

**IMPLEMENTASI PASAL 7 AYAT 3 PERDA NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KABUPATEN KULON
PROGO**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana (Strata - 1) Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



Oleh:

ZULKARNAIN AGUNG

No. Mahasiswa: 14410704

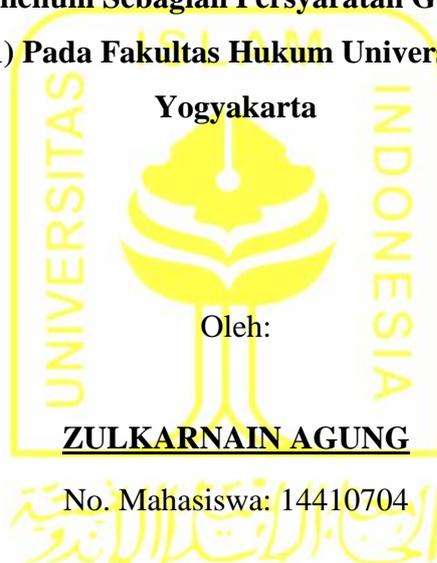
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA

2018

**IMPLEMENTASI PASAL 7 AYAT 3 PERDA NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KABUPATEN KULON
PROGO**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana (Strata - 1) Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**



PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**IMPLEMENTASI PASAL 7 AYAT 3 PERDA NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KABUPATEN KULON
PROGO**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran
Pada Tanggal 8 Oktober 2018



Yogyakarta, 8 September 2018
Dosen Pembimbing Skripsi,

(Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.)

NIK 134101102

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

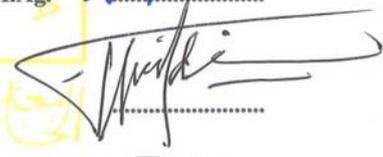
**IMPLEMENTASI PASAL 7 AYAT 3 PERDA NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KABUPATEN KULON
PROGO**

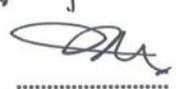
Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada Tanggal, 8 Oktober 2018 dan dinyatakan **LULUS**
Yogyakarta, 12 Oktober 2018

Tim Penguji

Tanda Tangan

1.Ketua : Dr. Drs. H. Munthoha, S.H., M.Ag. 

2.Anggota : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. 

3.Anggota : Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. 

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.)

NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : Zulkarnain Agung

NIM : 14410704

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul :

IMPLEMENTASI PASAL 7 AYAT 3 PERDA NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KABUPATEN KULON

PROGO

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa Karya tulis ilmiah ini adalah benar - benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur yang dapat di kategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (Plagiat);
3. Bahwa meskipun secara hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan pada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari perbuatan tersebut. Saya akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, didepan “Majelis” atau “TIM” Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dengan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Yogyakarta, 8 September 2018

Pembuat Pernyataan



Zulkarnain Agung

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Zulkarnain Agung
2. Tempat Lahir : Yogyakarta
3. Tanggal Lahir : 1 Desember 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Karangkajen MGIII/934, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Karangkajen MGIII/934, Yogyakarta
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Edy Prabowo, S.Pd
Pekerjaan Ayah : Pegawai Negeri Sipil
 - b. Nama Ibu : Faridah
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
Alamat Wali : Karangkajen MGIII/934, Yogyakarta
- Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Muhammadiyah Karangkajen II Yogyakarta
 - b. SMP : SMP Muhammadiyah 3 Depok Yogyakarta
 - c. SMA : SMA Muhammadiyah 2 Yogyakarta
9. Organisasi : 1. Ketua Ikatan Remaja Masjid Sholihin (2011-2012)
2. Anggota Divisi Advokasi Save Street Children (2015-2016)
3. Staff Divisi HRD UKM Musik TM# 158 (2016-2017).
10. Prestasi : Juara Harapan 1 Lomba Musikalisasi Puisi SMA 2014
11. Hobby : Membaca Novel, Makan, Jalan-jalan, Renang

Yogyakarta, 8 September 2018
Yang Bersangkutan

(Zulkarnain Agung)
NIM. 14410704

Motto

إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ

"Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah (Nasib) suatu kaum sampai mereka mengubah diri mereka sendiri." (Q.S. Ar-Ra'd ayat 11)

"Success is not final, failure is not fatal. It is the courage to continue that counts"

~ Winston Churchill ~

"Don't be yourself, be your best self"

Kupersembahkan Skripsi ini kepada:

