

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Menurut Organisasi Kesehatan Dunia, Indonesia ialah wilayah terbesar ke-3 pengguna rokok di universal. Lebih dari 70% anak-anak di Indonesia terpapar asap rokok, yang berisiko mengalami berbagai penyakit terkait rokok. Penelitian GYT memaparkan bahwa pengidap rokok di kalangan remaja sangat menyramkan.¹ Perkiraan 70jt anak Indonesia, sebanyak 37% di antaranya terlibat dalam penggunaan rokok. atau sekitar 25,9 jt orang Di Indonesia sehingga membuat Indonesia sebagai perokok terbanyak di Dunia.² Secara bersamaan, hasil penelitian kesehatan di Indonesia pada tahun 2010 menunjukkan bahwa persentase penduduk Indonesia yang merokok mencapai 34,7%. Dari jumlah tersebut, sebanyak 1,7% dari perokok mulai merokok ketika usia mereka antara 5 hingga 9 tahun, sedangkan 43,3% dari perokok mulai merokok saat usia remaja, yaitu antara 15 hingga 19 tahun pada tahun 2011.³ Secara rinci, Susenas 2001, 2004, dan RKD tahun 2013, dapat dilihat jumlah remaja usia 10 sampai 14 tahun yang menjadi perokok pemula meningkat hampir dua kali lipat dalam kurun waktu kurang dari sepuluh tahun.⁴

¹ Nurmiati, *Persepsi kebijakan kawasan tanpa rokok di kampus fakultas Ilmu Keolaharagaan dan kesehatan Universitas Negeri makassar*, Makassar 2023, hlm 106.

² Ibid., hlm 27

³ dinkesJakarta. (2022, 05 28). HTTS 2022: Seberapa Besar Populasi Perokok di Indonesia

⁴ Nurmiati. *Op. cit.*

Salah satu isu kesehatan masyarakat yang paling berdampak di dunia adalah guna produk tembakau di rokok. Konsumsi tembakau menyebabkan lebih dari 8 juta kematian setiap tahunnya di seluruh dunia tembakau.⁵

⁵ Ibid., hlm 27

Sekitar tujuh juta orang di antaranya meninggal akibat mengonsumsi langsung tembakau, sementara satu juta dua ratus ribu orang meninggal karena terpapar asap rokok dari orang lain.⁶ Di seluruh dunia, terdapat jutaan laki dan perempuan diatas 15 tahun merupakan perokok aktif.⁷ Menurut data yang diterbitkan oleh ACS dalam *The Tobacco Atlas* tahun 2018, Indonesia berada pada peringkat ke 3 ialah negara dengan jumlah konsumen rokok harian terbanyak, yaitu sebanyak 49,8 juta orang. Komposisi d dari 66,6% laki-laki dan 2,1% cewek, yang setara dengan sekitar 1,1 juta perempuan.⁸

Survei Tembakau Global (GATS) tahun 2021 melaporkan bahwa 34,5% dari jumlah orang memakai produk tembakau, dengan angka terperinci menunjukkan 65,5% di antaranya adalah laki-laki dan 34,5% adalah perempuan.⁹, 33,5% aktif, sebagian besar yaitu 64,7% pria dan 2,3% wanita.¹⁰ laki-laki sebagai perokok terbanyak. Mayoritas memilih tradisional rokok yang mencapai persentase 28,6%, dan jenis rokok ini sangat terkenal serta banyak diminati di tanah air.¹¹ Penggunaan rokok elektronik semakin meningkat dengan angka prevalensi mencapai 3,0% di kalangan atas. Lainnya juga menjadi isu yang serius terkait perokok pasif, karena sebanyak 59,3% dari orang dewasa terpapar asap rokok di rumah dan 44,8% terpapar di lingkungan kerja. Paparan ini meningkatkan risiko terkena berbagai penyakit berbahaya bagi mereka yang tidak merokok, sesak dan sakit paru.¹²

⁶ dinkesJakarta. (2022, 05 28). HTTS 2022: Seberapa Besar Populasi Perokok di Indonesia

⁷ Ibid., hlm 1.

⁸ Ibid., hlm 2.

⁹ Ibid., hlm 3.

¹⁰ Ibid., hlm 1.

¹¹ Ibid., hlm 1.

¹² Ibid., hlm 1.

Kesehatan sebagai hal penting dalam hidup orang. Tanpa kondisi kesehatan yang baik, kehidupan manusia tidak dapat berjalan secara bermakna. Oleh sebab itu, upaya menjaga kesehatan menjadi tanggung jawab bersama yang melibatkan setiap orang, lingkup, dan penguasa. Area yang bersih & sehat dapat mempengaruhi kehidupan yang sehat bagi masyarakat di sekitarnya. Selain itu, lingkungan berperan penting dalam membangun interaksi sosial antar manusia tanpa membedakan latar belakang suku, agama, maupun golongan. Konsep ini sangat penting dalam memahami dampak perubahan pada pertumbuhan ekonomi Indonesia, yang merupakan negara kepulauan dengan perbedaan di setiap daerahnya.

Indonesia memiliki Tujuan tertentu yang berlandaskan Pancasila diarahkan untuk mewujudkan tatanan kehidupan bernegara yang aman, tenteram, sejahtera, dan tertib. Dalam kerangka tersebut, kedudukan hukum setiap warga negara dijamin agar tercipta keserasian, keseimbangan, dan keharmonisan antara kepentingan individu dan kelompok masyarakat. Konsep ini merupakan bagian penting dalam pemahaman berbahasa Indonesia. Namun demikian, tujuan tersebut belum sepenuhnya terwujud karena masih tingginya jumlah masyarakat yang merokok di Indonesia, yang berpotensi menimbulkan berbagai dampak negatif maupun gangguan kesehatan. Perilaku merokok merupakan salah satu faktor risiko utama yang dapat memicu munculnya berbagai penyakit, bahkan berujung pada kematian akibat PTM, seperti gagal hamil, stroke, sesak, , dan kelahiran bayi yang tidak sehat. Dapat di cek

semakin banyak orang terkena dampak negatif dari kebiasaan merokok di Indonesia..¹³

Rokok menjadi salah satu masalah nasional bahkan masalah Fenomena merokok telah menjadi persoalan internasional sejak masa Revolusi Industri. Rokok merupakan salah satu faktor utama penyebab kematian yang sulit dikendalikan di tengah masyarakat. Kebiasaan merokok yang bersifat adiktif dapat menumbuhkan sikap individualistis pada perokok, yang tercermin dari perilaku merokok di ruang atau fasilitas umum dan mengganggu kepentingan orang lain. Era desentralisasi memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatasi dampak negatif konsumsi tembakau. Sebanyak sekitar 30% kabupaten/kota di Indonesia telah memiliki Perda KTR, namun efektivitas kebijakan ini dalam menurunkan angka perokok perlu dikaji lebih lanjut.¹⁴ Isi dari Perda KTR hanya terbatas pada pembatasan area merokok dan iklan rokok di wilayah tersebut, namun sebenarnya masih kurang dalam upaya mencegah perilaku merokok.¹⁵

Penetapan Kawasan Tanpa Rokok merupakan salah satu bentuk upaya perlindungan terhadap masyarakat dari risiko gangguan kesehatan akibat paparan asap rokok di lingkungan sekitar. Kebijakan ini perlu diterapkan pada berbagai lokasi, seperti fasilitas pelayanan kesehatan, tempat berlangsungnya kegiatan belajar mengajar, area bermain anak, tempat ibadah, sarana transportasi umum, tempat kerja, serta ruang publik dan lokasi lain yang telah

¹³ Achyard, Penerapan Kawasan Tanpa Rokok di Kampus UIN Ar-Raniry Banda Aceh (Studi Implementasi Qanun No. 5 tahun 2016), 2020, hlm. 65.

¹⁴ Khofifah Khoiru Annisa dkk. "Analisis Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Menurut Peraturan Daerah Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 (Studi di UPN Veteran Jawa Timur)"2025, hlm 14.

