

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka. Pemerintah melalui UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan PP Nomor 109 Tahun 2012 tentang pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan telah mewajibkan pemerintah daerah untuk menetapkan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya masing-masing melalui peraturan daerah (Perda) atau Peraturan perundang-undangan daerah lainnya. Adanya ketentuan hukum tersebut di atas, dimaksudkan tidak lain agar seluruh tata kehidupan bernegara, berbangsa tidak lain dan tidak bukan semata-mata untuk menciptakan masyarakat yang demokratis, sejahtera dan berkeadilan. Sebagaimana yang di kemukakan yaitu “Kondisi demikian sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian, kesadaran, pelayanan dan penegakan hukum yang berintikan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tetib dan teratur.”<sup>1</sup>

Penegakan hukum yang efektif dan berkelanjutan adalah adanya dukungan dan kepatuhan masyarakat dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2014 mengenai Kawasan Tanpa Rokok. Dalam konteks penerapan perda Kawasan Tanpa Rokok, sosialisasi peraturan daerah dilaksanakan dengan harapan adanya dukungan masyarakat yang luas dari semua pihak terhadap penerapan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya. Sosialisasi bertujuan agar masyarakat memahami

---

<sup>1</sup> Fence M Wantu, 2011, *Idee Des Recht Kepastian Hukum, Kedilan dan kemanfaatan (Implementasi dalam proses Peradilan Perdata)* I Penerbit. Pustaka Pelajar

secara mendalam tentang apa itu Kawasan Tanpa Rokok, memahami bahaya rokok terhadap kesehatan dan lingkungan, memahami kawasan atau tempat-tempat dimana saja dilarang merokok dan selanjutnya mematuhi dan menaati seluruh ketentuan yang ada dalam peraturan daerah tentang KTR.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda harus dibuat melalui suatu tahap perencanaan yang disebut dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.

Kesehatan merupakan investasi untuk mendukung pembangunan dengan upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Pembangunan nasional merupakan usaha meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkesinambungan. Upaya besar bangsa Indonesia dalam meluruskan kembali arah pembangunan nasional yang telah dilakukan menuntut reformasi total kebijakan pembangunan di segala bidang. Pembangunan pada hakikatnya adalah perubahan yang terus-menerus yang merupakan kemajuan dan perbaikan menuju ke arah tujuan yang ingin dicapai.<sup>2</sup>

Oleh sebab itu pemerintah melakukan pembangunan kesehatan. Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan disebutkan bahwa tujuan pembangunan kesehatan adalah meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Pemerintah berkewajiban untuk

---

<sup>2</sup> Departemen Kesehatan Republik Indonesia, 2014

menyelenggarakan berbagai upaya kesehatan bagi seluruh warga negara Indonesia dimana salah satu upayanya adalah pengamanan zat adiktif yang diatur dalam bagian ketujuh belas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, bahwa rokok merupakan zat adiktif yang perlu pengamanan dalam penggunaannya agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan diri sendiri, orang lain dan lingkungan sekitarnya.

Masalah tentang rokok merupakan sebuah dilema bagi Pemerintah. Pemerintah berupaya untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat dengan membuat aturan yang ketat tentang rokok namun dilain pihak ada kelompok masyarakat yang terancam keberlangsungan hidupnya apabila aturan tersebut dijalankan, karena ada ratusan ribu orang yang bergantung hidupnya pada industri rokok. Industri rokok menyerap begitu banyak tenaga kerja yang mayoritas adalah para wanita yang tidak lain yaitu untuk membantu perekonomian keluarga selain itu juga ada petani tembakau yang akan dirugikan apabila industri rokok ditutup. Apalagi beberapa waktu yang lalu salah satu ormas islam mengharamkan produk rokok, positif memang namun masih dilematis. Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk melindungi dan meningkatkan kesehatan masyarakat namun juga harus memperhatikan kesejahteraan para buruh pabrik rokok dan petani tembakau.

Salah satu langkah yang diambil pemerintah untuk mengatasi bahaya rokok adalah dengan mengeluarkan kebijakan untuk melarang orang merokok di tempat-tempat yang ditetapkan. Berdasarkan Undang Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, secara tegas menyebutkan pembentukan peraturan kawasan tanpa rokok oleh Pemerintah Daerah pada Bagian Ketujuh Belas Pasal

115. Selain itu, pembentukan kawasan tanpa asap rokok oleh Pemerintah Daerah dipertegas oleh Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2017 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan pada Bagian Enam Pasal 22 ± 25. Pasal 25 yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mewujudkan kawasan tanpa rokok. Namun peraturan tersebut belum menerapkan 100% kawasan bebas asap rokok karena masih dibolehkan membuat ruang khusus untuk merokok dengan ventilasi udara di tempat umum dan tempat kerja. Salah satu Pemerintah Daerah di Indonesia yang telah serius mengatasi masalah bahaya rokok adalah Kabupaten Rokan Hulu.

Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu telah mengeluarkan Perda No 49 tahun 2017 tentang kawasan tanpa rokok dan kawasan terbatas merokok. Perda ini tidak bermaksud melarang orang untuk merokok hanya saja mengatur supaya orang tidak merokok di sembarang tempat. Apabila berada ditempat umum atau tempat kerja yang termasuk kawasan terbatas merokok, maka seseorang dapat merokok asalkan di tempat khusus merokok yang telah disediakan. Penyediaan tempat khusus merokok wajib dilakukan oleh pimpinan atau penanggung jawab kawasan tersebut. Kebijakan penerapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) telah diidentifikasi sebagai strategi intervensi utama pengendalian penyakit tidak menular. Kawasan tanpa rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk melakukan kegiatan merokok, kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, promosi, dan atau mempromosikan produk tembakau.<sup>3</sup>

Dampak asap rokok sudah menjadi isu penting dalam beberapa tahun terakhir. Banyak penelitian mempublikasikan bahaya asap rokok bagi si perokok

---

<sup>3</sup> Ibid

maupun bagi orang yang berada disekitarnya. Kebiasaan merokok merupakan perilaku yang sulit untuk diubah karena efek kecanduan yang ditimbulkan dari nikotin, namun disadari untuk dapat mengurangi dampak negatifnya terutama terhadap lingkungan, demi kesehatan masyarakat, harus ada kebijakan efektif yang diambil, salah satunya dengan penerapan KTR.

Sanksi yang dijatuhkan terhadap pelanggaran KTR ada dua, yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana. Sanksi administratif seperti teguran, bila tak diindahkan akan diperintahkan meninggalkan KTR. Sanksinya berbentuk denda sebesar Rp10 juta atau penjara 15 hari bagi pengelola yang membiarkan orang merokok di KTR. Kemudian denda sebesar Rp5 juta bagi yang masih mempromosikan dan menjual rokok di KTR dan denda Rp50 ribu bagi yang merokok di lingkungan KTR. Saat ini provinsi yang ditengarai berhasil dalam menerapkan Kawasan Tanpa Rokok adalah Jawa Timur dengan kota Surabaya, melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 Kawasan Tanpa Rokok.

Sementara itu di provinsi Riau, Kabupaten Rokan Hulu KTR ini sudah dibahas dan disahkan menjadi Peraturan Daerah pada 2017 lalu. Pengesahan Perbup menuai pro dan kontra. Banyak faktor yang menjadi penghambat berjalannya Perbup ini. Berdasarkan pantauan penulis, dalam hal pengimplementasian, Perbup ini hanya dijalankan ketika ada acara formal di instansi atau lembaga forkopimda dan lembaga yang menjadi wilayah KTR. Kemudian di wilayah KTR tertentu seperti taman bermain anak, dan angkutan umum perbup ini belum dijalankan. Kemudian, Peraturan Bupati ini tidak dijalankan ketika tidak ada acara formal di lembaga tersebut. Hal tersebut

memang tidak menyeluruh setiap lembaga dan tidak pula menyeluruh dilakukan oleh karyawan instansi atau lembaga tersebut. Ini menandakan adanya sikap yang kurang sadar akan pentingnya tertib dalam menjalankan Perbup tersebut sudah menjadi salah satu faktor penghambat dalam pengimplementasian Perbup nomor 49 Tahun 2017 ini.

Oleh karena itu, perlu adanya pembahasan lebih lanjut. Penulis akan menguraikan pada bab berikutnya agar penelitian ini lebih jelas dan dapat difahami. Berdasarkan paparan latar belakang yang telah dikemukakan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Implementasi Penegakan Peraturan Bupati Rokan Hulu No. 49 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok".

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan, sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan tentang kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Rokan Hulu ?
2. Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Nomor 49 Tahun 2017 di Kabupaten Rokan Hulu ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui pengaturan tentang kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Rokan Hulu.
2. Menjelaskan tata cara implementasi Peraturan Bupati Nomor 49 Tahun 2017 di Kabupaten Rokan Hulu.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis :

Secara teoritis, diharapkan dapat bermanfaat untuk mengembangkan pengetahuan dan memperluas wawasan berpikir dalam bidang ilmu hukum, khususnya pengembangan kajian dan penerapan Perda Nomor 49 tahun 2017 tentang kawasan tanpa rokok, baik bagi penulis maupun bagi para pembaca terkait permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini. Serta sebagai sumbangan pemikiran bagi para peneliti lain yang akan melakukan penelitian lebih lanjut.

2. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan wawasan pikiran, serta menjadi salah satu bahan acuan bagi aparat penegak hukum untuk mencari solusi dan upaya dalam penerapan Perda Nomor 49 tahun 2017 tentang kawasan tanpa rokok di Kabupaten Rokan Hulu.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Skripsi ini terdiri dari 5 BAB, antara lain :

1. BAB I Pendahuluan, menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan Proposal Skripsi.
2. BAB II Tinjauan Pustaka, menjelaskan mengenai:

Tinjauan Umum Tentang Peraturan daerah, meliputi mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah dan Kebijakan Publik

Tinjauan Umum Tentang Implementasi Kebijakan, meliputi pengertian Implementasi Kebijakan, dan Faktor-Faktor Penghambat Dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah

Kawasan Tanpa Rokok (KTR)

Pedoman Peraturan Kawasan Tanpa Rokok (KTR)

Pengawasan Peraturan Daerah Nomor 49 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

3. BAB III Metodologi Penelitian, menjelaskan mengenai jenis penelitian, metode pendekatan, sumber data, dan metode analisis data.
4. BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan
5. BAB V Penutup, berupa Kesimpulan dan Saran.
6. Daftar Pustaka

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Desentralisasi dan Kewenangan Penyusunan Peraturan Daerah**

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah” Perda berdasarkan ketentuan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten / Kota” Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 49 Tahun 2017 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi / Kabupaten / Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah<sup>4</sup>.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati / Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati /

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2017 tentang Pemerintahan Daerah

Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati / Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.

Keberadaan Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Disamping terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) Pasal 18 ayat (6), kewenangan pembuatan Perda juga terdapat dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan. Untuk materi muatan Perda diatur dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

“Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”

Disamping pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan, materi muatan Perda juga terdapat dalam Pasal 136 ayat (6) sampai dengan ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

- (1) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi...”

