

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Kesehatan adalah suatu kondisi fisik, mental dan sosial yang sejahtera secara utuh, dan tidak hanya bebas dari penyakit atau kelemahan/disabilitas. Kesehatan juga dipandang sebagai suatu bentuk keseimbangan antara individu (sebagai inang), agents (seperti bakteri, virus, dan toksin), dan lingkungan, sehingga interaksinya tidak hanya individu terhadap agent yang namun juga dengan lingkungan untuk menciptakan kondisi sejahtera tersebut.¹ Lebih lanjut kesehatan dapat dikatakan sebagai proses dinamis dalam mempertahankan dan mendukung keutuhan integritas manusia (keseimbangan fisik dan mental) dan adaptasinya dengan lingkungan sekitar secara optimal.

Dalam kehidupan sosial dan politik, kesehatan sebagai investasi yang mampu menghasilkan penduduk yang sehat dan produktif dan berkontribusi terhadap kemajuan bangsa dan negara. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menempatkan kesehatan sebagai hak asasi manusia sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28H ayat (1) bahwa "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Berdasarkan ketentuan inilah, negara memiliki kewajiban konstitusional untuk menjamin hak atas kesehatan masyarakat. Ketentuan ini berakibat hukum lahirnya kewajiban

¹ Siti Utami Dewi et. al., *Pengantar Ilmu Kesehatan Masyarakat*, Tahta Media, Sukoharjo, 2023, h. 36

konstitusional bagi negara, termasuk Pemerintah Daerah untuk memenuhi hak setiap orang untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Salah satu penyebab pencemaran lingkungan hidup yang menjadi faktor risiko terganggunya kesehatan masyarakat, bahkan dapat berakibat pada kematian adalah asap rokok. Menurut data Institute Health Metric and Evaluation (IHME) Tahun 2017 bahwa angka kematian nasional akibat rokok adalah 88 orang dari tiap 100.000 orang. Selain itu, konsumsi rokok juga dapat mengakibatkan impotensi, emfisema (penyakit paru), stroke, bronkitis kronik, pneumonia, hipertensi, TBC, dan gangguan kehamilan. Asap rokok tidak hanya berbahaya bagi kesehatan perokok aktif, tetapi justru lebih berbahaya bagi kesehatan perokok pasif. Pakar Kesehatan Pakar kesehatan mengklaim bahwa dari 100% bahaya asap rokok, hanya 25% saja yang dirasakan oleh perokok aktif karena adanya filter pada ujung batang rokok dan 75% sisanya dirasakan oleh perokok pasif karena terpapar asap rokok secara terus menerus. Selain itu, setidaknya terdapat 4000 senyawa kimia yang berbahaya dalam rokok seperti sianida, tar, arsenik, benzene, dan berbagai senyawa berbahaya lainnya yang dihirup oleh perokok aktif. Oleh karena itu, *World Health Organization* (WHO) mencatat bahwa risiko peningkatan penderita kanker paru-paru pada perokok pasif mencapai 20—30% dan risiko penderita penyakit jantung sebanyak 25—35%.

Dalam rangka melindungi dan memenuhi hak konstitusional setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, maka Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah membentuk Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kawasan Tanpa Rokok yang telah diundangkan pada 9 September 2024.

Pembentukan Raperda ini didasarkan pada tingginya penggunaan rokok di kalangan Masyarakat Jawa Timur. Hal ini dapat dilihat dalam Laporan BPS bahwa persentase penduduk Indonesia berusia 15 tahun ke atas yang merokok selama sebulan terakhir mencapai sebesar 28,62% Tahun 2023. Sedangkan Provinsi Jawa Timur mencapai sebesar 28,83% atau lebih tinggi dari Tingkat Nasional. Lampung menjadi provinsi dengan persentase penduduk merokok paling tinggi di Indonesia, yakni 34,08% dan Bali menjadi wilayah dengan persentase penduduk merokok paling sedikit, yakni 18,9%.

Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kawasan Tan Rokok didasarkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan serta Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Dalam Pasal 151 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan jo. Pasal 443 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah wajib menetapkan dan mengimplementasikan kawasan tanpa rokok di wilayahnya dengan Peraturan Daerah. Berdasarkan ketentuan inilah, maka daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur telah banyak yang membentuk Peraturan Daerah mengenai kawasan tanpa rokok.