~ Bapak, Ibu & keluarga tercinta

~ Orang Yang Memotivasiku

~ Almamaterku

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Segala Puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, karunia, dan hidayahnya kepada Penulis, tidak lupa shalawat serta salam senantiasa di haturkan kepada junjungan besar, nabi Muhammad SAW. *Alhamdulillah* skripsi berjudul “IMPLEMENTASI PASAL 7 AYAT 3 PERDA NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KABUPATEN KULON PROGO” dapat diselesaikan setelah melalui rangkaian proses yang memberikan hikmah dan harapan.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menempuh jenjang pendidikan Strata I (S1) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Banyak pelajaran yang di dapatkan Penulis yang menjadikan Penulis mampu menghargai setiap proses sehingga tawakal kepada Allah SWT adalah sebaik-baiknya kunci. Maka pada kesempatan ini Penulis ingin mengucapkan rasa terimakasih yang setulus – tulusnya kepada semua pihak yang telah membimbing, mengarahkan dan mendoakan. Dengan segala kerendahan hati, Penulis ucapkan terimakasih kepada:

1. Allah SWT, yang begitu membuat takjub sebagai perencana, perancang, dan telah memberikan jalan terang dalam kesulitan Penulis selama mengerjakan Tugas Akhir. Melalui doa yang di panjatkan hingga kini rahmat-Nya senantiasa tercurahkan pada Penulis. Berkat Rahmat dan Hidayah-Nyalah kita dapat menyelesaikan Tugas Akhir dengan lancar.

2. Nabi Muhammad SAW, sebagai tokoh inspirasi sepanjang masa. Shalawat serta salam selalu tercurah kepada beliau.
3. Kedua orang tua yang telah banyak memberikan dukungan doa, baik moral dan dana, serta telah memberikan nasihat-nasihat agar dalam proses penyelesaian skripsi dapat berjalan dengan lancar.
4. Ibu Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H., dosen pembimbing skripsi yang telah memberikan waktu, bimbingan, dan ilmu yang bermanfaat demi kelancaran penyusunan skripsi ini. Semoga tali silaturahmi tetap terjalin.
5. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda S.H., M.Hum. yang turut serta mendukung dan mengarahkan gagasan dalam penyusunan skripsi.
6. Bapak Endro Kumoro, S.H., M.Hum yang turut serta dalam membantu dan memberikan masukan-masukan terhadap keluh kesah skripsi penulis .
7. Bapak Dr. Abdul Jamil, SH., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, beserta seluruh Pimpinan Universitas dan Pimpinan Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, almamater tempat penulis menimba ilmu kurang lebih 3,5 tahun.
8. Nenek dan Kakek yang tak henti mendoakan cucunya untuk selalu mendapatkan yang terbaik dalam hidupnya, serta keluarga besar yang mendukung Penulis.
9. Bapak Supriyono dan Bapak Sunarya beserta jajaran Satpol PP Kabupaten Kulon Progo yang telah memberikan informasi terkait implementasi penegakan Perda Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di

Kabupaten Kulon Progo guna kelancaran Penulis dalam menyelesaikan Skripsi.

10. Teman-teman TCR, Rasyid El Farizy, Agus Saputra, dan Zahara Avicena yang telah menjadi tempat berbagi cerita dan memberikan motivasi dalam pengerjaan Skripsi ini.
11. Teman-Teman Forum Calon S.H., Ali, Bning Hakim, Essa Galih, Dimas Lutfi (Bang Bo), Faisol Soleh, Galang Feba, Galih Wahyu, Hafied D, Helyanto P, Heru Dwi, Riza M, Rizky Yuda, dan Yulio yang telah menjadi teman touring, teman nongkrong, teman diskusi, teman kuliner, dan tempat bertukar pikiran dalam berbagi informasi.
12. Teman-teman Pengurus Inti UKM MUSIK TM# 158 LEM FH UII periode 2016-2017 ada Firman Tornado, Aria Kidung, Kiky Prasthita, Tamara Alifadina, Khairani Afri, Pijar Reksa, Adinda Noor Fitriana, Reno Satya dan Maulana yang memberikan dorongan positif dalam berproses di sebuah organisasi.
13. Teman-Teman band TM#158 homeband Fakultas Hukum UII ada Maulana, Gerfian, Reno Satya, Khairani Afri, Dandi, dan Mas Ircham yang telah banyak memberikan dukungan
14. Mas Yusuf Pribadi, Mas Sayidito Hatta, Mas Ircham Suryo, Mas Dimas Haryo, Mas Fahreza dan Mas Prabowo Karsunu yang telah memberikan ide-ide dalam pengerjaan Skripsi.