Dalam membuat suatu Perda ada batasan-batasan yang diberikan undang-undang terhadap Pemerintah Daerah, batasan pertama adalah soal kewenangan dan yang kedua adalah keberadaan Perda dalam hierarki perundangundangan di Indonesia. Batasan kewenangan mencakup dua hal, pertama adalah batasan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sedangkan yang kedua batasan kewenangan yang dimiliki oleh daerah yaitu Kabupeten/ Propinsi.

Untuk yang pertama pengaturannya mengacu kepada Pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada DPRD dan Pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangan sebagai berikut:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan batasan tentang kewenangan pemerintahan kabupaten dan atau kota sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;

- k. Pelayanan pertanahan;
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya kedua batasan kewenangan setiap Perda yang dilahirkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota haruslah dikeluarkan oleh DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah. Jika ada Perda yang lahir dengan tidak melibatkan salah satunya maka Perda tersebut dianggap batal demi hukum. Demikian pula soal kewenangan pemerintahan, Perda yang dihasilkan tidak boleh melanggar kewenangan Pasal 14 ayat (2). Batasan kewenangan ini juga mengacu kepada jenis kewenangan yang diberikan, apakah dengan kewenangan delegasi (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*) atau kewenangan atribusi (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*). Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-undang Dasar) atau *Wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan.<sup>5</sup>

Sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik

---

<sup>5</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya, cet.5 (Jakarta: Kanisius, 2002), hl 35.

dinyatakan secara tegas atau tidak Batasan ke dua yang harus dipatuhi oleh suatu daerah adalah tentang hierarki peraturan perundangundangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan. Hierarki peraturan perundang-undangan dalam aturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar (UUD).
2. Undang-Undang/ Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Peraturan Pemerintah.
4. Peraturan Presiden.
5. Peraturan Daerah yang meliputi:
  - a. Peraturan Daerah Propinsi yang dibuat oleh DPRD Propinsi bersama gubernur.
  - b. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.
  - c. Peraturan Desa/peraturan setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Disamping memenuhi syarat dalam konteks desentralisasi Perda juga harus memenuhi azas pembentukan hukum yang baik yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan,
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat,

3. Keseuaian antara jenis dan materi muatan,
4. Dapat dilaksanakan,
5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan,
6. Kejelasan rumusan,
7. Keterbukaan

### **2.1.1 Kerangka Regulasi Pembentukan Peraturan Daerah**

Perda adalah peraturan perundangundangan yang pembentukannya terikat oleh banyak pengaturan. Proses pembentukannya sampai dengan proses evaluasinya tersebar mulai dari undang-undang, keputusan menteri dalam negeri sampai dengan Tata Tertib DPRD masing-masing Perda juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis Produk Hukum Daerah. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa jenis produk hukum daerah adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah;
2. Peraturan Kepala Daerah;
3. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
4. Keputusan Kepala Daerah;
5. Instruksi Kepala Daerah

Dalam proses pembentukannya Perda diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 31 tentang persiapan pembentukan Perda, kemudian

dalam Pasal 40 sampai dengan Pasal 43 tentang proses pembahasan Perda.

2. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu dalam Pasal 139 sampai dengan Pasal 142 yang mengatur soal partisipasi publik dalam pembuatan Perda, penyiapan Perda dan penyebarluasan rancangan Perda.
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah.
5. Tata Tertib masing-masing DPRD.

### **2.1.2 Perencanaan Peraturan Daerah**

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati / Walikota untuk disahkan.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/peraturan\\_daerah](http://id.wikipedia.org/wiki/peraturan_daerah) (diakses tanggal 05 September 2022)

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda harus dibuat melalui suatu tahap perencanaan yang disebut dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.

Setelah lahirnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum ada suatu aturan yang mengatur tentang mekanisme penyusunan Prolegda. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang prosedur penyusunan produk hukum daerah hanya mengatur bahwa penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Prolegda.<sup>7</sup>

Aturan mengenai Prolegda, sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 pada intinya mengatur pedoman penyusunan Prolegda Provinsi, Kabupaten/Kota dan Program Legislasi Desa atau nama lainnya. Prolegda Provinsi, Kabupaten/Kota atau Desa meliputi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Keputusan Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Rancangan Keputusan Bupati/Walikota atau Rancangan Peraturan Desa dan Rancangan Keputusan Kepala Desa. Prolegda sebagaimana dimaksud diatas disusun setiap tahun atau dengan kata lain Prolegda di susun untuk jangka pendek.

---

<sup>7</sup> Departemen Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, Permen Dalam Negeri No. 16, tahun 2006, ps 4.

Secara garis besar mekanisme penyusunan Prolegda sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 dan Pasal 5 Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas sebagai berikut:

1. Pimpinan unit kerja menyiapkan Rencana Prolegda Provinsi/ Kabupaten/Kota setiap tahun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing unit kerja.
2. Pembahasan rencana Prolegda tersebut di atas dikoordinasikan oleh Biro Hukum Sekretariat Provinsi/ Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten/Kota.
3. Hasil Pembahasan Prolegda tersebut di atas diajukan oleh Biro Hukum Sekretariat Provinsi kepada Gubernur dan oleh Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Kota kepada Bupati/ Walikota.
4. Prolegda Provinsi ditetapkan oleh Gubernur dan Prolegda Kabupaten/ Kota ditetapkan oleh Bupati/ Walikota.