Berdasarkan data Dashboard Kawasan Tanpa Rokok Kementerian Kesehatan Tahun 2025 disebutkan dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur, terdapat 24 Kabupaten/Kota yang sudah memiliki Perda dan lainnya hanya dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah. Secara materi muatan, baik Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kawasan Tan Rokok maupun 24

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai Kawasan Tanpa Rokok adalah sama-sama mengatur mengenai larangan merokok dalam 7 Kawasan Tanpa Rokok, kecuali dalam tempat khusus untuk merokok yang disediakan pada tempat kerja, tempat umum, dan tempat lainnya yang ditetapkan. Adapun 7 Kawasan Tanpa Rokok dimaksud adalah:

- a. fasilitas pelayanan kesehatan;
- b. tempat proses belajar mengajar;
- c. tempat anak bermain;
- d. tempat ibadah;
- b. angkutan umum;
- a. tempat kerja; dan
- b. tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.

Dengan adanya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kawasan Tanpa Rokok maupun 24 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai Kawasan Tanpa Rokok di atas, maka perlu dilakukan penelitian untuk memperjelas batasan kewenangan serta sinergi penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Hal ini penting mengingat Pasal 151 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan jo. Pasal 443 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 memberikan wewenang kepada daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk mengatur dan menyelenggarakan 7 Kawasan Tanpa Rokok.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini adalah:

- a. Apa batasan kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok?
- b. Apa bentuk sinergi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk menganalisis batasan kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok.
- b. Untuk menganalisis bentuk sinergi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis:

- a) Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya terutama berkaitan dengan penyelenggaraan Kawasan

Tanpa Rokok di daerah Provinsi dan daerah kabupaten/kota sesuai dengan wewenangnya.

- b) Sebagai bahan informasi dan kontribusi bagi akademi maupun sebagai bahan perbandingan bagi para peneliti yang hendak melakukan penelitian lanjut berkaitan dengan penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok di daerah Provinsi dan daerah kabupaten/kota sesuai dengan wewenangnya.

2. Manfaat Praktis:

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur dalam menyelenggarakan Kawasan Tanpa Rokok sesuai dengan wewenangnya.

1.5. Tinjauan Pustaka

1.5.1. Prinsip Otonomi Daerah

Otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan sendiri), juga mengandung *selfbestuur* (pemerintahan sendiri). Van Der Pot memahami konsep otonomi sebagai *eigen huishouding* (menjalankan pemerintahan sendiri).² Konsep otonomi daerah terkandung wewenang (fungsi) mengatur (*regelend*) dan mengurus (*bestuur*). Dari segi hukum, mengatur berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum dan biasanya bersifat abstrak (tidak mengenai hal dan keadaan yang konkret),

² Agusalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia Bogor, Jakarta, 2007, h. 90

sedangkan mengurus berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku individual dan bersifat konkret. Secara materiil, mengurus dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasustik), dalam tulisan ini pengertian mengurus dibatasi pada pengertian hukum saja. Untuk melaksanakan penyelenggaraan otonomi daerah maka pemerintahan daerah provinsi maupun kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk membentuk Perda.

Otonomi daerah merupakan bagian dari desentralisasi dalam negara kesatuan. I Gde Pantja Astawa menyatakan bahwa dengan sistem desentralisasi tersebut maka akan menimbulkan peningkatan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah yang sangat besar.³ Perbedaan antara asas sentralisasi dengan asas desentralisasi terletak pada wewenang memutuskan tentang urusan Negara serta kekuasaan jabatan-jabatan yang ada.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah berdampak besar bagi perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia tersebut diharapkan akan mampu menjadikan Indonesia sebagai sebuah negara modern yang demokratis dan lebih sejahtera dari sebelumnya. Salah satu perubahan UUD 1945 tersebut adalah berubahnya sistem pemerintahan dan sistem pemerintahan daerah yang dulunya bersifat sentralistik menjadi desentralistik,

