluas luasnya.maka dalam pelaksanaan pemerintah daerah lebih dikenal dengan otonomi daerah. Otonomi daerah sendiri mempunyai hak,wewenang,dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system NKRI. Namun kewenangan dalam pemerintahan adalah tetap pada pemerintah pusat. Berdasarkan Undang undang nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pelaksanaan pembagian kewenangan antara pusat daerah dapat di lihat pada pembagian urusa pemerintahan ini dapat di klasifikasikan yang meliputi :

- a. Urusan pemerintahan Absolut.
- b. Urusan pemerintahan konkuren
- c. Urusan pemerintahan umum.¹⁰

F. Metode Penelitian

Untuk melengkapi penulisan skripsi ini dengan tujuan agar lebih terarah dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

¹⁰ Ibid Hlm 137-138.

1. 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.¹¹

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.

2. 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 konteks teori-teori hukum dan pelaksanaannya, 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.¹²

¹¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 11.

¹² Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 51

Bertolak dari pengertian diatas, Penelitian ini adalah deskriptif analitis karena bertujuan untuk memberi gambaran mengenai fakta-fakta disertai analisis yang akurat mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan hierarki peraturan perundang undangan dan teori-teori 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 Hanitijo Soemitro, studi kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹³

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:

¹³ Ibid, hlm. 11.

- a) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke IV
 - b) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - c) Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
 - d) Peraturan Daerah Kota Bogor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan
- 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.¹⁴
- 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

¹⁴ Ibid, hlm. 14.

analisis Implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018
Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan satu proses pengadaaan 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.¹⁵ Peneliti melakukan penelitian terhadap dokumen 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.¹⁶

5. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.¹⁷ Ketiga bahan hukum yang sudah dipaparkan di atas seperti bahan hukum primer, bahan

¹⁵ Ronny Hanitijjo Soemitro, op, cit, hlm. 52.

¹⁶ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet. 10, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm. 82.

¹⁷ Ibid, hlm. 37

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.
- 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.

BAB II

TINJAUAN TENTANG IMPLEMENTASI KEBIJAKAN, Pemerintahan Daerah, dan Kewenangan

A. Tinjauan Umum Tentang Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. 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.

Implementasi merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat di pahami sebagai suatu proses, sebagai suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Misalnya implementasi di konseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang bertujuan agar keputusan-keputusan yang di terima oleh pemerintah daerah bisa dijalankan.

Menurut Wahab, merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individual atau pejabat-pejabat

atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan agar tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.¹⁸

Menurut Ripley dan Franklin dalam Winarno (2014:148) menjelaskan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang yang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluarannya yang nyata. Istilah implementasi menunjukkan pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.

Pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah aktivitas-aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan suatu kebijakan secara efektif. Implementasi ini merupakan pelaksanaan aneka ragam program yang dimaksud dalam sesuatu kebijakan ini adalah suatu aspek proses kebijakan yang amat sulit untuk menentukan hasil dari kebijakan tertentu.

2. Pengertian Kebijakan

Kebijakan umumnya dianggap sebagai pedoman untuk bertindak atau saluran untuk berfikir. Dengan dibuatnya suatu kebijakan maka dapat mengarahkan suatu tindakan untuk mencapai sasaran dan tujuan, menjelaskan bagaimana cara pencapaian tujuan dengan menentukan petunjuk yang harus diikuti. Kebijakan juga dibuat untuk menjamin

¹⁸ Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara. 2005, Hlm.135.

konsistensi tujuan dan untuk menghindari keputusan yang berwawasan sempit dan berdasarkan kelayakan.