¹⁵ Ibid., hlm 179.

ditetapkan, guna memberikan perlindungan optimal bagi masyarakat dari dampak berbahaya asap rokok. Penetapan ini juga membantu memahami bagaimana perubahan dalam penggunaan rokok berdampak pada lingkungan dan kesehatan. Dengan adanya kawasan bebas asap, masyarakat dapat terlindungi dari paparan asap rokok yang berbahaya. Dalam hal ini, peningkatan penggunaan rokok tidak lagi menjadi faktor utama dalam menentukan tingkat kesehatan masyarakat.

Mahasiswa sebagai agen perubahan yang memiliki peranan yang signifikan dalam penerapan KTR. Sebagai agen perubahan, mahasiswa dapat menjadi salah satu kunci keberhasilan dalam menerapkan kebijakan KTR. Penerapan Kawasan Tanpa Rokok di lingkungan kampus sangat penting karena kampus adalah tempat belajar yang seharusnya mendukung lingkungan sehat. Selain itu, kampus merupakan tempat yang seharusnya mendorong perubahan perilaku, terutama dalam hal merokok. Karena itu, penerapan Kawasan Tanpa Rokok di kampus menjadi penting. Beberapa alasan menunjukkan bahwa mahasiswa laki-laki cenderung lebih banyak merokok dibandingkan mahasiswi, sehingga menyebabkan masalah asap rokok di lingkungan kampus.. Penulisan penelitian skripsi ini bermaksud untuk memberikan rekomendasi kepada Pemerintah selaku legislator untuk melakukan Pengawasan lebih lanjut terkait Peraturan Daerah tersebut agar terlaksananya Realisasi aturan Kawasan Tanpa Rokok di lingkungan dengan baik.¹⁶

Kabupaten/Kota	Kelompok Usia Perokok					
Kabupaten	15- 24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+
Pacitan	17,34	34,29	42,01	35,94	21,58	25,00

¹⁶ Ibid., hlm 179.

Ponorogo	28,76	28,84	34,37	31,59	33,99	10,10
Trenggalek	16,44	27,78	33,63	18,16	17,03	15,46
Tulungagung	18,83	33,17	33,05	31,04	22,26	17,39
Blitar	20,30	33,55	35,72	17,50	42,67	21,02
Kediri	28,94	38,08	37,46	28,23	19,54	18,05
Malang	27,87	36,11	27,59	36,31	37,87	13,29
Lumajang	22,35	38,90	42,98	21,10	29,54	26,86
Jember	14,61	29,70	40,16	34,21	11,12	26,49
Banyuwangi	12,04	27,64	37,10	34,55	35,46	23,30
Bondowoso	28,25	32,59	19,96	24,60	19,10	28,43
Situbondo	12,10	17,92	29,33	41,59	23,58	36,53
Probolinggo	21,00	31,92	41,84	14,14	26,40	39,03
Pasuruan	26,03	22,94	13,05	22,39	24,51	24,06
Sidoarjo	10,08	24,68	29,65	23,55	31,85	2,56
Mojokerto	19,91	30,76	38,51	26,92	22,19	22,06
Jombang	25,97	35,30	38,25	34,96	41,73	19,80
Nganjuk	11,22	19,68	35,27	29,78	30,92	25,22
Madiun	7,28	33,03	37,42	37,53	23,53	13,33
Magetan	15,03	35,74	23,96	25,44	28,84	19,27
Ngawi	26,03	28,00	23,72	30,92	26,88	24,36
Bojonegoro	16,86	29,35	11,71	41,70	18,11	27,49
Tuban	13,29	35,33	30,96	28,02	25,91	25,14
Lamongan	24,11	31,89	37,89	30,17	29,10	22,85
Gresik	17,94	35,08	27,59	19,87	16,16	17,75
Bangkalan	17,76	70,16	31,00	40,65	41,03	31,45
Sampang	21,16	25,78	38,31	51,41	41,50	32,55
Pamekasan	10,30	35,10	18,25	41,44	35,67	21,72
Sumenep	10,15	37,00	37,40	31,03	47,23	21,50
Kota						
Kediri	12,24	17,83	21,50	15,44	39,73	11,66
Blitar	19,39	29,27	25,62	25,96	21,77	17,17

Malang	10,02	28,65	20,80	28,09	14,13	13,46
Probolinggo	9,58	15,21	33,60	23,83	39,21	44,46
Pasuruan	31,19	36,36	27,43	28,63	21,64	18,95
Mojokerto	13,89	32,39	35,90	19,79	14,81	11,97
Madiun	13,66	38,27	29,21	24,84	31,92	9,58
Surabaya	16,30	31,37	29,55	20,27	30,63	19,98
Batu	8,08	47,97	35,56	33,03	26,39	7,23
Jawa Timur	18,67	31,93	33,23	30,16	30,89	21,63

Tabel 1. Persentase Perokok pada penduduk umur ≥ 15 tahun di Daerah Provinsi
Jawa Timur¹⁷

Isu hukum ini menjadi relevan untuk dikaji mengingat pentingnya implementasi peraturan daerah yang baik dalam setiap tindakan administrasi negara, khususnya yang berdampak langsung terhadap hajat hidup orang banyak seperti penetapan kawasan tanpa rokok. Penelitian ini memberikan pemahaman mendalam tentang lingkungan bebas asap rokok dalam menghasilkan kawasan yang sehat dan bersih dari asap rokok, sekaligus tetap memperhatikan aspek kepastian hukum dan keadilan bagi seluruh pelaku usaha rokok.

Skripsi ini disusun sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap pengawasan Pemkot Surabaya mengenai implementasi pengawasan Perda KTR Nomor 19 Tahun 2019. Penyusunan skripsi merupakan bagian integral dari kurikulum program studi hukum yang bertujuan membekali mahasiswa dengan pemahaman mendalam dalam penerapan ilmu hukum, khususnya diarahkan administrasi negara atau Hukum Tata Negara dan kebijakan pemerintah.

¹⁷ Manado Post.go.id diakses pada 29 September 2025

Pengawasan terhadap perokok dilingkungan kawasan tanpa rokok merupakan tanggungjawab dari setiap orang.

Urgensi pengawasan melalui Perda KTR Nomor 19 Tahun 2019 mencerminkan pengawasan yang menjadi kewenangan Pemkot Surabaya dalam menjalankan fungsi eksekutif dibidang pengawasan. Dari perspektif hukum tata negara Perda Kota Surabaya Tentang KTR merupakan strategi kebijakan untuk mengatasi persoalan perokok. Kewenangan ini sejalan dengan asa umum pemerintahan yang baik khususnya menyediakan lingkungan yang bebas dari pencemaran dan menyehatkan dilingkungan pendidikan serta asas kepentingan umum.

Perda tersebut juga menjadi instrumen hukum dalam pelaksanaan fungsi pengaturan (*regeling*) dan pengendalian (*controlling*) yang merekat dalam organ administrasi negara. Konsep hukum tata negara, penerbitan perda ini sebagai bentuk pelaksanaan hirarki Per UU an sebagaimana diatur di UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan UU. Perda sebagai aturan pelaksana memiliki posisi strategis dalam mengoprasionalkan kebijakan sebagaimana telah ditetapkan dalam ketentuan hukum yang lebih tinggi, sekaligus memberikan penulisan hukum bagi tindakan administratif dalam pengawasan kawasan tanpa rokok.