³ Pantja Astawa, I Gde, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia* Alumni, Bandung, 2009, h. 55

yaitu pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah masing-masing kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pembentukan Perda dan peraturan-peraturan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 merupakan sarana pelaksanaan terhadap adanya otonomi daerah dan tugas pembantuan. Philipus M Hadjon menyatakan otonomi daerah merupakan kewenangan untuk membentuk pengaturan kewenangan dan pembentukan asas, serta prosedur dalam menjalankannya.⁴ Oleh karena itu dengan adanya otonomi daerah, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Perda yang berfungsi sebagai norma hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Kewenangan pembentukan Perda dan peraturan-peraturan lain ditentukan Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Pembentukan Perda dan peraturan-peraturan lainnya merupakan salah satu hak pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi daerah. Sehingga otonomi daerah mempunyai dua arti yakni kewenangan mengurus (*bestuur*) dan kewenangan mengatur (*regelende*). Oleh karena itu, kewenangan pembentukan suatu Perda merupakan kewenangan atribusi yang berasal yang langsung ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Artinya bahwa, kewenangan

⁴ Philipus M. Hajdon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. 10, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, h. 111

pembentukan Perda merupakan kewenangan yang melekat pada otonomi daerah dan desentralisasi. Peraturan daerah merupakan konsekuensi langsung dari adanya otonomi daerah. Melalui peraturan daerah, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk norma, standar, prosedur, dan ketentuan yang berfungsi sebagai dasar untuk melakukan urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Norma, standar, prosedur, dan ketentuan yang diwujudkan dalam peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya merupakan produk hukum yang bersifat kedaerahan atau lokal. Sehingga norma, standar, prosedur, dan ketentuan yang ada dalam peraturan daerah tersebut juga mempunyai batas-batasan baik secara kewilayahan dan kekuatan mengikat. Penetapan Perda merupakan kewenangan atribusi pemerintah daerah dan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah.

Pelaksanaan wewenang atribusi berupa pembentukan Perda dan peraturan-peraturan lainnya diberikan kepada penyelenggara pemerintahan daerah yaitu Kepala Daerah dan DPRD untuk Perda, sedangkan untuk Perkada, dan Keputusan Kepala daerah menjadi kewenangan kepala daerah. Adapun peraturan dan keputusan yang dibuat oleh DPRD merupakan kewenangan DPRD. Dari semua jenis produk hukum daerah tersebut, Perda memiliki kualifikasi tersendiri sebagai sebuah peraturan otonom (*autonom satzung*) yang dibentuk oleh daerah otonom untuk menyelenggarakan kewenangan yang telah didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat melalui undang-undang pemerintahan daerah. Dalam Pasal 65 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana

telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) disebutkan bahwa Kepala Daerah diberikan wewenang berupa mengajukan rancangan Perda dan menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD.

1.5.2. Teori Kewenangan

Kewenangan (*authority*, *gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu di bidang pemerintahan tertentu secara bulat, sedangkan wewenang (*competence*, *bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil atau bidang tertentu saja. Bagir manan menyebutkan bahwa istilah wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan wewenang-wewenang. Secara sosiologis kekuasaan adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain agar mengikuti kehendak pemegang kekuasaan, baik dengan sukarela maupun dengan terpaksa. Namun secara yuridis pengertian kewenangan adalah kemampuan untuk bertindak melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang. Istilah Kewenangan disebut *authority* (Inggris), *gezag* (Belanda), dan istilah wewenang disebut *competence* (Inggris) atau *bevoegdheid* (Belanda), sedangkan istilah kekuasaan disebut *power* (Inggris), atau *macht* (Belanda), atau *pouvoir*, *puissance* (Prancis).⁵

⁵ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2010. h. 122-123

Dalam terminologi Hukum Administrasi istilah yang lazim digunakan adalah istilah kewenangan atau wewenang, sedangkan dalam Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik istilah yang digunakan adalah kekuasaan. Pemberian suatu kewenangan oleh undang-undang di dalamnya selalu disertai dengan maksud dan tujuannya diberikan kewenangan tersebut. Karena itu, suatu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang harus sesuai dengan diberikannya kewenangan. Jika kemudian kewenangan itu dipergunakan lain dari maksud dan tujuannya semula diberikannya kewenangan itu, maka penggunaan kewenangan yang disalahgunakan itu tidak boleh digunakan untuk kepentingan “pribadi”. Karena itu *detournement de pouvoir* sering juga disebut “larangan mencampur-adukkan kewenangan” sehingga menjadi tidak jelas batas antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi.⁶