Prosedur penyiapan Perda diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Pasal 5 Permendagri tersebut menyatakan bahwa penyiapan di lingkungan pemerintah dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Akan tetapi SKPD dapat mendelegasikannya kepada Biro Hukum atau ke bagian hukum.<sup>8</sup> Selanjutnya mereka akan membentuk apa yang disebut dengan Tim antar Satuan

---

<sup>8</sup> Departemen Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, Permen Dalam Negeri No. 16, tahun 2006, ps 5 ayat (2)

Kerja Daerah. Ketua Tim antar Satuan Kerja harus melaporkan perkembangan kepada Sekretaris Daerah untuk memperoleh arahan.<sup>9</sup>

Sebuah rancangan Perda yang telah selesai dibahas harus mendapatkan paraf dari Kepala Biro Hukum dan Kepala Bagian Hukum serta pimpinan SKPD terkait sebagai tanda adanya koordinasi. Selanjutnya pimpinan SKPD mengajukan Rancangan Perda kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan atau penyempurnaan terhadap rancangan Perda tersebut. Rancangan yang sudah final diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan.

Aturan tentang proses pembahasan Perda terdapat di dalam Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Akan tetapi secara umum hampir semua Tata Tertib DPRD di Indonesia mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembuatan Tata Tertib DPRD. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah biasanya dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan yang diuraikan sebagai berikut:

1. Pembicaraan tingkat pertama, meliputi penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah; penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/ Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau Perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD.

---

<sup>9</sup> Departemen Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, Permen Dalam Negeri No. 16, tahun 2006Departemen Dalam Negeri, ps 7.

2. Pembicaraan tingkat kedua, pada dasarnya merupakan tahapan pemberian tanggapan dari Kepala Daerah atau fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang disulkan. Apabila Rancangan Peraturan Daerah tersebut berasal dari Kepala Daerah maka tanggapan akan disampaikan oleh masing-masing fraksi. Begitupun sebaliknya apabila Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD maka tanggapan disampaikan oleh Kepala Daerah. Pembicaraan tingkat dua ini juga masih dilaksanakan dalam sidang paripurna DPRD.
3. Pembicaraan tingkat ketiga, adalah proses pembicaraan yang lebih intensif atas Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan. Pembahasan tidak lagi dilakukan dalam forum rapat paripurna akan tetapi di dalam forum rapat komisi, gabungan komisi atau panitia khusus. Penentuan jenis alat kelengkapan yang membahas Rancangan Peraturan Daerah tersebut biasanya ditentukan oleh Panitia Musyawarah (Panmus) dengan mempertimbangkan beberapa hal, misalnya saja lingkup permasalahan yang ada dalam Rancangan Peraturan Daerah, kesibukan alat kelengkapan dan sebagainya. Pada pembahasan tingkat tiga ini juga biasanya dilakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang merupakan momentum bagi masyarakat yang ingin terlibat dalam proses pembahasan peraturan daerah.
4. Pembicaraan tingkat keempat adalah tahap pengambilan keputusan dan pengesahan atas Rancangan Peraturan Daerah. Proses ini didahului dengan laporan hasil pembicaraan tingkat tiga dari ketua alat

kelengkapan yang memahasnya. Kemudian setiap fraksi menyampaikan pendapat akhir mereka atas Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Baru kemudian dilakukan pengambilan keputusan apakah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui atau tidak oleh DPRD dan Kepala Daerah. Pembahasan tingkat keempat ini ditutup dengan penyampaian sambutan Kepala Daerah. Pada tahapan ini seorang anggota DPRD dapat menyatakan pendapat yang berbeda atas keputusan yang diambil dalam rapat paripurna yang disebut dengan minderheits nota. Akan tetapi hal ini sangat jarang terjadi di pembahasan Peraturan Daerah di Indonesia.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Kemudian Kepala Daerah harus membubuhkan tanda tangan selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Peraturan Daerah yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Keuangan. Perda yang bersifat mengatur setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah harus didaftarkan kepada Pemerintah untuk Perda Provinsi dan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota.

### 2.1.3 Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan proyek-proyek tertentu.<sup>10</sup> Kebijakan publik merupakan alokasi nilai yang otoritatif oleh seluruh masyarakat. Akan tetapi, hanya pemerintah sajalah yang berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari nilai-nilai tersebut. Menurut pandangannya, kebijakan merupakan studi tentang proses pembuatan keputusan atau proses memilih dan mengevaluasi informasi yang tersedia, kemudian memecahkan masalah.<sup>11</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memberi kewenangan kepada Pemerintah untuk melakukan pengawasan atas Perda baik untuk tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu pertama, pengawasan yang dilakukan setelah Perda disahkan, kedua pengawasan yang dilakukan sebelum Perda disahkan. Bentuk pengawasan pertama disebut dengan pengawasan preventif, sedangkan bentuk kedua disebut pengawasan represif.

Tata cara pengawasan represif diatur dalam Pasal 145 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan. Tata cara yang diatur dalam dua peraturan tersebut sebagai berikut:

---

<sup>10</sup> Wahab, Solichin Abdul. 1997. Analisis Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara

<sup>11</sup> Thoha, Miftah. Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hal 62-63

1. Pemerintah Daerah menyerahkan Perda kepada Pemerintah paling lambat tujuh hari setelah ditetapkan;
2. Pemerintah dapat membatalkan Perda apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usul Menteri Dalam Negeri paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak ditetapkan. Perda dinyatakan berlaku, apabila dalam jangka waktu ini pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden;
4. Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda paling lambat tujuh hari setelah keputusan pembatalan;
5. DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda;
6. Kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung apabila Propinsi/Kabupaten/Kota tidak menerima pembatalan Perda. Pengajuan keberatan ini harus berdasarkan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan;
7. Apabila Mahkamah Agung mengabulkan keberatan, maka putusannya menyatakan Peraturan Presiden batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sementara itu mekanisme pengawasan terhadap Perda yang mengatur tentang Retribusi dan Pajak Daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selanjutnya, aturan tentang pengawasan Perda dalam undang-undang tersebut dijabarkan lagi dalam Peraturan Pemerintah

Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Walaupun pengaturan pada tingkat peraturan pemerintah dipisah, namun tata cara yang diatur untuk melakukan pengawasan atas Perda Retribusi Daerah atau Perda Pajak Daerah tetap sama.