Urgensi pengaturan melalui perda ini semakin relevan mengingat kompleksitas permasalahan dalam pengawasan kawasan tanpa rokok yang membutuhkan instrumen hukum yang responsif dan adaptif. Keberadaan perda menjadi penting dalam memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan, mulai dari pengusaha rokok hingga perokok. Hal ini berjalan sesuai dengan negara hukum yang mensyaratkan adanya regulasi yang jelas dalam

penyelenggaraan urusan pemerintahan. Selain itu, dari aspek pelayanan publik Perda ini menjadi dasar hukum bagi aparatur negara dalam melaksanakan tugas pengawasan dan pengendalian kawasan bersih tanpa asap rokok. Hal ini mencerminkan implementasi pengawasan asas *good government* dalam penyelenggaraan administrasi negara, khususnya dalam aspek transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas pelayanan publik. Terdapat kejelasan prosedur, penulisan, dan mekanisme dalam pengawasan perda yang menjadi panduan bagi aparatur dalam menjalankan kewenangannya. Penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan metode studi lapangan dengan melakukan pengamatan secara langsung dan wawancara dengan pejabat terkait mengenai prosedur pengawasan dalam pelaksanaan peraturan daerah tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, Diperlukan Pengawasan Oleh Perda Nomor 2 Tahun 2019 KTR di lingkungan Pendidikan. Berdasarkan Peraturan tersebut Universitas harus menindak lanjuti dengan adanya Surat Keputusan Rektor. Membuat Penulis tertarik dalam mengangkat penelitian dengan Judul “Implementasi Pengawasan Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 Tentang KTR” Studi kasus Perguruan Tinggi Negeri di Surabaya

1.2 Rumusan Masalah

Dengan mengacu pada latar belakang yang telah dijelaskan di atas, penulis mendapatkan rumusan masalah dalam penulisan ini, yaitu :

1. Bagaimana Implementasi Pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Perguruan Tinggi Negeri di Surabaya?

2. Apa kendala dan Upaya dalam Pengawasan Perda KTR No. 2 Tahun 2019 di Perguruan Tinggi Negeri di Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui upaya pengawasan terhadap Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 Tentang KTR.
2. Untuk mengetahui kendala dan upaya penerapan Perda Kota Surabaya Tentang KTR.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penulisan penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat Teoritis berupa wawasan baru mengenai kajian muatan Peraturan Daerah Kota Surabaya yang terkait upaya Pengawasan KTR ditinjau dari Perda Kota Surabaya Tentang Kawasan Tanpa Rokok di lingkungan UPNVJT.

2. Manfaat Praktis

1. Manfaat Praktis untuk Pemerintah

Penulisan Penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada Pemerintah dalam aspek konseptual mengenai kajian Pengawasan Perda Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019 KTR.

2. Manfaat Praktis untuk Akademisi

Penulisan skripsi guna memberikan manfaat kepada Akademisi sebagai salah satu acuan untuk penelitian topik sejenis di kemudian hari.

3. Manfaat Praktis untuk Praktisi

Penulisan penelitian Skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam aspek praktis kepada praktisi sebagai salah satu referensi pengetahuan terkait kajian muatan Perda KTR.

4. Manfaat praktis untuk orang lain

penulisan skripsi ini diharapkan dapat menghadirkan manfaat praktis oleh orang lain sebagai referensi dan pengetahuan terkait Ketentuan larangan merokok di wilayah.

1.5 Keaslian Penelitian

Untuk menjelaskan dan memperlihatkan keaslian penelitian dibuktikan adanya kebaruan (*novelty*) dalam penulisan penelitian skripsi ini maka disajikan dalam bentuk tabel terkait perbandingan penelitian terdahulu yang sudah ada dengan topik serupa dengan penelitian skripsi yang dilakukan oleh penulis. Berikut ini adalah perbedaan dan persamaan Terkait Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Penulis :

No	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Khofifah Khoiru Annisa dkk.2025. “Analisis Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Menurut Peraturan Daerah Surabaya No. 2	Membahas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok .	Pembahasan dalam Penelitian ini Penulis menjelaskan terkait dengan bentuk Pengawasan yang dilakukan dalam Implementasi Peraturan

	Tahun 2019 (Studi di UPN Veteran Jawa Timur)” ¹⁸		Daerah Kota Surabaya
2.	Sylvia Narulita Putri . 2020. “Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai Kampus Bela Negara(Analisis Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok)” ¹⁹	Membahas Implementasi Implementasi KTR Berdasarkan Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 Tentang KTR.	Pada Penelitian yang akan Penulis lakukan, Menganalisis bentuk Pengawasan dari Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019 Tentang KTR.

Tabel 2 : Perbedaan dan Persamaan Terkait Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Penulis²⁰

1.6. Metode Penelitian

¹⁸ Khofifah Khoiru Annisa dkk. “Analisis Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Menurut Peraturan Daerah Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 (Studi di UPN Veteran Jawa Timur)”²⁰²⁵, hlm 65.

¹⁹ Sylvia Narulita Putri, Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai Kampus Bela Negara(Analisis Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok,2020, hlm 78.

²⁰ Dibuat oleh Penulis Pada 10 Oktober 2025

1.6.1. Jenis dan Sifat Penelitian

Karakteristik Penelitian ini diterapkan di skripsi adalah penelitian yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris merupakan metode penelitian hukum yang dikaji melalui penerapan dan keberlakuan hukum dalam praktik di umum. Metode penelitian hukum empiris merupakan suatu kajian hukum tentang perilaku atau budaya hukum baik dari masyarakat maupun yang dilaksanakan oleh pihak aparat pelaksana yang berwenang, yang memiliki tujuan mengungkapkan fakta pasti terjadi dan fungsi sosial yang terjadi guna merancang, menafsirkan, menerapkan, dan mengkritik suatu hukum yang berlaku.

Metode Penulis mendeskriptifkan dan menganalisis merupakan suatu metode analisis data yang terkait dengan berbagai masalah tertentu, keinginan, yang disertai dorong oleh faktor-faktor seperti kebijakan atau undang-undang yang relevan.. Proses yang menggunakan deskriptif analitis adalah pada Implementasi Pengawasan Perda KTR Nomor 19 Tahun 2019.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Cara yang diterapkan melakukan penulisan penelitian ini dengan cara pendekatan struktural. Pendekatan struktural merupakan metode yang berkaitan dengan bekerjanya hukum di masyarakat dengan didasarkan pada struktur yang ada. Pendekatan struktural menggunakan pandangan teori struktural dapat digunakan untuk mengetahui proses kerja hukum di kehidupan masyarakat dalam analisis teori fungsional memberikan jawaban.

2.3 Bahan Hukum

Pada penulisan penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber hukum yang bersifat otoritatif, yaitu memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan wajib dipatuhi dalam penerapannya. penegakan hukum dalam menyelesaikan perkara. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan, catatan resmi yang berkaitan dengan proses pembentukan peraturan, serta putusan pengadilan. putusan hakim. Pada penulisan penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum primer berupa Wawancara dengan narasumber yang terlibat langsung dalam proses pengawasan Implementasi Peraturan daerah Pejabat bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya KTR berupa Peraturan daerah sebagai berikut :

- a. Perda KTR ;
- b. Pertor Unair nomor 13 tahun 2023 tentang pedoman KTR di lingkungan universitas airlangga;
- c. Peraturan rektor universitas negeri Surabaya nomor 31 tahun 2023 tentang KTR di lingkungan Unesa.

2. Bahan Hukum Sekunder²¹

Bahan hukum sekunder merupakan sumber hukum yang berfungsi untuk memberikan penjelasan dan pemahaman lebih lanjut terhadap bahan hukum primer yang relevan dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.²² Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum diperoleh dari dokumen resmi, jurnal, buku buku yang berkaitan dengan subjek penelitian, laporan hasil penelitian, tesis, disertasi,

²¹ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Prenada Media Grup, Jakarta, 2010, 173

²² Ibid., hlm 179.

skripsi, dan lain-lain. Bahan hukum sekunder yang dimanfaatkan dalam penelitian ini antara lain adalah:

1. Buku tentang Hukum Pemerintahan daerah;
2. Jurnal ilmiah tentang Perda KTR, dan lain-lain; dan
3. Skripsi

3. Bahan Non Hukum

Bahan nonhukum ialah materi pendukung yang secara tidak langsung berkaitan dengan hukum, dan dapat membantu untuk memahami, menjelaskan, atau menafsirkan masalah hukum. Bahan non hukum dapat diperoleh melalui adanya wawancara, studi lapangan atau literasi dalam bentuk dokumen informal yang akan diolah oleh peneliti. Bahan non hukum yang penulis gunakan yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