WF. Prins menyatakan ukuran yang paling tepat mengukur telah terjadi *detournement de pouvoir* adalah menggunakan ukuran kepentingan umum. Apakah Pejabat Tata Usaha Negara telah menggunakan kewenangan yang diberikan kepadanya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum lain daripada kepentingan umum yang seharusnya diselenggarakan menurut tujuan kewenangan itu⁷. Persoalan lain muncul karena rumusan kepentingan umum itu sendiri tidak jelas. Kranenburg – Vegting berpendapat ukuran *detournement*

⁶ SF. Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi Universitas Padjajaran, Bandung, 2001. h. 177

⁷ S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, h. 162

de pouvoir bukan melanggar kata-kata dalam undang-undang, akan tetapi melanggar jiwa undang-undang.⁸

Badan atau pejabat pemerintahan mempunyai 2 (dua) jenis tugas dan kewajiban yang terletak dalam lapangan hukum publik dan hukum privat. Mengenai permasalahan yang terjadi dalam kedua lapangan hukum tersebut, menurut Krabbe, Kranenburg Vegting, Donner dan Huart⁹, badan atau pejabat pemerintahan menjalankan tugasnya menggunakan hukum privat, maka menyelesaikan suatu soal khusus dalam lapangan hukum administrasi negara telah tersedia peraturan-peraturan hukum publik, badan atau pejabat pemerintahan harus menggunakan hukum publik itu dan tidak dapat menggunakan hukum privat. Perbuatan hukum publik itu sendiri ada dua macam, yaitu perbuatan hukum publik yang bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*), dan perbuatan hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*). Perbuatan hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*), yang diadakan oleh alat-alat pemerintahan menurut suatu wewenang yang istimewa, yakni Keputusan Tata Usaha Negara dan Keputusan Pemerintahan.

Setiap pejabat pemerintahan yang melaksanakan kewenangan, harus didasarkan pada sumber wewenang, yaitu:

a. Wewenang Atribusi

⁸ Ibid

⁹ Agus Budi Susilo, Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 2 No. 2 (2013).

Atribusi berasal dari bahasa Belanda, yakni *attributie* yang berarti “pembagian” dari wewenang hukum. Dalam kata *attributie van rechtsmacht*; pembagian wewenang kepada berbagai instansi berupa kompetensi mutlak (*absolute competentie*), sebagai lawan dari *distributie van rechtsmacht* yang juga mempunyai arti membagikan suatu perkara kepada kekuasaan yudikatif atau kekuasaan eksekutif. Selain itu dalam bahasa Belanda *attributie bij de wet* yang artinya peruntukan oleh undang-undang, yaitu suatu wewenang yang belum ada akan diadakan. Sejalan dengan istilah *attributie bij de wet* tersebut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt¹⁰ merumuskan atribusi sebagai pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah. Selanjutnya H.D. van Wijk membedakan pembentuk undang-undang di Belanda yang berwenang memberikan atribusi adalah badan pembentuk undang-undang orisinil dan badan pembentuk undang-undang yang didelegasikan. Termasuk badan pembentuk undang-undang orisinil adalah pembentuk Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, parlemen (pembuat undang-undang dalam arti formal atau mahkota), sedangkan badan pembentuk undang-undang yang didelegasikan atau diwakilkan dalam arti material adalah Mahkamah, menteri-menteri dan organ-organ pemerintah yang berwenang.¹¹

¹⁰ Ibid.

¹¹ S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, h. 2

C.P.J Goorden merumuskan atribusi sebagai cara memperoleh wewenang secara orisinil (langsung dipilih oleh rakyat). Wewenang tersebut diperoleh baik secara langsung dari peraturan hukum dalam arti formal maupun dari pengaturan perundang-undangan dalam arti materiil.¹² Wewenang atribusi dapat diberikan kepada suatu organ pemerintah yang telah ada, atau kepada suatu organ yang baru dibentuk yang berdiri sendiri. Artinya, pemberian atribusi dapat diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada suatu organ pemerintah yang menurut pertimbangannya paling cocok dan sesuai dengan bidangnya, baik organ pemerintahan dipusat maupun di daerah.

b. Wewenang Delegasi

Delegasi berasal dari bahasa Belanda yakni *delegatie*, artinya penyerahan kewenangan dari badan atau pejabat yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat yang lebih rendah. Penyerahan demikian tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan hukum, sedangkan *delegatie van beschikkingen* bawoegeheid adalah delegasi kewenangan, yakni pemindahan kewenangan dari alat pemerintahan yang memperoleh kewenangan itu kepada badan atau pejabat lain yang akan melaksanakan kewenangan yang di serahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Dalam Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Delegasi merupakan pelimpahan Kewenangan dari badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan yang