## **2.2 Tinjauan Umum Tentang Implementasi Kebijakan**

### **2.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Menurut Purwanto & Sulistyastuti (2015), untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut, maka suatu kebijakan membutuhkan masukan-masukan seperti: <sup>12</sup>

- a) Masukan kebijakan (*policy input*),
- b) Keluaran kebijakan (*policy output*),
- c) *Implementing agency*,
- d) *Sosialisasi kebijakan*,
- e) *Delivery activities*,
- f) *Policy effect*,
- g) *Policy outcome*

Bertolak dari hal itu, yang menjadi pembahasan pada bagian ini adalah bagaimana para *implementing agency* dapat menghantarkan *policy output* kepada kelompok sasaran sesuai dengan ketentuan kebijakan yang telah

---

<sup>12</sup> Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2015). Implementasi Kebijakan Publik (2 ed.). Yogyakarta: Gava Media

ditetapkan. Maka dari itu, menentukan model paradigma yang cocok untuk dipakai sebagai kerangka teoritis yang sesuai dengan persoalan, fenomena, data dan tujuan penelitian ini melalui verifikasi-verifikasi, relevansi, dan komparasi teoritis-empiris merupakan solusinya.<sup>13</sup>

Berkenaan dengan itu, pada kenyataannya cukup banyak penelitian terdahulu yang membahas perihal implementasi kebijakan mengenai kawasan tanpa rokok, hanya saja jarang sekali penelitian deskriptifkualitatif berbasis pendekatan grounded theory dengan berbagai pendekatan kritis-teoritis lainnya diterapkan sebagai metodenya. Kebanyakan, penelitian terdahulu mengenai kebijakan kawasan tanpa rokok dilakukan oleh peneliti dengan background pendidikan berbasis kesehatan maupun kesehatan masyarakat, seperti halnya penelitian implementasi kebijakan tentang KTR yang dilakukan A Ikram Rifqi (Fiqri, 2017), dan Putri Permatasari (Permatasari, 2016) dengan lingkungan kampus sebagai objek penelitiannya.

Kemudian Mua, Sudirman dan Kadri (Mua, Sudirman, & Kadri, 2018) dengan lembaga kesehatan masyarakat sebagai objek penelitiannya. Sedangkan Lubis, Nyorong dan Aini dengan Pengadilan Negeri sebagai objek penelitiannya (Lubis, Nyorong, & Aini, 2019). Dari semua penelitian yang mereka lakukan hampir semuanya mengadopsi pendekatan paradigma model implementasi kebijakan yang di gagas para pakar Generasi II yang bersifat top-down seperti, Edward III dan Van Meter & Van Horn, melalui penerapan sudut pandang yang praktis.

---

<sup>13</sup> Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik, Teori, dan Proses. Yogyakarta: Media Pressindo

Sedangkan penelitian lainnya yang sama dilakukan oleh beberapa peneliti berlatar belakang studi ilmu sosial. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Fachrizal (David, 2018) dan Fernando & Marom (Fernando & Marom, 2016) dengan lembaga kesehatan sebagai objek penelitiannya Puskesmas. Penelitian Saputra yang berobjek di kantor pemerintahan kecamatan (Saputra, 2019). Kemudian penelitian yang berobjek di wilayah perkotaan/kabupaten yang dilakukan Agustin (Wibowo, 2019), Amirah (Amirah, 2018), Yusdi (Maulidya, 2018), Setianingsih, Wahyati & Widyorini (Setianingsih, Wahyati, & Widyorini, 2015), dan Meysi (Ariska, 2017) serta penelitiannya Winengan di Kota Mataram (Winengan, 2107).

Berdasarkan telaahan peneliti dari hasil penelitian terdahulu tersebut dapat diketahui, bahwa para peneliti terdahulu cenderung lebih banyak didominasi oleh pendekatan paradigma model implementasi kebijakan George Edward III. Meskipun demikian, peneliti menemukan pendekatan teoritis lainnya dari penelitian yang dilakukan Bulqis, yang menjelaskan mengenai kegagalan implementasi publik melalui pendekatan teoritis David C Korten. Dalam penelitiannya dijelaskan, bahwa kegagalan pemerintah di dalam mengimplementasikan suatu kebijakan disebabkan oleh tiga jenis aspek, pertama tergantung pada programnya sendiri, kedua implementor kebijakan, ketiga pengguna kebijakan atau target policy (Amirah, 2018, p. 11). Hanya saja, dari seluruh penelitian yang ditelaah peneliti, peneliti tidak menemukan secara jelas dan gamblang, mengenai bagaimana, dan mengapa formulasi atau cara dalam menentukan konsep paradigma yang dipakai dalam penelitian-penelitiannya.