1.6.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum²³

Guna memperoleh bahan hukum yang tepat dan akurat di dalam penulisan penelitian ini yang akan dianalisis maka penulis mengumpulkan bahan hukum dengan cara:

a. Wawancara

Wawancara adalah pengumpulan bahan non hukum yang didapatkan melalui sumber yang berasal dari respon mahasiswa serta pejabat terkait yang dapat dijadikan bahan untuk pengumpulan bahan non hukum dalam penelitian kualitatif. Informasi yang didapatkan oleh peneliti didapatkan melalui adanya sesi tanya jawab secara langsung dengan staff Pemkot Surabaya, Staff Pamong Praja Kota Surabaya, responden, narasumber, atau

²³ Ibid., hlm 179.

informan yang bersangkutan untuk menggali informasi terkait pengawasan terhadap Perda KTR Nomor 19 Tahun 2019. Hasil dari wawancara yang didapatkan oleh peneliti ini didapatkan karena adanya wawancara yang dilakukan oleh peneliti berdasarkan pertanyaan sesuai masalah yang akan diteliti.

b. Studi Lapangan

Studi Lapangan atau yang biasanya disebut dengan pengamatan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka pengumpulan data. Dilakukan cara pengamatan di TKP dalam lingkup KTR tertentu dengan periode jangka tertentu, menggunakan instrumen pencatatan seperti daftar cek, formulir isian, kuesioner, dan sejenisnya, yang pelaksanaannya wajib dilakukan secara langsung oleh peneliti. Peneliti melakukan studi lapangan guna mendapatkan data Perokok di Lingkungan Pendidikan dan juga studi lapangan Proses Pengawasan KTR di Kota Surabaya.

c. Studi Pustaka

Studi pustakaan ialah metode pengambilan sampel yang dilakukan belajar dengan berbagai sumber tertulis, seperti buku, literatur, majalah, surat kabar, karya ilmiah, studi terdahulu, serta Peraturan Undang-Undang yang relevan sesuai masalah. Seluruh sumber tersebut dipakai sebagai acuan serta patokan oleh penulis untuk pelaksanaan penelitian.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Pengumpulan telah selesai berikutnya adalah penulis melakukan analisis data, tahap ini merupakan tahap penting karena dalam tahapan ini peneliti akan menganalisis data yang telah didapatkan dan dikumpulkan yang mana akan di

proses untuk menghasilkan jawaban atas permasalahan yang terkait upaya Pengawasan Pemkot Surabaya di KTR. Berdasarkan sifat dan jenis penelitian yang digunakan dalam Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat deskriptif-analitis. Analisis terhadap bahan hukum dilakukan dengan pendekatan kualitatif terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah diperoleh. Pendekatan kualitatif merupakan metode analisis penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis, yaitu berupa bahan hukum yang diungkapkan secara lisan maupun tertulis oleh responden, serta perilaku nyata yang diamati, diteliti, dan dikaji secara sistematis dan berkesinambungan.²⁴

1.6.6. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan penulisan penelitian penulis akan menata rangka tulisan menjadi beberapa bab yang terdiri dari beberapa sub bab penulisan, sehingga penulisan dari penelitian ini dapat menjadi tersusun secara rapi, baik, dan sistematis agar lebih mudah untuk dapat dipahami dan dimengerti. Penelitian yang berjudul “Implementasi pengawasan peraturan daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok” terdiri dari 4 (empat) bab. Berikut dibawah ini adalah Identifikasi untuk Penulisan :²⁵

1. Bab Pertama, bab ini berisi bagian dari pendahuluan berupa Gambaran uraian secara komprehensif tentang pokok bahasan dari masalah penelitian dalam penulisan ini. bab pertama pada penulisan ini terbagi menjadi sub bab yakni Label penelitian, identifikasi permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan tinjauan pustaka, penelitian, tinjauan Pustaka, dan metopen

²⁴ Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.8.

²⁵ Ibid.

berisi tentang penjelasan dasar hukum dan teori teori yang berfungsi untuk mendukung pembahasan dalam penelitian yang dilakukan ini, yang mana bab ini diharapkan dapat membuat pembaca memahami terkait topik utama yang dibahas di dalam penulisan penelitian ini.

2. Bab Kedua, pada penulisan penelitian ini bab kedua memuat mengenai uraian atau penjelasan dari hasil penelitian mengenai implementasi Pengawasan Perda KTR Nomor 19 Tahun 2019 di lingkungan Pendidikan. Pada bagian dibagi 2 (dua) sub bab yakni, sub bab pertama bahas terkait Prosedur Pengawasan dari Implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2019 Tersebut. Kemudian pada sub bab kedua membahas mengenai analisis Implementasi Pengawasan Perda KTR Nomor 19 Tahun 2019 Tersebut.
3. Bab Ketiga, pada bab ini berisi mengenai penjelasan terkait kendala dan upaya pada Implementasi Pengawasan Perda KTR Nomor 19 Tahun 2019. pada sub bab ini membahas 2 bagian , bagian pertama pembahasan terkait Kendala dan solusi Pengawasan Perda KTR Nomor 19 Tahun 2019. Sub bab kedua akan membahas mengenai kendala dan upaya Pengawasan Peraturan Rektor tentang kawasan tanpa Rokok di Kampus.
4. Bab Keempat, pada bab ini terakhir ini merupakan bab penutup yang memuat mengenai kesimpulan dan saran dari penulisan penelitian ini.

1.6.7. Lokasi Penelitian

Penulis memilih alamat penelitian di Kantor Pemerintah Kota Surabaya untuk memperoleh pengumpulan sumber data terkait Implementasi Pengawasan Perda KTR Nomor 19 Tahun 2019. Kantor

menghabiskan hanya seluruh jumlahnya. Dengan demikian, dalam pengaturan kebijakan fiskal dan ekonomi daerah, prinsip ini sangat penting dalam meramal dampak dari perubahan ekonomi.²⁸

Peraturan daerah merupakan bentuk konkret dari dilakukan Otda yang dijalankan Pemda. Hakikatnya, Perda berfungsi sebagai pembagian oleh Per UU an diatanya dengan memperhatikan karakteristik dan kekhasan masing-masing daerah. Namun demikian, kemandirian daerah dalam melaksanakan otonomi tidak berarti memberikan kebebasan bagi daerah untuk menetapkan peraturan atau kebijakan yang terlepas dari sistem hukum nasional.²⁹ Per UU an regulasi pada tingkat daerah menjadi bagian yang menyatu dalam sistem Per UU an nasional..³⁰ Per UU an tingkat daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan Per UU an dan interes bersama.³¹

Objektif Utama pembentukan Perda untuk penguatan rakyat serta mengoptimalkan kapasitas wilayah. Oleh karena itu, penyusunan peraturan daerah harus berlandaskan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, antara lain berpihak pada kepentingan masyarakat, menjunjung tinggi hak asasi manusia, serta memperhatikan aspek lingkungan dan nilai budaya.³² Perda memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah mengatur urusan daerahnya sendiri. Peraturan ini juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat. Prinsip dasar dalam penyusunan Perda adalah untuk menjawab kebutuhan

²⁸ Ibid., hlm 179.

²⁹ Ibid. hlm 35.

³⁰ Ibid. hlm 43.

³¹ Ibid, hlm 40.

³² Rozali Abdullah., 2005. Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Cet. Ke-1. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, hlm 7.

dan kondisi tertentu di daerah. Dengan kata lain, peraturan daerah adalah jawaban atas suatu masalah atau kondisi di wilayah tersebut.. Prinsip awal

Perda :

1. Akuntabilitas;
2. Keterlibatan :
3. Sinergi.

Setelah Raperda diperoleh persetujuan pembahasan pada tahap selanjutnya diajukan ke Wali Kota melalui Sekda, dilampiri dokumen penyerta yang disampaikan oleh Kepala Dewan.³³ Mekanisme ulasan dilakukan dengan berpedoman pada peraturan Tatib. Dahulu pembahasan dilakukan di DPRD, terlebih dahulu disusun jadwal pembahasan oleh Badan Musyawarah dalam mengatur pengeluaran dan pertumbuhan ekonomi bangkitan pengeluaran, sehingga tidak langsung.³⁴ Pemahaman ini penting dalam merancang kebijakan ekonomi dan mengelola pertumbuhan ekonomi.³⁵

Pembahasan di ranah DPRD sangat tergantung pada tujuan kelompok politik golonganTim diskusi di lembaga dibuat oleh Bidang 1 hingga 5. Mekanisme dimulai Sidang resmi DPRD yang dilakukan. Setelah itu, Pikiran Parpol diungkapkan di Sidang Resmi DPRD. Setelah itu dibahas Pansus. Proses tersebut penting dalam menentukan pandangan DPRD terhadap Raperda sedang diproses. Studi banding antara kenaikan pendapatan dengan kenaikan pengeluaran menunjukkan bahwa peningkatan

³³Rozali Abdullah,. 2005. Pelaksanaan Otonomi Luas dengan PemilihanKepala Daerah Secara Langsung Cet. Ke-1. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, hlm. 8.