¹² Ibid., hlm. 71

lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Dalam Undang-Undang Hukum Administrasi Umum Belanda (*Algemme Wet bestuurecht/Awb*) dirumuskan pengertian delegasi sebagai berikut: “Yang dimaksud delegasi adalah pemberian atau pelimpahan wewenang oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawab sendiri.” Pada delegasi terjalin hubungan sedikitnya tiga pihak, yakni: pihak pemilik kewenangan (Presiden); pihak menerima wewenang delegasi (Misal mendagri) dan pihak penerima limpahan wewenang delegasi (Misal Gubernur). Pihak yang melimpahkan wewenang delegasi disebut delegenas dan pihak yang menerima limpahan wewenang delegasi disebut delegataris.

Pada delegasi terjadi pemberian atau pelimpahan kewenangan dari suatu organ Pemerintahan atau badna atau pejabat administrasi negara lainnya. Akibat pemberian atau pelimpahan kewenangan delegasi dari pemilik delegasi atau pemberi kewenangan (delegans) kepada penerima kewenangan delegasi atau penerima limpahan kewenangan delegasi (delegataris), maka delegans menjadi kehilangan wewenangnya dan tidak lagi dapat menggunakan wewenang delegasian tersebut, sedangkan bagi penerima wewenang delegasi atau penerima limpahan wewenang delegasi (delegataris) dapat bertindak atas nama nya sendiri. Dengan demikian, terjadi pelaksanaan kewenangan yang mandiri oleh delegataris dan delegataris bertanggung jawab sepenuhnya atas tindakan yang dilakukannya sehubungan dengan penggunaan (pelimpahan) wewenang delegasi yang diterimanya.

c. Wewenang Mandat

Mandat berasal dari bahasa latin, yakni *mandatum*. Dalam bentuk kata kerja *mandae-atum* artinya melimpahkan (*overdragen*); mempercayakan (*toever-trouwen*); memerintahkan (*bevelen*), sedangkan kata mandat berasal dari bahasa latin, yakni *mandans*, artinya pemberi beban (*lastgever*). Demikian pula kata *mandataris* berasal dari kata *mandatarius*, artinya barang siapa memiliki suatu kuasa atau wewenang atau pemegang kuasa atau wewenang (*gevolmachtigde*). Menurut Frederik Robert Bohtlingk, Mandat sebagai perintah dari pemegang jabatan, atas nama pekerjaan atau jabatan atau kelompok kerja, yang diberikan kepada pihak ketiga untuk memenuhi tugas (sebagian dari) pemegang jabatan atas nama pekerjaan atau kelompok kerja. F.R. Bohtlingk menyatakan bila mandat itu meliputi seluruh tugas pekerjaan, maka disebut *substitutie*; *substituut* (pengganti) di bawah pemegang jabatan boleh mewakili seluruh pekerjaan.¹³

Pada dasarnya suatu organ pemerintahan dapat memberikan mandat, kecuali dalam hal-hal tertentu dinyatakan dilarang oleh Undang-Undang atau karena sifat kewenangan itu bertentangan dengan pemberian mandat. Secara teoritis pada dasarnya pemberian mandat tidak memerlukan dasar hukum, atau tidak harus dinyatakan secara tegas dalam Peraturan perundang-undangan, namun dalam kenyataannya sering juga ditemukan pembuat Undang-Undang merumuskannya.

¹³ Ibid., hlm. 82-83

Menurut S.F Marbun hubungan mandans dan mandataris dari segi kewenangan nya mandat tidak terjadi penyerahan atau pengalihan wewenang, tetapi pelimpahan wewenang dari mandans kepada mandataris. Artinya kewenangan tetap perlu mandans, sedangkan mandataris hanya dilimpahi wewenang. Dari segi pertanggungjawaban bersumber pada persoalan wewenang. Kewenangan tetap berada pada mandans, sedangkan mandataris hanya dilimpahi wewenang bertindak untuk dan atau atas nama mandans, maka pertanggungjawaban yuridis tetap pada mandans dan mandataris hanya sebagai pelaksana dari mandans. Apabila mandataris mengambil suatu keputusan maka keputusan itu berlaku sebagai keputusan dari mandans, meskipun keputusan itu ditandatangani oleh mandataris, kecuali hal tersebut dilarang atau ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan atau bertentangan dengan sifat wewenangnya¹⁴.