Implementasi kebijakan publik dikatakan berhasil jika apa yang diharapkan dari adanya kebijakan tersebut dapat diraih, yang dicapai melalui pelaksanaan yang sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Hasilnya adalah bahwa apa yang menjadi tujuan tidaklah melenceng dari tujuan semula. Dalam suatu proses implementasi kebijakan terkadang tidak selancar apa yang diperkirakan sebelumnya. Dalam banyak kasus, seringkali implementasi kebijakan menemui suatu kendala atau tantangan, terutama karena adanya berbagai kepentingan. Implementasi kebijakan publik bukanlah suatu hal yang mudah. Oleh karenanya, belum tentu suatu kebijakan publik dapat diimplementasikan dengan baik. Kadangkala apa yang sudah ditetapkan dalam kebijakan publik berbeda dengan keadaan di lapangan dan hasil yang dicapai.

Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari adanya kesesuaian antara pelaksanaan/penerapan kebijakan dengan desain, tujuan, sasaran dari kebijakan itu sendiri dan memberikan hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Asumsi yang dapat dibangun mengenai konsep keberhasilan kebijakan adalah bahwa semakin tinggi derajat kesesuaiannya, maka akan semakin tinggi pula peluang keberhasilan kinerja implementasi kebijakan untuk menghasilkan out put yang telah digariskan.<sup>14</sup>

### **2.2.2 Faktor-Faktor Penghambat Dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah**

Kamus Besar Bahasa Indonesia, menjelaskan yang dimaksud dengan penghambat adalah hal yang menjadi penyebab atau karenanya tujuan atau keinginan tidak dapat diwujudkan. Menurut Bambang Sunggono dalam buku

---

<sup>14</sup> Tangkilisan, 2003, Kebijakan Publik yang Membumi, Konsep, Strategi dan Kasus, Lukman Offset dan YPAPI, Yogyakarta, h. 31.

Hukum dan kebijakan publik, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

1. Isi kebijakan Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya- sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biayadana dan tenaga manusia.
2. Informasi Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
3. Dukungan Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut. d. Pembagian potensi Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam

implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana.

### **2.3 Kawasan Tanpa Rokok (KTR)**

Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk melakukan kegiatan produksi, penjualan, iklan, promosi dan atau penggunaan rokok.<sup>15</sup> Penetapan KTR merupakan upaya perlindungan untuk masyarakat terhadap risiko ancaman gangguan kesehatan karena lingkungan tercemar asap rokok. Secara umum, penetapan KTR bertujuan untuk menurunkan angka kesakitan dan kematian akibat rokok, dan secara khusus, tujuan penetapan KTR adalah mewujudkan lingkungan yang bersih, sehat, aman dan nyaman, memberikan perlindungan bagi masyarakat bukan perokok, menurunkan angka perokok, mencegah perokok pemula dan melindungi generasi muda dari penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan zat Adiktif (NAPZA).<sup>16</sup> Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dalam rangka penyelenggaraan pengamanan bahan yang mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi kesehatan. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 109 Tahun 2012 pasal 50, Kawasan Tanpa Rokok yang dimaksud ialah:

- a) Fasilitas pelayanan kesehatan;
- b) Tempat proses belajar mengajar;
- c) Tempat anak bermain;
- d) Tempat ibadah;

---

<sup>15</sup> [http://dr-s-m-fkm.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-41646KAWASAN%20TANPA% 20ROKOK,% 20MENGAPA% 20TIDAK.html](http://dr-s-m-fkm.web.unair.ac.id/artikel_detail-41646KAWASAN%20TANPA%20ROKOK,%20MENGAPA%20TIDAK.html) (diakses tanggal 08 September 2022)

<sup>16</sup> Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2010.

- e) Angkutan umum;
- f) Tempat kerja; dan
- g) Tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.

Berdasarkan poin-poin diatas, dapat diketahui bahwa larangan kegiatan menjual, mengiklankan, dan mempromosikan Produk Tembakau tidak berlaku bagi tempat yang digunakan untuk kegiatan penjualan Produk Tembakau di lingkungan Kawasan Tanpa Rokok. Larangan kegiatan memproduksi Produk Tembakau tidak berlaku bagi tempat yang digunakan untuk kegiatan produksi Produk Tembakau di lingkungan Kawasan Tanpa Rokok. Meski demikian, kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 poin ‘f’ dan poin ‘g’ menyediakan tempat khusus untuk merokok. Tempat khusus untuk merokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus merupakan ruang terbuka yang berhubungan langsung dengan udara luar, dengan demikian, Pemerintah Daerah wajib menetapkan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya dengan Peraturan Daerah.<sup>17</sup>

Kebijakan pemerintah untuk mengatur Kawasan Tanpa Rokok (KTR) harus didukung oleh seluruh elemen, terutama masyarakat. Semakin banyak masyarakat yang mendukung untuk pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Rokan Hulu, maka semakin mudah perda KTR diterapkan. Untuk mendukung pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, masyarakat dapat berperan sebagai berikut :

- a) Pemikiran dan masukan berkenaan dengan penentuan kebijakan dan/atau pelaksanaan program pengamanan bahan yang mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi kesehatan;

---

<sup>17</sup> Peraturan Pemerintah RI Nomor 109 Tahun 2012 pasal 50

- b) Penyelenggaraan, pemberian bantuan, dan/atau kerjasama dalam kegiatan penelitian dan pengembangan pengamanan bahan yang mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi kesehatan;
- c) Pengadaan dan pemberian bantuan sarana dan prasarana bagi penyelenggaraan pengamanan bahan yang mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi kesehatan;
- d) Keikutsertaan dalam pemberian bimbingan dan penyuluhan serta penyebarluasan informasi kepada masyarakat berkenaan dengan penyelenggaraan pengamanan bahan yang mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi kesehatan; dan
- e) Kegiatan pengawasan dan pelaporan pelanggaran yang ditemukan dalam rangka penyelenggaraan pengamanan bahan yang mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi kesehatan.