³⁴ Ibid, hlm. 7.

³⁵ Ibid, hlm. 5.

pendapatan tidak selalu mengakibatkan peningkatan pengeluaran dalam tingkat yang sama, sehingga berdampak pada substansi rancangan Perda.³⁶ Pembahasan telah dianggap cukup, selanjutnya pengambilan keputusan di Sidang resmi Dewan di dulukan pemikiran dari wakil tiap parpol.³⁷

Setelah Raperda telah disepakati oleh DPRD serta Kepda selanjutnya disampaikan oleh Ketua dewan wilayah kepada Kepda agar di sahkan menjadi Perda. Prosedur aspirasi Perda tersebut 7 hari terhitung sejak waktu persetujuan semua. Pengesahan Raperda wewenang dari kepda. Konsep ini menjelaskan bahwa sejak rancangan peraturan daerah disetujui bersama, dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari, rancangan tersebut akan ditetapkan menjadi Aturan daerah.

Proses pembahasan rancangan peraturan daerah pada dasarnya bertujuan untuk mencapai kesepakatan bersama melalui musyawarah. Oleh karena itu, dalam pembahasan rancangan peraturan daerah tidak dikenal mekanisme pemungutan suara (voting), sebab pemerintah daerah dan DPRD memiliki kedudukan yang setara dalam proses tersebut. Bahasan Raperda membutuhkan Kesepakatan, Kesepakatan sebagai upaya membentuk Raperda dapat diproses jadi Perda.³⁸

Perda harus di publikasi dengan ditempatkan pada lembar daerah menegaskan bahwa perda ini valid dan siap ditaati serta rakyat mempunyai kewajiban menjalankannya.

a). Proses Penyusunan PERDA

³⁶ Ibid, hlm. 78.

³⁷ Ibid, hlm. 89.

³⁸ Soebono Wirjosoegito, Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan, Jakarta : Ghalia Indonesia, hlm. 14.

Pelaksanaan Otda mengharuskan penda menyusun Perda. Perihal cara , Pengelolaan,masyarakat sebagainya diatur di aturan daerah. Tujuan utama pembuatan Perda adalah demi kesejahteraan dan Hajat bersama. Secara umum permasalahan di masyarakat. Problematika perda dibagi 2 yakni :

1. Masalah sosial yang muncul akibat adanya kebiasaan atau tindakan yang merugikan dalam masyarakat, seperti meningkatnya perjudian atau penggiat minuman keras di lingkungan masyarakat yang dapat mengganggu kehidupan masyarakat sebagai hasil dari pendapatan masyarakat. Kenaikan konsumsi yang berdampak pada tingkat pertumbuhan ekonomi dan pengelolaan keuangan masyarakat.
2. Problematika perda muncul karena ketidakseimbangan peraturan hukum. Contohnya membenai warga menengah ke bawah, adanya kesamaan aspek penyusunan nya hingga materinya dan pemahamannya.

Ajuan dalam Perda dapat dibagi dua yakni sebagai berikut :

- a. Konsep yang sudah terancang dapat diajukan kepada biro hukum untuk diperiksa kesesuaian regulasi juga Per UU lain dan kebenaran format.
- b. Pihak terkait mengusulkan Raperda lainnya memperbaiki dan kesempurnakan tersebut.
- c. Biro hukum menyusun revisi draft peraturan daerah diberikan kepada kepda untuk dilakukan inspeksi dalam mengatur pengaruh dalam kebijakan fiskal dan pengeluaran masyarakat cenderung meningkatkan

pengeluaran tidak seluruhnya. Perihal tersebut menghasilkan pendorong dalam perekonomian daerah.

- d. Raperda diajukan Kepda ke Wakilrayat, disertai dengan surat resmi, guna mendapatkan Persamaan persepsi.

Proses ajuan Perda oleh Dewan yakni :

- a. Usulan Raperda disampaikan minimal orang lima anggota;
- b. Saran Raperda diberikan ke Ketua Dewan, lalu di Sidangkan;.
- c. Usulan bahasan Raperda pada saat Sidang melalui Pembicaraan empat

Tahap yakni :

1) Tahap pertama

Propemda diberlakukan kepada Penguasa Didaerah masing masing.

2) Tahap kedua

Pada tahap ini proses dilaksanakan tiap polotisi dari wakil rakyat, Kepda, sedangkan Kepda akan menjawab proses perda tersebut, lalu proses jaring aspirasi ke tiap tiap wilayah.

3) Tahap ketiga

Tahap ini dijalani dengan komisi yang bertugas mengambil keputusan tentang rancangan Perda. Tahap ini juga menjelaskan bagaimana perubahan dalam rancangan Perda dipengaruhi oleh Kepda dan DPRD.

4) Sidang Resmi(Paripurna)

Pada tahap ni mencakup dimulai dengan :

- a. Hasil Laporan pertahap III;
- b. Inisiasi terakhir dari parpol;

- c. Pemberian hak saran kepada Kepda terkait putusan;
- d. Raperda disahkan oleh wakil daerah lalu di TTD oleh Kepda menjadi Perda.

1.7.1.2. Proses Mekanisme Peraturan Daerah

Proses aturan dibuat oleh Pejabat Prov, Pejabat Kab/walikota beserta wakil rakyat ditingkat 1 dan 2, berikut langkah langkahnya:³⁹

- a. Langkah pertama, Pemda tingkat I atau II mengajukan draf Perda ke DPRD melalui Sekretaris DPRD tingkat I atau II.
- b. Selanjutnya, Sekretaris DPRD mengirimkan draf Perda tersebut kepada pimpinan , Wakil rakyat tingkat I atau II kemudian menyerahkan draf Perda tersebut ke komisi yang berwenang.
- c. Pimpinan komisi membentuk panitia khusus (pansus) untuk membahas draf Perda yang diajukan pemerintah atau inisiatif DPRD.
- d. Pansus jaringan aspirasi berbagai bidang, seperti bagian penguasa, kompeten, produser, Parpol, NGO, Ormas, OKP, tokoh masyarakat, serta elemen lain yang terkait di daerah.
- e. Selanjutnya sidang resmi diadakan guna menyepakati, kemudian menetapkan draf Raperda jadi resmi.

Proses pembuatan Perda yang baik harus mengikuti asas berikut:

1. Asas Pembentukan Perda

Sisi baik wajib Perda didasarkan dasar Per UU an, yaitu:⁴⁰

³⁹ Ateng Syafrudin, 2021, Titik berat Otonomi daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya, Manda Maju, Bandung, hlm. 138.

⁴⁰ Ibid, hlm. 89.

- a. Tujuan yang jelas, yaitu setiap pembentukan Perda harus memiliki tujuan yang terang dan jelas.
- b. Pembentuk yang tepat, yaitu peraturan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang, karena jika dibuat oleh yang salah, maka peraturan tersebut bisa dibatalkan.
- c. Sesuai macamnya, ialah aturan wajib sesuai dengan jenisnya, dan materi muatannya tepat dan sesuai.
- d. Dilakukan, yakni aturan dapat diterapkan dalam masyarakat secara efektif dari segi filosofis, hukum, dan sosial.
- e. Berguna dan diperlukan, yaitu Perda terbuat dikarenakan sebenarnya untuk menata orang, bangsa, serta negara.
- f. Prosedur jelas, yakni aturan ditulis dengan cara yang jelas dan mudah dipahami oleh siapa pun, sehingga tidak memicu misinterpretasi.
- g. Proses terbuka, yaitu pembentukan Perda harus transparan, dari mulai rencana, siap-siap, disusun, hingga dibahas. Sedemikian, semua warga memiliki proses perumusan Perda.