1.5.3. Konsep Kawasan Tanpa Rokok

Penggunaan rokok memiliki dampak terhadap kesehatan dan pada umumnya berupa penyakit kanker paru yang menjadi penyebab kematian nomor satu di dunia. Penelitian di Inggris yang dilakukan oleh Medical Research Council pada tahun 2007 membuktikan bahwa produk tembakau merupakan zat adiktif berbahaya yang membawa kematian dan gangguan sosial yang lebih besar daripada ganja dan ekstasi. Di samping itu, efek asap rokok yang melekat pada peralatan furniture, karpet, baju, dan lain sebagainya menimbulkan risiko kesehatan. Dengan demikian, kebijakan Kawasan Tanpa Rokok pada akhirnya akan membantu

¹⁴ Ibid., hlm. 86

mengurangi biaya kesehatan masyarakat yang selama ini masih ditanggung oleh masyarakat dan negara secara bersama-sama.

Merokok biasanya dimulai sejak remaja atau menjelang dewasa. Rata-rata perokok di Indonesia mulai merokok karena terbiasa melihat anggota keluarganya yang merokok. Remaja mempunyai kemampuan terbatas untuk membuat keputusan. Menghindarkan keinginan merokok pada anak-anak dan remaja serta memberikan perlindungan bagi orang yang tidak merokok menjadi hal yang penting untuk menciptakan generasi yang sehat di masa mendatang.

Data konsumsi rokok di dunia cenderung menurun khususnya di negara-negara maju. Keadaan sebaliknya, di negara-negara berkembang konsumsi rokok justru meningkat, karena ketiadaan atau lemahnya regulasi dan pengawasan. Data perbandingan ini membuktikan bahwa menurunnya konsumsi rokok di negara-negara maju dengan sendirinya membawa peningkatan derajat kesehatan baik secara individu, keluarga, masyarakat dan negara maju secara pesat.

Keadaan Indonesia yang masih menghadapi masalah tingginya Angka Kematian Bayi (AKB) dan Angka Kematian Ibu (AKI) ternyata didukung oleh angka tingginya ibu dan janin yang menghirup asap rokok di lingkungan keluarga. Diperkirakan lebih dari 97% penduduk Indonesia terpapar secara tetap pada asap tembakau lingkungan di rumah mereka sendiri, 43 juta di antaranya adalah anak-anak usia 0-14 tahun. Data dari GYTS (2006), anak yang berusia 13-15 tahun sebanyak 81% terpapar asap rokok di tempat umum, dan data ini merupakan tertinggi di dunia. Perokok pasif mempunyai risiko terkena penyakit akibat rokok

sama besarnya dengan perokok aktif, namun risiko ini tidak banyak diketahui orang.

Dari sisi kesehatan, bahaya perilaku merokok sudah merupakan hal yang tidak terbantahkan lagi. Hasil penelitian terbaru menunjukkan rokok mengandung lebih dari 7.000 zat kimia di mana 69 di antaranya terkonfirmasi merupakan zat karsinogenik/pemicu terjadinya kanker/keganasan (Surgeon General, 2010). Kandungan terbesar dari rokok adalah nikotin yang bersifat adiktif. Selain itu ada banyak zat lain seperti tar, aseton, karbonmonoksida, formalin, dll. Dari sisi medis, dampak konsumsi rokok terhadap kesehatan telah diketahui sejak lama. Hal ini dibuktikan oleh berbagai data dan fakta yang dimuat dalam ribuan artikel ilmiah. Berbagai penelitian dan pengkajian tersebut menunjukkan hubungan kausal antara konsumsi rokok dengan terjadinya berbagai penyakit. Menurut penelitian Mathers dan Loncar (2006), berdasarkan data WHO dan Bank Dunia, beberapa penyebab utama kematian terkait tembakau adalah:

- a. Kanker (33%), terutama trakea, bronkus, dan kanker paru-paru (18%)
- b. Penyakit kardiovaskular (29%), termasuk penyakit jantung iskemik (14%), penyakit serebrovaskular/pembuluh darah otak (8%), dan penyakit kardiovaskuler lainnya (4%)
- c. Penyakit pernapasan kronis (29%), terutama terkait dengan penyakit paru obstruktif kronik (27%)
- d. Penyakit lain: diabetes mellitus (2%), TB (1%), infeksi saluran pernafasan bawah (2%), penyakit pencernaan (3%).