Peran serta masyarakat dalam rangka penyelenggaraan upaya pengamanan bahan yang mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi kesehatan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat, Pemerintah dan Pemerintah Daerah bekerja sama dengan lembaga terkait lainnya untuk menyebarkan informasi dan edukasi penyelenggaraan pengamanan bahan yang mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi kesehatan.

#### **2.4 Pedoman Peraturan Kawasan Tanpa Rokok (KTR)**

Peraturan Yang Mengatur Tentang Larangan Merokok Ditempat Umum. Sejak tahun 1999, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan, Indonesia telah memiliki peraturan untuk

melarang orang merokok di tempat-tempat yang ditetapkan. Peraturan Pemerintah tersebut, memasukkan peraturan Kawasan Tanpa Rokok pada bagian enam Pasal 22 – 25. Pasal 25 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok.

Namun peraturan tersebut belum menerapkan 100% Kawasan Bebas Asap Rokok karena masih dibolehkan membuat ruang khusus untuk merokok dengan ventilasi udara di tempat umum dan tempat kerja. Dengan adanya ruang untuk merokok, kebijakan kawasan tanpa rokok nyaris tanpa resistensi. Pada kenyataannya, ruang merokok dan ventilasi udara kecuali mahal, kedua hal tersebut secara ilmiah terbukti tidak efektif untuk melindungi perokok pasif, disamping rawan manipulasi dengan dalih "hak azasi bagi perokok".<sup>18</sup> Dasar hukum kawasan tanpa rokok di Indonesia cukup banyak yaitu:

- a) Undang-Undang (UU) No. 36 tahun 2009 tentang kesehatan,
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,
- c) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen,
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak,
- e) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang penyiaran,
- f) Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 41/1999 tentang pengendalian pencemaran udara,
- g) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

---

<sup>18</sup> [Anitationhealth.Blogspot.Com/2012/01/Stake-Holder-Terhadap-Area-BebasAsap.Html](http://Anitationhealth.Blogspot.Com/2012/01/Stake-Holder-Terhadap-Area-BebasAsap.Html) (diakses tanggal 09 September 2022)

- h) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.
- i) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara.
- j) Instruksi Menteri Kesehatan Nomor 84/Menkes/Inst/II/2002 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Tempat Kerja dan Sarana Kesehatan.
- k) Instruksi Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 161/Menkes/Inst/III/1990 tentang Lingkungan Kerja Bebas Asap Rokok.
- l) Peraturan Daerah Rokan Hulu Nomor 49 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

## **2.5 Pengawasan Peraturan Daerah Nomor 49 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok**

Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin adanya kearsipan antara penyelenggara tugas pemerintahan oleh daerah-daerah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.<sup>19</sup> Pada dasarnya pengertian dasar dari suatu pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.<sup>20</sup>

Pengawasan dan evaluasi kebijakan Perda tentang kawasan tanpa asap rokok dan kawasan tertib rokok dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan bekerja sama dengan SKPD seperti pendidikan, agama, pariwisata, LKAAM, Infokom, dan

---

<sup>19</sup> Viktor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hal. 233

<sup>20</sup> Sujamto, Aspek Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), al. 53

Forum Kota Sehat dan Perguruan Tinggi. Kabupaten Rokan Hulu membentuk tim pemantau yang tugasnya melakukan inspeksi mendadak, yang disediakan anggaran untuk kegiatannya oleh Pemerintah Kabupaten. Kabupaten Rokan Hulu dalam hal pengawasan dilakukan oleh Dinas Kesehatan sebagai koordinator. Kemudian evaluasi tentang efektivitas kebijakan KTR terhadap penurunan perokok aktif sejauh ini belum berjalan rutin, namun tingkat kepatuhan masyarakat terhadap peraturan kawasan tertib rokok sudah ada, akan tetapi tingkat kepatuhan masyarakat terhadap peraturan kawasan tanpa asap rokok masih rendah.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.<sup>21</sup> Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis. Penelitian ini melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini, bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh. Sifat penelitian dalam skripsi ini merupakan penelitian deskriptif analitis yang merupakan penelitian yang menggambarkan masalah dengan cara menjabarkan fakta secara sistematis, faktual dan akurat.<sup>22</sup>

#### **3.2 Metode Pendekatan**

Mengenai beberapa gejala dan permasalahan telah dijelaskan dan diuraikan sedari awal, maka dari itu, upaya membangun dasardasar teoritis dalam penelitian ini melalui identifikasi teoritis yang ada, mendorong peneliti untuk menggunakan pendekatan teoritis yang dibangun George Edward III mengenai implementasi kebijakan. Menurut Edward III, ada empat critical factors yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan (Agustino, 2016, hal. 149-153), yaitu diantaranya:

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 1.

<sup>22</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: RadjaGrafindo Persada 2007), hal. 42

a) *Communication* (komunikasi).

Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2011, hal. 97). Agar implementasi kebijakan menjadi efektif, maka para pihak yang bertanggungjawab atas pelaksanaan suatu kebijakan harus benar-benar memahami apa yang harus dilakukan. Untuk itu, arahan terhadap implementasi kebijakan harus ditransmisikan secara tepat, jelas, akurat, dan konsisten. Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu: transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*), dan konsistensi informasi (*consistency*).

b) *Resources* (sumber daya).