Selain muatan materi Perda terkandung beberapa asas :⁴¹

- a. Asas pengayoman, setiap Perda wajib terkandung isi melindungi bagi masyarakat serta perdamaian .
- b. Asas kemanusiaan, Setiap Isi aturan harus memuat kehormatan terhadap HAM dan orang yang berdomisili di NKRI.

⁴¹ Ibid, hlm. 90.

- c. Asas kebangsaan, Isi materi dalam Perda wajib tercermin sikap serta karakter menjunjung Keberagaman NKRI.
- d. Asas kekeluargaan, dalam setiap isi dari aturan tercermin semangat berdiskusi bersama untuk mengambil jalan tengah.
- e. Asas kenu,santaraan, isi dari materi dalam aturan harus diperlukan kebersamaan menjadi sistem bagian dari hukum setempat serta berlandaskan 5 sila.
- f. Asas Kebhinekaan, Materi setiap dalam aturan diperhatikan dari segi perbedaan karakteristik penduduk,keyakinan,ras, kelompok, kondisi daerah, serta budaya terutama dalam hal-hal yang bersifat pribadi.
- g. Dasar adil, tiap isi dalam aturan perlu dicerminkan penerapan adil secara adil untuk seluruh masyarakat tidak ada terkecuali.
- h. Asas persamaan, dalam pemerintah dan hukum, stiap isi dalam Perda tidak terkandung perbedaan bersifat diskriminatif sesuai keyakinan, kelompok, jenis kelamin.
- i. Dasar tata tertib serta Hukum, tiap isi dalam aturan sesuai mampu menciptakan tata tertib di rakyat dengan menjamin hukum yang pasti.
- j. Dasar keselarasan dan serasian tiap materi dalam aturan wajib tercermin kesetaraan dan kebersamaan diantara hajat pribadi serta warga untuk kebutuhan negara serta bangsa.
- k. Selan itu juga kesesuaian dengan kebersangkutan isi aturan .

Dasar yang sudah dibahas sebelumnya, Wakil rakyat serta Pemda membuat Perda harus memperhatikan keunggulan serta potensi daerah setempat. Hal ini bertujuan agar daerah tersebut memiliki kemampuan untuk bersaing dalam meningkatkan ekonomis serta Kesmas⁴² Dalam menentukan Pendapat tiap daerah asli adalah untuk mendukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) agar bisa meningkatkan kesejahteraan warga. Namun, untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan yang lebih baik, tidak hanya melalui APBD saja, Selain itu, upaya tersebut juga diarahkan pada peningkatan daya saing daerah. Langkah yang dapat dilakukan antara lain dengan mengoptimalkan diberikannya daerah unggul serta kearifan berbagai bentuk subsidi seperti diperludah proses perizinan, serta menurunkan beban pajak daerah. Hal ini akan membantu dunia usaha berkembang di daerah, membuka peluang kerja bagi warga, serta meningkatkan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) masyarakat setempat.

1.7.1.3. Asas Pembentukan Peraturan Daerah⁴³

Per UU an mempunyai tiga (3) dasar atau landasan, yaitu: Landasan Filosofis, perundang-undangan dikatakan memiliki landasan filosofis jika rumusan atau normanya memperoleh dasar pembenaran melalui pemikiran secara filosofis. Artinya, undang-undang tersebut memiliki alasan yang bisa diterima jika dipertimbangkan secara dalam. Landasan Sosiologis, suatu perundang-undangan dikatakan memiliki landasan sosiologis jika ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan

⁴² Ibid, hlm. 88.

⁴³ Ibid, hlm. 76.

Yuridis, landasan yuridis juga disebut sebagai landasan hukum, merupakan dasar yang terdapat dalam ketentuan hukum yang memiliki derajat lebih tinggi. Landasan yuridis terbagi menjadi dua jenis, yaitu:⁴⁴

1. Segi formal, merupakan ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada penyusun Peraturan Perundang-undangan.
2. Sisi Materi, ialah kepentingan norma yang menyangkut permasalahan, soal pengaturan.

Dasar-dasar tersebut, akan terdapat berapa dasar lain agar dapat dipertimbangkan, seperti dasar strategi, budaya, ekonomi, agama, lingkungan hidup, serta aspek administratif dan teknik perencanaan, yang tidak boleh diabaikan dalam usaha menyusun peraturan perundang-undangan yang baik di semua tingkat pemerintahan.

1.7.1.4. Mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah

Pemerintah Pusat melaksanakan fungsi pengawasan terhadap terselenggaranya dalam mengurus lingkup kerjanya, yang termasuk sebagai pengawas dilaksanakannya kinerja di tingkat wilayah dibawah kekuasaan serta mengawasi pembuatan aturan yang ditetapkan oleh pemerintah di daerah. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dilakukan melalui mekanisme evaluasi dan klarifikasi. Khususnya untuk Perda Kab/Kota, yang merupakan peraturan dengan hirarki terbawah sistem Per UU an sesuai UU No. 12 Tahun 2011 terkait dibentuk Per UU an. sebagainya, jumlah Perda Kab/Kota juga lumayan besar, sehingga Perda menjadi yang lebih banyak mendapatkan perhatian dari Pemerintah Pusat. Karena dampak dari Perda

⁴⁴ Srijanti & A. Rahman. Etika Berwarga Negara. (ed.2). Jakarta: Salemba Empat, 2008, hlm. 106-107.

langsung dirasakan oleh Masyarakat. Perda selan yang dibuat oleh kab atau kota memiliki perbedaan yang cukup signifikan, tergantung pada kondisi iklim setempat serta kebijakan pemerintahan daerah tersebut. Hal ini menyebabkan banyak Perda kabupaten/kota seringkali mengandung Perda yang mengandung kekeliruan dan bertentangan dengan Per UU an yang lebih tinggi pada kenyataannya masih banyak ditemukan. Fakta historis dalam perjalanan bangsa Indonesia menunjukkan bahwa tidak sedikit Peraturan Daerah yang pada akhirnya harus dibatalkan. Kementerian Dalam Negeri mencatat bahwa dalam kurun waktu sepuluh tahun, yakni sejak tahun 2002 hingga 2014, terdapat sebanyak 710 Peraturan Daerah yang dibatalkan. Kondisi tersebut mencerminkan bahwa masih banyak Peraturan Daerah yang belum memenuhi standar kualitas regulasi serta bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi.⁴⁵

Perubahan Pemda terjadi karena adanya pengujian. Pembatalan lembaga. Lembaga yang melakukan pembatalan adalah MA dengan kesesuaian norma NKRI.

Perda diuji oleh Pusat, ditugaskan MendalRI, istilahnya *executive review*. *Executive review* merujuk pada seluruh aturan yang dibuat lembaga eksekutif, kemudian diverifikasi oleh lembaga atau wewenang yang memiliki kedudukan hierarki. Dalam konteks ini, istilah “pemantauan internal” digunakan untuk menggambarkan proses pengawasan pihak dikakukan yang sama sistem hukum yang di out, berupa peraturan (*regeling*) maupun (*beschikking*).⁴⁶

Bisa dipantau dalam tahap ulasan eksekutif dalam penyusunan Perda sangat diperlukan dalam ditingkatkannya baik buruknya Perda tersebut. Hal ini dikarenakan kewajiban untuk kedepannya baik dari Pemda serta wakil

⁴⁵ Srijanti & A. Rahman. Etika Berwarga Negara. (ed.2). Jakarta: Salemba Empat, 2008, hlm. 107.