Menurut Fiedrich (2011:20) kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan dan peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Menurut Suharto, kebijakan adalah suatu ketetapan yang membuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.¹⁹

Definisi diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan adalah serangkaian kegiatan dan pilihan yang mempunyai hubungan satu sama lain, termasuk keputusan untuk berbuat atau tidak berbuat dalam mengatasi suatu masalah yang dihadapi dan harus dilaksanakan sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya guna untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan

¹⁹ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2008. Hlm 7.

sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

Menurut Noeng Muhadjir kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni; (1) tingkat hidup masyarakat meningkat, (2) terjadi keadilan : *By the law, social justice*, dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3) diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi), dan (4) terjaminnya pengembangan berkelanjutan.²⁰

Kemudian Monahan dan Hengst seperti yang dikutip oleh Syafaruddin bahwa kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dalam bahasa Yunani, yaitu “Polis” yang artinya kota (*city*).²¹ Pendapat ini menjelaskan kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka. Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.\

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa kebijakan merupakan petunjuk dan batasan secara umum yang menjadi arah dari tindakan yang dilakukan dan aturan yang harus diikuti oleh para pelaku dan

²⁰ Noeng Muhadjir, *Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial. Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*. Yogyakarta : Raka Sarasin, th.2000, Hlm. 15

²¹ Heinz Weihrich and Harold Koontz, *Management A.Global Perspective Tent Edition* (New York : McGraw-Hill, Inc., 1993), Hlm. 123

pelaksana kebijakan karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah organisasi serta mengambil keputusan atas perencanaan yang telah dibuat dan disepakati bersama. Dengan demikian kebijakan menjadi sarana pemecahan masalah atas tindakan yang terjadi.

Sementara menurut Wehrich dan Koontz dikutip dari Amin priatna bahwa kebijakan adalah alat membersihkan hati atau harapan yang mendorong, inisiatif tetap dalam keterbatasan. Kebebasan tergantung pada kebijakan dan sebaliknya akan merefleksikan posisi dan kekuasaan dalam organisasi.²² Kebijakan juga adalah rencana, kebijakan itu sebagai pernyataan atau pemahaman atau pengertian yang mengarahkan pikiran dalam membuat keputusan. Tidak semua kebijakan merupakan pernyataan, tetapi sering diimplikasikan dari tindakan menejer.²³ Sementara Koontz, Donnell dan Wehrich mengatakan bahwa kebijakan adalah sebagai tuntunan dalam berfikir untuk mengambil keputusan, keputusan tersebut diambil dalam batas-batas. Keputusan memerlukan tindakan tetapi dimaksudkan untuk menuntut manager dalam memutuskan komitmen.²⁴

Berarti kebijakan berdasarkan pendapat ini adalah sebagai pedoman untuk menuntun manager dalam membuat keputusan komitmen. Untuk itu kebijakan yang dibuat dapat meliputi ruang lingkup yang sempit maupun luas. Oleh karena itu Frederick, Davis dan Post berpendapat bahwa kebijakan pada tingkat publik ditujukan kepada tindakan yang diambil

²² Amin Priatna, Disertasi “Analisis Implementasi Kebijakan Kesejahteraan Dosen pada Universitas Pendidikan Indonesia, Paka Sarjana UNJ, tahun 2008, Hlm.15

²³ Ibid., Hlm. 125

²⁴ Harold Koontz, Cyril O’Donnell, and Heinz Wehrich, Management Eighth Edition (New York : McGraw-Hill Book Company, 1992), Hm. 144

pemerintah untuk mempromosikan perhatian umum (masyarakat) banyak kebijakan publik (umum) mulai dari pajak, pertahanan nasional sampai perlindungan lingkungan mempengaruhi bisnis secara langsung. Kebijakan publik dan program ini membuat perbedaan antara keuntungan dan kegagalan.²⁵

Lebih lanjut Muhadjir mengatakan bahwa kebijakan dapat dibedakan menjadi dua yaitu kebijakan substantif dan kebijakan implementatif. Kebijakan substantif adalah keputusan yang dapat diambil berupa memilih alternatif yang dianggap benar untuk mengatasi masalah. Tindak lanjut dari kebijakan substantif adalah kebijakan implementatif yaitu keputusan-keputusan yang berupa upaya-upaya yang harus dilakukan untuk melaksanakan kebijakan substantif.²⁶

Secara empiris kebijakan berupa undang-undang, petunjuk, dan program, dalam sebuah Negara kebijakan dianggap sebagai rangkaian tindakan yang dikembangkan oleh badan atau pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu, diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok pelaku untuk memecahkan masalah tertentu. Dengan demikian berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dari dasar pada masalah yang menjadi rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak, pernyataan cita-cita, prinsip,

²⁵ William C. Frederick, Keith Davis and James E. Post, *Business and Society, Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*, Sixth Edition (New York : McGraw-Hill Publishing Company, 1998), Hlm. 11

²⁶ Noeng H, Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi Reseach* (Yogyakarta : Rake Sarakin, 2003) Hlm.90

atau maksud dalam memecahkan masalah sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan. Dengan kata lain sebagai pedoman untuk bertindak bagi pengambilan keputusan.