Merokok dinyatakan juga sebagai faktor resiko berbagai penyakit jantung dan pembuluh darah (kardiovaskuler), seperti: peripheral vascular disease/PVD (penyakit pembuluh darah tepi), aortic aneurysm (pelebaran/penggelembungan pembuluh darah aorta), penyakit jantung koroner dan stroke. Dua belas persen kematian di China berhubungan dengan rokok (22% penyakit saluran pernafasan, 16% penyakit keganasan/kanker dan 9% penyakit pembuluh darah). Merokok menyumbang 30% kematian karena kardiovaskular di Asia Tenggara dan Pasifik (Niu, et. al, 1998, WHO 2002).

Indonesia merupakan negara dengan perokok terbesar ke-7 di dunia tahun 2007. Namun pada tahun 2020, Indonesia menempati urutan ke-3 negara terbesar perokok di dunia setelah China dan India (Fakta Tembakau, 2020). Secara sederhana, dapat digambarkan bahwa dua di antara tiga laki-laki dewasa di Indonesia adalah perokok aktif. Jumlah rokok yang dikonsumsi di Indonesia pada tahun 2016 mencapai 342 miliar batang, setara dengan uang sebesar Rp 300 triliun, dan setara dengan 1.400 batang per penduduk per tahun. Sebuah angka yang fantastis dan mengkhawatirkan terkait tren jumlah perokok di Indonesia berdasarkan jenis kelamin pada usia 15 tahun.

Berdasarkan bahaya merokok di atas, maka penetapan kawasan tanpa rokok oleh Pemerintah Daerah sangatlah urgen. Dengan ditetapkan Kawasan Tanpa Rokok di atas, maka setiap Masyarakat dilarang merokok, kecuali pada tempat khusus untuk merokok yang hanya boleh disediakan pada tempat kerja, tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan. Setiap orang yang merokok dalam Kawasan Tanpa Rokok dikenakan sanksi pidana maupun sanksi administratif.

Dalam rangka mencegah bahaya rokok dalam Kawasan Tanpa Pokok, maka dalam Perda tentang Kawasan Tanpa Rokok tidak hanya melarang Masyarakat merokok, tetapi juga melarang kegiatan lain, yaitu:

- a. memproduksi rokok;
- b. mengedarkan atau menjual rokok;
- c. mengiklankan rokok;
- d. mempromosikan rokok;
- e. menggunakan rokok; dan/atau
- f. menyediakan tempat khusus merokok.

Larangan memproduksi rokok tidak berlaku bagi tempat yang digunakan untuk kegiatan produksi Produk Tembakau di lingkungan KTR. Larangan mengedarkan atau menjual rokok, mengiklankan rokok, dan mempromosikan rokok tidak berlaku bagi tempat yang digunakan untuk kegiatan penjualan Produk Tembakau di lingkungan KTR. Larangan menggunakan rokok tidak berlaku bagi tempat khusus untuk merokok dalam tempat kerja, tempat umum, dan tempat lain yang telah ditetapkan. Larangan menyediakan tempat khusus merokok tidak berlaku bagi tempat kerja, tempat umum, dan tempat lain yang telah ditetapkan.

Dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, maka Masyarakat memiliki kewajiban untuk menjaga dan memelihara lingkungan dan udara yang bersih, sehat, dan bebas dari asap rokok serta menjaga hak orang lain untuk bebas dari bahaya asap rokok. Sedangkan bagi Pengelola, Penyelenggara, atau Penanggung Jawab Tempat Kerja, Tempat Umum, dan Tempat Lain yang Ditetapkan wajib:

- a. membuat dan memasang tanda/petunjuk/peringatan larangan merokok pada KTR;
- b. membuat dan memasang tanda/petunjuk ruangan boleh merokok pada tempat khusus merokok; dan
- c. memberikan teguran dan/atau peringatan kepada setiap orang yang merokok pada KTR dan/atau di luar tempat khusus merokok.