⁴⁶ Srijanti & A. Rahman. Etika Berwarga Negara. (ed.2). Jakarta: Salemba Empat, 2008, hlm. 110.

rakyat, maka Perda yang dihasilkan akan lebih berkualitas dan tidak mudah dibatalkan oleh Pemerintah, khususnya Pusat pemerintahan. Selain itu, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota perlu mendapatkan perhatian lebih dalam proses review eksekutif, karena dampak dari Perda tersebut secara langsung berpengaruh terhadap masyarakat. Selain itu, karena jumlah dan variasi Perda Kabupaten/Kota yang cukup banyak, maka proses review eksekutif juga berperan penting dalam mengurangi kesalahan dalam penyusunan muatan Perda tersebut.

Prolegda sebagai acuan yang digunakan untuk mengendalikan proses disusun Perda, yang bersifat memaksa bagi badan terkait, yaitu Pemda serta wakil rakyat dalam membuat Perda.⁴⁷ Karena nya, Prolegda dianggap serius memastikan bahwa Per UU an daerah sesuai dengan acuan *Nasional law*.⁴⁸ Dengan demikian, idealnya sebelum merancang peraturan daerah, harus Lebih dulu sedang dalam proses Raperda di Prolegda, agar jumlah peraturan yang dibatalkan dapat diminimalkan. Prolegda merupakan alat perencanaan dalam penyusunan perencanaan dibentuknya Perda prov serta kab/kota dilakukan dengan cara sistematis dan terkoordinasi.⁴⁹ Secara operasional, Program Legislasi Daerah (Prolegda) Perincian Raperda diurutkan dengan menggunakan cara dan kriteria khusus sistem dari Per UU an.⁵⁰

Kedudukan hukum Program Legislasi Daerah (Prolegda) hingga saat ini belum sepenuhnya dipahami Pemda. Sejalan dengan ketentuan Pasal 39 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan Rencana pembentukan Perda kab/kota

⁴⁷ Ibid, hlm. 73.

⁴⁸ Srijanti & A. Rahman. Etika Berwarga Negara. (ed.2). Jakarta: Salemba Empat, 2008, hlm. 76.

⁴⁹ Ibid, hlm. 78.

⁵⁰ Ibid, hlm. 79.

dilaksanakan melalui Prolegda kabupaten/kota.⁵¹ Perencanaan merupakan tahap awal yang sangat penting dalam upaya mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas. Salah satu kegiatan utama dalam tahap perencanaan tersebut adalah penyusunan Naskah Akademik..⁵² NA disusun menjadi harapan dapat memastikan bahwa Per UU an diproses sesuai dengan arah pembentukannya, berjalan efektif, serta memiliki daya penegakan, sebagai penjelasan atau keterangan terhadap Peraturan Daerah. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penyusunan Naskah Akademik menjadi persyaratan yang harus dipenuhi Proses dalam Pembuatan Per UU an.⁵³ Syarat mengenai penyertaan NA di RaPerda diatur dalam Pasal 56 ayat (2), yang menyatakan bahwa rancangan Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilengkapi dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dasar hukum pembentukan Naskah Akademik ini tercantum dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Naskah dalam proses penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.⁵⁴ Naskah akademik sering kali kurang mendapat perhatian, meskipun peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang dan Peraturan Daerah, menegaskan bahwa rancangan peraturan wajib disertakan dengan NA. Secara berjalannya, NA biasanya digunakan untuk acuan di Proses RaPerda. Tiada ketentuan yang mewajibkan setiap Raperda selalu

⁵¹ Ade Suraeni, 2010, Proses Penyusunan Program Legislasi Daerah (makalah), disampaikan pada diklat legal drafting badan pendidikan dan pelatihan, hlm. 9.

⁵² Ibid, hlm. 78.

⁵³ Gunawan Widjaja, Seri Hukum Bisnis: Waralaba, Raja Grafinda Persada, Jakarta, 2001, Hlm. 5.

⁵⁴ Ibid, hlm. 7.

dilengkapi NA. Penataan NA dapat di prakarsai dengan bidang terkait di bidang peraturan perundang-undangan, atau dilaksanakan oleh perguruan tinggi maupun pihak ketiga yang memiliki keahlian di bidang tersebut.

Naskah akademik setidaknya harus termuat titik teori, kemasyarakatan, dan legal mengenai keutamaan serta materi sesuai lingkungannya. UU Pembentukan Per UU an ialah implementasi amanat Pasal 22A UUDNRI Tahun 1945, dalam aturan tersebut tidak hanya mencakup Undang- Undang, tetapi juga berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR. Penyusunan UU terkait Pembentukan Per UU an didasarkan prinsip Indonesia Negara hukum.⁵⁵

Dasar Indonesia ini mengikuti seluruh bidang kehidupan rakyat, didasarkan pada aturan Nasional. Indonesia memberlakukan mencakup berbagai elemen sesama mendukung dengan yang lainnya guna dapat diatasi serta diantisipasi berbagai masalah disaat muncul Sosial yang berlandaskan 5 Sila dan UUD NRI 1945.

1.7.1.5. Fungsi Dan Tujuan Peraturan Daerah

Perda yaitu salah satu jenis Per UU an yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Per UU an. Perda ini terbagi menjadi dua jenis, yaitu Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Perda dibuat oleh Wakil Rakyat mendapatkan informasi dari Bup/Walikota.

Perda disusun berdasarkan asas-asas pembentukan Per UU an sesuai diatur dalam Pasal 137 UU No. 23 Tahun 2014 terkait Pemda dan Pasal 5

⁵⁵ Gunawan Widjaja, 2001, Seri Hukum Bisnis: Waralaba, Raja Grafinda Persada, Jakarta, hlm. 8.

UU No. 12 Tahun 2011. Asas-asas ini menjadi pedoman dalam memastikan kualitas dan kepatuhan Peraturan Daerah terhadap prinsip-prinsip hukum yang berlaku terdiri dari beberapa hal, yaitu:⁵⁶

- a. Kejelasan tujuan: Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas dan spesifik yang ingin dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat: Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang karena peraturan tersebut dapat batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Mampu direalisasikan: masing pembentukan Per UU an wajib mempertimbangkan kedayagunaan sesuai kebutuhan publik secara menyeluruh.
- d. Daya Guna serta hasil guna: Tiap Per UU an diroses dikarenakan sangat dibutuhkan agar memberikan manfaat dalam diaturnya kehidupan rakyat, bangsa serta negara.
- e. Perumusan jelas : Jelas dalam artian mudah dipahami tanpa timbul masalah baru ketika diterapkan.
- f. Terbuka: Proses pembuatan Per UU an awal rencana, susunan, bahsan, disahkan, hingga di undangankan, harus dilakukan secara gambalang serta terus terang.⁵⁷

1.7.2 Tinjauan Umum Rokok

⁵⁶ Ade Suraeni, 2010, Proses Penyusunan Program Legislasi Daerah (makalah), disampaikan pada diklat legal drafting badan pendidikan dan pelatihan, Diakses di Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh Pada 27 Desember 2025.

⁵⁷ Ade Suraeni, 2010, Proses Penyusunan Program Legislasi Daerah (makalah), disampaikan pada diklat legal drafting badan pendidikan dan pelatihan, Diakses di Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh Pada 27 Desember 2025.

Rokok adalah produk dari tanaman pembuatan rokok yang dirancang digunakan, dihisap, dan/atau dihirup, termasuk jenis seperti bahan-bahan seperti nikotina, tabacum, nikotina rustica, serta bahan-bahan hasil sintesis yang menghasilkan asap yang mengandung nikotin,⁵⁸ Perilaku termasuk dalam sikap negatif dilakukan oleh masyarakat Indonesia, di mana jumlah penggunaannya terus meningkat setiap tahun. Hak untuk memiliki kesehatan merupakan kesesuaian HAM terpenuhi, serta merupakan bentuk dari masyarakat dapat menjalankan berbagai aktivitasnya tanpa mengalami hambatan. Kebiasaan merokok telah menjadi bagian dari budaya masyarakat, dengan jenis rokok yang dikonsumsi mencakup cerutu, rokok putih, rokok kretek, dan rokok daun. Aktivitas merokok dapat ditemukan di berbagai kalangan, mulai dari remaja, dewasa, hingga anak-anak, baik bagi pria maupun wanita.⁵⁹ Merokok umumnya terjadi di tempat umum seperti warung kopi, lingkungan kampus, perkantoran, jalanan umum, angkutan umum, serta tempat-tempat lainnya.⁶⁰ Banyak remaja menganggap bahwa merokok dapat meningkatkan rasa percaya diri, memperkuat jati diri, serta memberikan kemampuan untuk membuat keputusan sendiri. Di kalangan masyarakat, merokok sering dianggap sebagai aktivitas rutin, terutama bagi laki-laki. Jika tidak merokok, seseorang dapat dianggap sebagai "pecundang", hal ini menjadi salah satu daya tarik bagi kaum laki-laki untuk merokok.⁶¹

⁵⁸ Achyard, B. Penerapan Kawasan Tanpa Rokok di kampus UIN Ar Raniry Banda Aceh (Studi Implementasi Qanun No.5 Tahun 2016), 2020, hlm. 38.