3. Kebijakan Pemerintahan

Kebijakan pemerintahan telah banyak dikemukakan para ahli. Beberapa definisi kebijakan pemerintahan dari para ahli itu seperti berikut :

a. Mc Rae dan Wilde

Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "Serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang". Implikasi dari definisi ini bahwa kebijakan pemerintahan itu terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai dan pilihan pemerintah dan berdampak terhadap banyak orang. Jadi pilihan tindakan oleh pemerintah yang dampaknya hanya dirasakan seorang atau sedikit orang saja, maka ia tidak dapat disebut sebagai kebijakan pemerintah.

b. Thomas R. Dye

Mendefinisikan kebijakan pemerintah sebagai "Apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu".

c. Young dan Quinn

Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai tindakan yang tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan

pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan finansial untuk melakukannya.

d. Anderson

Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "Kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah". Jadi menurut Anderson, setiap kebijakan pemerintahan selain dapat dikembangkan oleh badan-badan pemerintahan seperti; lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, juga oleh pejabat pemerintah baik di level nasional, regional maupun lokal.

e. David Easton

Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "Pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat". Maksud definisi ini bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat memaksakan sesuatu (nilai-nilai) kebijaksanaan/kebijakan kepada masyarakatnya secara keseluruhan.

Definisi kebijakan pemerintahan seperti terurai diatas secara umum memiliki 6 (enam) implikasi sebagai berikut :

- a. Kebijakan pemerintahan itu berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah (berupa program, nilai, taktik dan strategi).
- b. Tindakan-tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada anggota masyarakat sehingga bersifat mengikat.

- c. Tindakan-tindakan pemerintah itu dari badan pemerintahan seperti lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang memiliki kewenangan politik, hukum dan finansial untuk melaksanakannya.
- d. Tindakan-tindakan pemerintah itu untuk memecahkan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat.
- e. Tindakan-tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan-tujuan tertentu.
- f. Tindakan-tindakan pemerintah itu selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan masyarakat/publik.

4. Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok

Kebijakan penetapan kawasan tanpa rokok berasaskan :

1. Kepentingan kualitas kesehatan manusia, berarti bahwa penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok semata-mata untuk meningkatkan derajat kualitas kesehatan warga masyarakat;
2. keseimbangan kesehatan manusia dan lingkungan, berarti bahwa pembangunan kesehatan harus dilaksanakan secara berimbang antara kepentingan individu dan kelestarian lingkungan;
3. kemanfaatan umum, berarti bahwa Kawasan Tanpa Rokok harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan dan perikehidupan yang sehat bagi setiap warga negara;
4. keterpaduan, berarti bahwa dalam pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau mensinergikan berbagai komponen terkait;
5. keserasian, berarti bahwa Kawasan Tanpa Rokok harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan kesehatan;

6. kelestarian dan keberlanjutan, berarti bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya mempertahankan Kawasan Tanpa Rokok dan pencegahan terhadap perokok pemula;
7. Partisipatif, berarti bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, baik secara langsung maupun tidak langsung;
8. Keadilan, berarti bahwa pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dilakukan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas generasi maupun lintas gender;
9. Transparansi dan akuntabilitas, berarti bahwa setiap warga masyarakat dapat dengan mudah untuk mengakses dan mendapatkan informasi Kawasan Tanpa Rokok, serta dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya menurut Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bogor tersebut, bahwa kebijakan Penetapan Kawasan Tanpa Rokok bertujuan untuk:

1. Memberikan perlindungan dari bahaya asap rokok bagi perokok aktif dan/atau perokok pasif;
2. Memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat;
3. Melindungi kesehatan masyarakat secara umum dari dampak buruk merokok baik langsung maupun tidak langsung;
4. Menciptakan lingkungan yang bersih dan sehat, bebas dari asap rokok;
5. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
6. Untuk mencegah perokok pemula.