1.6. Originalitas Penelitian

No	Nama/jenis/tahun/Perguruan Tinggi	Judul penelitian	Pokok Penelitian	Perbedaan Dengan Tesis Penulis
1	Khumairah/Tesis/2020/Universitas Hasanuddin	Implementasi Peraturan Daerah No.10 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok di SMA Kabupaten Pangkep	Banyaknya kelemahan dalam implementasi Perda, yaitu sosialisasi Perda, kurangnya dukungan anggaran dan sarana pada KTR, serta rendahnya pemahaman penegak KTR pada SMA Kabupaten Pangkep.	Tesis Penulis meneliti mengenai implementasi Perda, tetapi meneliti batasan kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan KTR.
2	Tari Adelia Fitri/Tesis/2022/Universitas Diponegoro	Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Di Lingkungan Universitas Diponegoro	Penerapan kebijakan kawasan tanpa rokok di lingkungan Perguruan Tinggi sebagai upaya pemerintah dalam menanggulangi	Tesis Penulis tidak hanya meneliti penyelenggaraan kawasan tanpa rokok pada tempat belajar mengajar seperti perguruan tinggi, tetapi meneliti ipada 7 Kawasan Tanpa Rokok.

			permasalahan rokok di Indonesia.	
3	Sukri Aricahyono/ Tesis/2016/ Universitas Terbuka	Evaluasi Penerapan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (Studi Pada Pelabuhan Penumpang di Tanjungbalai Karimun Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau	Penerapan KTR pada Pelabuhan Penumpang di Tanjungbalai Karimun Kabupaten Karimun berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 14 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Rokok, belum efektif karena asih tingginya angka kejadian merokok dan pengenaan sanksi belum berjalan sebagaimana mestinya.	Tesis Penulis tidak meneliti penerapan Perda atau Perkada, tetapi mengenai batasan kewenangan dan sinergi Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan KTR.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang berarti penelitian ini meneliti mengenai asas-asas-norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan guna menjawab permasalahan hukum terkait dengan penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok. Penelitian normatif

suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika ilmu hukum dari sisi normatifnya.¹⁵

1.7.2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁶ Oleh karena itu, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah¹⁷:

- a. pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum, berkaitan dengan materi penelitian yakni terkait dengan penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok.

1.7.3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan Tesis ini antara lain dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan yang berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas

¹⁵ Johnny Ibrahim, *Teori, Metode, dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, h. 57

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, Marzuki, Peter Mahmud, 2011. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, h. 35

¹⁷ *Ibid.*, h. 93.

dalam penelitian ini. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang digunakan untuk memperjelas bahan hukum primer.

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya;
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan; dan
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur, teks ilmiah khususnya tentang penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok, tulisan hukum baik dalam bentuk artikel ataupun buku, jurnal dan makalah-makalah, serta penelitian-penelitian hukum untuk mengetahui isu-isu hukum yang aktual, yang dianggap penulis masih mempunyai kaitan erat dengan pokok masalah dalam penelitian ini.

1.7.4. Teknik Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan dikumpulkan, diinventarisi, serta diinterpretasi, untuk selanjutnya dikategorikan secara sistematis kemudian dianalisis guna menjawab permasalahan yang ada. Bahan hukum sekunder digunakan sebagai penunjang bahan hukum primer. dari

pengumpulan bahan-bahan hukum tersebut lalu dilakukan pengolahan serta analisa, dan hasilnya disajikan secara argumentatif.

Untuk analisis bahan hukum dilakukan dengan analisis deduktif yang dilandasi dari norma-norma, asas-asas hukum serta nilai-nilai yang sudah diakui, lalu diinterpretasikan dalam suatu sistem hukum tersendiri untuk dikaitkan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

1.8. Sistematika Penulisan

Sesuai dengan jumlah permasalahan dalam rancangan penelitian ini, maka penelitian ini terdiri atas 4 (empat) Bab, dengan uraian sebagai berikut:

Bab I sebagai awal penulisan, berisi Pendahuluan. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai hal-hal yang mendasar yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam tesis ini, antara lain: latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II, merupakan uraian terhadap rumusan masalah pertama, sehingga uraian bab II ini akan membahas mengenai batasan kewenangan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan batasan kewenangan provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok.

Bab III, merupakan uraian terhadap rumusan masalah kedua, sehingga uraian bab III ini akan membahas mengenai bentuk penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok dan bentuk sinergi Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok.

Bab IV adalah penutup, di dalam Bab ini berisikan kesimpulan dari penelitian ini, serta saran-saran yang berkaitan dengan permasalahan.