⁵⁹ Seri Suriani Siregar, Pengaruh Pendidikan Kesehatan tentang Bahaya Merokok terhadap Pengetahuan Remaja Kelas VII di SMPN 7 Padangsidempuan Tahun 2024, Skripsi, (Padangsidempuan: Universitas Aupa Royhan, 2024, hlm. 11.

⁶⁰ Ibid, hlm. 12.

⁶¹ Ibid, hlm. 13.

1.7.3. Tinjauan Umum Kawasan Tanpa Rokok

Penetapan ini ialah upaya risiko gangguan kesehatan yang dapat terjadi akibat paparan asap rokok di lingkungan yang tercemar.⁶² Penetapan KTR ini diperlukan agar masyarakat dapat terlindungi dari dampak negatif asap rokok.⁶³ KTR ialah tempat/area.⁶⁴ Dijelaskan Terdapat tujuh tempat harus menerapkan KTR, yaitu⁶⁵:

- a. Faskes sebagai sarana lain sebagainya dimanfaatkan guna melaksanakan berbagai unit layanan sehat, bersifat awal sampai akhir pengobatan yang diselenggarakan oleh penguasa, daerah serta rakyat.
- b. Area KBM merupakan Sarpras sebagai penunjang pelaksanaan KBM.
- c. Area main anak *out door* atau *in door* sebagai Sarpras diperuntukkan bagi anak- anak guna berkegiatan main.
- d. Tempat ibadah adalah bangunan atau ruang tertutup dengan ciri khas tertentu yang digunakan secara permanen untuk beribadah oleh pemeluk agama tertentu, tidak termasuk tempat ibadah keluarga.
- e. Angkutan umum adalah sarana transportasi yang digunakan oleh masyarakat, baik di daratan, perairan, maupun angin sebagainya untuk adanya imbalan.
- f. Kantor/instansi sebagai area, baik Out door maupun in door, tetap atau bergerak, tempat tenaga kerja melakukan pekerjaan atau masuk untuk keperluan usaha tertentu, dan di mana terdapat satu atau beberapa sumber bahaya.

⁶² Ibid, hlm. 14.

⁶³ Ibid, hlm. 16.

⁶⁴ Ibid, hlm. 15.

⁶⁵ Ibid, hlm. 11.

g. Tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan adalah semua tempat tertutup yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan/atau tempat yang digunakan.

Penerapan KTR adalah upaya menaungi rakyat mengenai risiko gangguan kondisi lingkungan yang tercemar asap rokok. Selain itu, melalui penerapan KTR, diharapkan perilaku merokok dapat dikendalikan, dan kebiasaan merokok secara perlahan berkurang atau berakhir. Dengan demikian, kesehatan perokok akan meningkat.

UU RI NO. 17 Tahun 2023 terkait Kesehatan, dijelaskan bahwa upaya menciptakan lingkungan yang sehat merupakan tanggung jawab bersama. Setiap orang wajib menghormati hak orang lain untuk memperoleh lingkungan yang sehat, baik secara fisik, biologis maupun sosial. Selain itu, setiap orang juga wajib menjalani perilaku hidup sehat dalam upaya menciptakan, mempertahankan, serta meningkatkan kesehatan yang semakin baik. Lingkungan yang sehat dapat dicapai, antara lain, melalui penerapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di berbagai tempat seperti fasilitas kesehatan, tempat belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum, serta tempat lain yang ditentukan, untuk melindungi masyarakat dari dampak negatif asap rokok.⁶⁶

Dampak negatif dari rokok tidak hanya merugikan kesehatan perokok itu sendiri dan orang-orang yang terpapar asap rokok, tetapi juga mengancam kestabilan ekonomi keluarga, terutama masyarakat yang berpenghasilan rendah. Tiga penyebab utama kematian di Indonesia adalah stroke, penyakit kardiovaskular, dan kanker. Selain menyebabkan kematian, penyakit-penyakit

⁶⁶ Ibid, hlm. 10.

tersebut juga menimbulkan beban biaya perawatan yang sangat besar bagi penderitanya. Penurunan kualitas hidup dan kenaikan biaya kesehatan ini berkaitan erat dengan meningkatnya banyaknya perokok proaktif atau non aktif. Dampak negatif dari rokok tidak hanya merugikan kesehatan perokok itu sendiri dan orang-orang yang terpapar asap rokok, tetapi juga mengancam kestabilan ekonomi keluarga, terutama masyarakat yang berpenghasilan rendah. Tiga penyebab utama kematian di Indonesia adalah stroke, penyakit kardiovaskular, dan kanker. Selain menyebabkan kematian, penyakit-penyakit tersebut juga menimbulkan beban biaya perawatan yang sangat besar bagi penderitanya. Penurunan kualitas hidup dan kenaikan biaya kesehatan ini berkaitan erat dengan meningkatnya jumlah perokok nonaktif atau aktif. Konsumsi rokok yang tinggi di masyarakat Indonesia dianggap memiliki dampak negatif yang sangat luas, tidak hanya memengaruhi kualitas kesehatan, tetapi juga berdampak pada aspek sosial dan ekonomi di negeri ini.⁶⁷

1.7.4. Tinjauan Umum Kepastian Hukum

Kejelasan hukum adalah prinsip sebagai wujud nyata patut terang dan untuk para pelaku hukum agar mereka dapat menyesuaikan tindakan mereka dengan aturan yang berlaku, serta agar pemerintah tidak menggunakan kekuasaannya secara sembarangan.⁶⁸ Asas ini sering dijumpai di produk hukum sipil/umum.⁶⁹ Sekarang, prinsip pasti hukum masuk bagian komponen penting konsep *rule of law*.⁷⁰

⁶⁷ Ibid, hlm. 12.

⁶⁸ Mark Fenwick, Stefan Wrba, (ed)., *The Shifting Meaning Of Legal Certainty* (Singapore: Springer, 2016), hlm. 6.

⁶⁹ James R. Maxeiner, "Some Realism about Legal Certainty in Globalization of the Rule of law" *Houston Journal of International law* 31, no 1, 2008, hlm. 110.

⁷⁰ Zainal Asikin, *Mengenal Filsafat Hukum* (Bandung: Pustaka Reka Cipta, 2014), hlm. 46-47

Teori pasti hukum adalah sebagai tujuan dari norma. Dengan demikian, guna dalam mencapai keadilan.⁷¹ Kepastian hukum memiliki bentuk nyata berupa penerapan aturan hukum disebabkan perbuatan dilakukan secara tegas tanpa membedakan siapa pelaku tindakan tersebut. Dengan adanya kepastian hukum, setiap individu dapat memperkirakan akibat hukum yang akan dialami jika melakukan suatu tindakan tertentu.⁷²

⁷¹ Ana fauzia, Fathul Hamdani, dan Deva Gama Rizky Octavia, "The Revitalization of the Indonesian Legal System in the Order of realizing the Ideal State law", *Progrssive law Review* 3, no, 1 (2021)

⁷² Fathul Hamdani et al., "Fiksi Hukum : Idealita, Realita, dan Problematikannya di Masyarakat," *Primagraha Law Review* 1, no 2 (2023)