Lebih lanjut menurut penjelasan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok di kota Bogor. Kawasan Tanpa Rokok adalah tempat atau ruangan yang dinyatakan dilarang untuk merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan rokok.

Pimpinan lembaga dan/atau badan pada Kawasan Tanpa Rokok yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok wajib melarang orang merokok di Kawasan Tanpa Rokok pada tempat dan/atau lokasi yang menjadi tanggung jawabnya. Pimpinan lembaga adalah pengelola, manajer, pimpinan.

Pimpinan lembaga dan/atau badan pada Kawasan Tanpa Rokok yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok wajib memasang tanda-tanda dilarang merokok atau pengumuman yang dapat berupa pamflet dan/atau audio visual pada tempat dan/atau lokasi yang menjadi tanggung jawabnya.

Lebih lanjut menurut Pasal 6 ayat (2) bahwa Pimpinan lembaga dan/atau badan pada tempat umum dan tempat kerja yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok dapat menyediakan tempat khusus merokok. Namun pada kasus diatas Pemerintah Kota Bogor Belum sepenuhnya memenuhi tempat untuk perokok, akibatnya perokok di tempat umum masih ada contohnya di pusat perbelanjaan, ditempat ibadah, dilestoran atau ditempat makan, disekolah.

Pimpinan lembaga dan/atau badan berhak untuk:

1. Melakukan pengawasan internal pada tempat dan/atau lokasi yang menjadi tanggung jawabnya;

2. Melarang semua orang untuk tidak merokok di Kawasan Tanpa Rokok yang menjadi tanggung jawabnya baik melalui tanda-tanda atau media yang mudah dimengerti;
3. Memasang tanda-tanda dilarang merokok sesuai persyaratan di semua pintu masuk utama dan di tempat-tempat yang dipandang perlu dan mudah terbaca dan/atau didengar baik.

Orang dan/atau lembaga dan/atau badan yang menjual rokok di Kawasan Tanpa Rokok dilarang memperlihatkan secara jelas jenis dan produk rokok, tetapi dapat ditunjukkan dengan tanda tulisan "disini tersedia rokok". Di samping mengatur tentang larangan, Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok ini juga mengatur tentang sanksi bagi masyarakat yang melanggar ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Daerah tersebut. Dalam Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 ini dijelaskan bahwa bagi siapapun yang melanggar ketentuan yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) dan (3) kebijakan Kawasan Tanpa Rokok yaitu:

- “(2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
- a. pembekuan dan/atau pencabutan izin;
 - b. denda administratif;
 - c. sanksi polisional.
- (3) Pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:
- a. pemberian teguran tertulis pertama;
 - b. pemberian teguran tertulis kedua disertai pemanggilan;
 - c. pemberian teguran tertulis ketiga;
 - d. penindakan atau pelaksanaan sanksi polisional dan/atau pencabutan izin.”

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dinas kelautan dan perikanan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah, yang dibentuk berdasarkan desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah ini menggunakan asas-asas sebagai berikut :

- a. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

- c. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- d. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.
- e. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, sedangkan pemerintah daerah adalah Gubernur, Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan

daerah. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum, perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi Lembaga Sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah di wadahi dalam Lembaga Dinas Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintahan di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa. Di samping itu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintah, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.²⁷

Bab VII Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bagian pertama mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 57 menerangkan, penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah.

²⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), Hlm. 35

Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. kepastian hukum; tertib penyelenggara negara;
2. kepentingan umum;
3. keterbukaan;
4. proporsionalitas;
5. profesionalitas;
6. akuntabilitas;
7. efisiensi;
8. efektivitas; dan
9. keadilan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah terdiri atas Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang wajib diselenggarakan berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Pengertian asas tersebut dapat dilihat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- a. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara
- b. Tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak

diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

- e. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
- f. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
- g. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- i. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara

Otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan pada sistem manajemen pemerintahan yang baik melalui basis transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien. Dengan menerapkan pemerintahan daerah yang baik, otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab akan tercipta dengan baik, maka fungsi pemerintahan daerah adalah:

- a. Menjalankan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.
- b. Melaksanakan pembangunan daerah secara merata.
- c. Menyediakan pelayanan kepada masyarakat secara cepat, murah, mudah dan berkualitas.

C. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan

Kewenangan yang bersumber dari dari rakyat di limpahkan kepada presiden. Kemudian presiden sebagai penanggung jawab pemerintahan pusat melalui undang undang menyerahkan dan atau melimpahkan sebagian

kewenangannya kepada daerah dengan cara desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.²⁸

Prespektif hukum administrasi mengenai sumber kewenangan atau tindakan nyata mengadakan pengaturan ataupun mengeluarkan keputusan tata usaha negara dapat dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh atribusi delegasi cara memperoleh wewenang itu sendiri menurut Philipus M Harjho dikemukakan melalui dua cara yakni perolehan atribusi dan delegasi sedangkan mandat dikemukakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang pendapat ini seirama dengan dikemukakan Hens van Maarseven bahwa dalam melakukan maupun mandat.²⁹

Hamid s attamini dengan mengacu kepustakaan belanda memberikan pengertian atribusi sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh konstitusi (*grondweet*) atau oleh pembentuk Undang Undang yang diberikan kepada suatu organ negara baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Hal ini sejalan dengan Indro harto yang mengemukakan atribusi pada atribusi memberikan kewenangan pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan.³⁰

Mengenai ciri ciri delegasi dalam kewenangan menurut J.B.J.M Ten berge sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif artinya delegans tidak dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.

²⁸ Hanif nurcholis *Teori dan praktik pemerintahan dan otonom daerah*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2005, Hlm 66.

²⁹ Azmi Fendri, *Pengaturan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pemanfaatan sumberdaya mineral dan batu bara*, PTRaja grafindo, Jakarta, 2016, Hlm 173.

³⁰ Ibid Hlm 94

2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan artinya dalam hubungan hierakhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan) artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksana wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan artinya delegans memberikan intruksi(petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.³¹

Terdapat tiga ciri mendasar dalam delegasi :

1. Penyerahan pembuat peraturan perundang undangan dimana delegatris (penerima) bertanggung jawab atas kewenangannya itu.
2. Penyerahan kewenangan dilakukan oleh pemegang atribusi (delegans) kepada delegataris.
3. Hubungan antara delegans dengan delegataris tidak dalam utusan dan bawahan.

Oleh karena itu dalam pada pendelegasian wewenang terlibat tiga pihak yaitu :

1. Pemilik kewenangan.
2. Pemberi kewenangan.

Hal ini berbeda dengan proses pemberian wewenang secara atribusi yang hanya melibatkan dua pihak yaitu pemilik kewenangan dan pemberi kewenangan kepada subjek hukum yang baru dapat dikatakan pula sebagai pembentukan kewenangan pendelgasian kewenangan kepada pihak lain dapat dilakukan terhadap keseluruhan wewenang kedua itu harus dinyatakan dengan tegas dalam peraturan perundang undangan.³²Dengan kebijakan desentralisasi pemerintah pusat menyerahkan menyerahkan kewenangan pemerintahan tersebut kepada daerah. Penyerahan wewenang terdiri atas :

³¹ Ibid Hlm 95.

³² Ibid Hlm 96.

1. Materi wewenang. Materi wewenangnya adalah semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya.
2. Manusia yang disertai wewenang. Manusia yang disertai wewenang adalah masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Jadi bukan kepada kepala daerah atau kepada DPRD atau keduanya
3. Wilayah yang disertai wewenang. Wilayah yang di serahi wewenang adalah daerah otonom, bukan wilayah administrasi.³³

Sifat kewenangan :

1. Kewenangan Terikat : Apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan.
2. Kewenangan fakultatif: Terjadi dalam hal badan tata usaha negara tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan.
3. Kewenanga bebas: Apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan Tata Usaha Negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan.³⁴

³³ Ibid Hlm 75.

³⁴ https://www.academia.edu/5708875/TEORI_KEWENANGAN diakses pada tanggal 18-01-2022 Pukul 13:05