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011, hal. 98) mengemukakan bahwa: jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya dalam hal ini mencakup, sumber daya manusia (*staff*), fasilitas (*facility*), informasi dan kewenangan (*information and authority*) serta biasanya dalam khasana kebijakan ini bersangkutan dengan input kebijakan itu sendiri, yakni anggaran (*budgetary*).

c) *Disposition* (kecenderungan sikap pelaksana kebijakan)

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai

dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Selain itu, untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan perlu membangun sikap pelaksana kebijakan yang digerakkan oleh misi, bukan aturan dan anggaran. Meskipun demikian, George. C Edward menyatakan, beberapa hal penting yang perlu untuk dicermati dalam variabel ini yakni, perhatian terhadap dimensi pemilihan dan pengangkatan birokrat serta manipulasi insentif bagi para pelaksana kebijakan (Agustino, 2016, hal. 153).

d) *Bureaucratic Structure* (struktur birokrasi)

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat dalam bentuk standar operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah fragmentasi yang merupakan upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara unit kerja.

### **3.3 Sumber Data**

Penelitian yuridis normatif menggunakan jenis data sekunder sebagai data utama. Data sekunder adalah data yang didapat tidak secara langsung dari objek

penelitian. Data yang sudah jadi yang dikumpulkan oleh pihak lain dengan berbagai cara atau metode.<sup>23</sup> Data yang dipakai adalah sebagai berikut:

- a) Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait. Misalnya Undang-Undang 1945, Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 49 Tahun 2017, tentang Kawasan Tanpa Rokok, Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- b) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yakni hasil karya para ahli hukum berupa buku-buku, pendapat-pendapat sarjana, yang berhubungan dengan pembahasan skripsi ini.
- c) Bahan hukum tertier, yang mencakup bahan yang memberi petunjuk-petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti: kamus hukum, jurnal ilmiah, dan bahan-bahan lain yang relevan dan dapat melengkapi data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.

### **3.4 Teknik pengumpulan data**

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan sebagai berikut :

- a) Pengumpulan data dari penulisan skripsi ini dilakukan melalui teknik studi pustaka (*library research*) melalui studi pustaka dengan mengambil data yang diperoleh secara teknis dan penelusuran situs internet maupun

---

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Op.cit, hal. 33.

tulisan-tulisan dalam bentuk lain yang sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti.<sup>24</sup>

- b) Studi lapangan (*field research*). Dalam hal ini penulis mencari dan mengumpulkan data yang bersumber dari kepustakaan dan melakukan penelitian lapangan untuk mencari dan mengumpulkan data sekunder dengan menggunakan wawancara dengan informan.

### **3.5 Populasi dan Sampel Penelitian**

#### **3.5.1 Populasi**

Populasi merupakan sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama. Populasi merupakan keseluruhan atau himpunan obyek dengan ciri yang sama. Populasi merupakan keseluruhan pihak yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dalam penelitian ini. Adapun yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah seluruh karyawan yang bekerja pada instansi dan lembaga pemerintahan, dan masyarakat Rokan Hulu yang tinggal di daerah wilayah Kawasan Tanpa Rokok.

#### **3.5.2 Sampel**

Menurut Sugiyono, penentuan sampel atau informan dalam penelitian kualitatif berfungsi untuk mendapatkan informasi yang maksimum, Sehingga penelitian ini menggunakan teknik purposive sampling, yaitu cara penentuan informan yang ditetapkan secara sengaja atas dasar kriteria atau orang yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan,

Objek/lokasi penelitian ini dilakukan di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hulu, dengan sampel objek observasi penelitian yakni: Satuan

---

<sup>24</sup> Syahza, Almasdi. 2009 Metodologi Penelitian. Riau: Cv Witra Irzani.

Tugas (SATGAS) penegak kebijakan kawasan tanpa rokok (KTR). Informan dalam penelitian ini yakni tim Satuan Tugas penegak Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang diantaranya, Kepala Bidang Penegak Peraturan Perundang-Undangan Rokan Hulu (Arinaldi), Ka.Satpol-PP Rokan Hulu (Ridarmanto), Kepala Dinas Kesehatan Rokan Hulu (Bambang), Kepala Dinas Sosial dan P3A Rokan Hulu (Damri Poti), dan Dirut RSUD Rokan Hulu (dr. Zuldi Afki). Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut :

No	Populasi dan Sampel	Jumlah
1	Kepala Bidang Penegak Peraturan Perundang-Undangan Rokan Hulu	1
2	Ka.Satpol-PP Rokan Hulu	1
3	Kepala Dinas Kesehatan Rokan Hulu	1
4	Kepala Dinas Sosial dan P3A Rokan Hulu	1
5	Dirut RSUD Rokan Hulu	1
Total		5

*Sumber: Data olahan penelitian 2023*

### 3.6 Metode Analisis Data

Data yang berhasil dikumpulkan, data sekunder, kemudian diolah dan dianalisa dengan mempergunakan teknik analisis metode kualitatif, yaitu dengan menguraikan semua data menurut mutu, dan sifat gejala dan peristiwa hukumnya melakukan pemilahan terhadap bahan-bahan hukum relevan tersebut di atas agar sesuai dengan masing-masing permasalahan yang dibahas dengan mempertautkan bahan hukum yang ada. Teknik analisis data yang digunakan adalah deskriptif analisis. Deskriptif analisis adalah prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara memaparkan data yang diperoleh dari hasil pengamatan di lapangan

dan studi pustaka kemudian dianalisis dan diinterpretasikan dengan member kesimpulan. Mengolah dan menginterpretasikan data guna mendapatkan kesimpulan dari permasalahan serta memaparkan kesimpulan dan saran, yang dalam hal ini adalah kesimpulan kualitatif, yakni kesimpulan yang dituangkan dalam bentuk pernyataan dan tulisan.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Edy Ikhsan dan Mahmud Siregar, *Metode penelitian dan Penulisan Hukum Sebagai Bahan Ajar* (Medan: Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2009), hlm. 54.