15. Teman-teman HRD UKM Musik TM# 158 LEM FH UII periode 2016-2017 ada Intan Putri Andini, Gerry, Jecinda, Azka Putri, Alda Izzati, Adnan, Diah Angella, Annisa Nur Istiqomah, Dandi, Sheika, Rusydan Annas, Weldayanti Putri, Heru Dwi, yang sudah sangat kompak dalam setiap kegiatan dan program kerja HRD.
16. Teman-teman Save Street Children Divisi Advokasi periode 2014-2017 ada Kak Talitha, Bning Hakim, Anindyati, Windy Zaskya, dan Erni W yang sudah membantu dan banyak memberikan motivasi dalam diri penulis.
17. Heru Dwi H dan Winantya Rumekso yang telah bersedia menjadi tempat berbagi keluh kesah dan merelakan waktunya bermain musik dikala suntuk proses penyelesaian Skripsi
18. Teman-teman masa pubertas ada Rasyid El Farizy, Agus Saputra, Averoes Suhudi, Zulfahmi Akbar, Hafizh Yoga, Bayu Ismail, Sero Widiar, Rifki Ramadhan, M. Farhan F, Rizky Anggara, Giovani Belva, Maudi Delastra dan Nur Arifudin yang senantiasa memberikan semangat dalam pengerjaan Skripsi.
19. Teman-teman KKN angkatan 55 secara umum yang berada di Desa Butuh dan secara khusus kepada teman-teman Unit 139, Mutia Putri, Fauzan Elka, Slamet Widodo, Singgih S, Nur Aulia Khairunnisa, Putri Candra K, Esna Taqwa dan Ellen Dian terima kasih atas kerja sama dan bantuannya.
20. Masyarakat Kampung Karangkajen RT 52/RW 14 yang telah senantiasa bekerja sama dalam menjaga kedamaian dan ketentraman lingkungan, hingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi dengan baik.

21. Semua pihak yang telah ikut membantu dalam menyelesaikan Tugas Akhir yang tidak mungkin disebutkan satu persatu.

Wassalamualaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 2018

(Zulkarnain Agung)

DAFTAR ISI

JUDUL.....	i
HALAMAN PENGANTAR.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
LEMBAR CURRICULUM VITAE.....	vii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xiv
ABSTRAK.....	xvi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Orisinalitas Penelitian.....	12
E. Tinjauan Pustaka.....	10
F. Metode Penelitian.....	17
G. Teknik Analisis Data.....	20
H. Sistematika Penulisan.....	21

BAB II TINJAUAN TEORI TENTANG OTONOMI DAERAH DAN PENEGAKAN HUKUM

A. Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah dan Otonomi Desa	
1. Pengertian Otonomi Daerah.....	22
2. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.....	27
3. Pengawasan Daerah.....	31
4. Hubungan Kewenangan DPRD dengan Kepala Daerah.....	33
B. Tinjauan Teori tentang Penegakan Hukum	
1. Pengertian Penegakan Hukum.....	43

2. Faktor-faktor dalam Penegakan Hukum.....	48
3. Aparat Penegakan Hukum.....	58
C. Tinjauan Teori tentang Kebersihan Lingkungan menurut Perspektif Hukum Islam.....	62
BAB III PEMBAHASAN TENTANG IMPLEMENTASI PASAL 7 AYAT (3) PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 5 TAHUN 2015 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DAN FAKTOR PENGHAMBAT TERHADAP LARANGAN PENERTIBAN PEMASANGAN IKLAN PRODUK TEMBAKAU DI KULON PROGO	
A. Deskripsi tentang Daerah Kabupaten Kulon Progo.....	65
B. Implementasi Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 dalam penertiban pemasangan iklan produk rokok di Kulon Progo	66
C. Faktor Penghambat terhadap larangan dan penertiban pemasangan iklan produk tembakau di Kulon Progo.....	90
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	93
B. Saran.....	95
DAFTAR PUSTAKA.....	98

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Daftar Penertiban Iklan Rokok Tahun 2017.....	83
Tabel 1.2 Daftar Penerimaan Pajak reklame Melekat Tahun 2014.....	84
Tabel 1.3 Daftar Target dan Realisasi Pajak Reklame Tahun 2013-2017.....	86

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui kondisi obyektif dari Implementasi Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kulon Progo. Rumusan masalah yang diajukan yaitu Bagaimana Implementasi Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok; Apa saja faktor penghambat terhadap larangan dan penertiban pemasangan iklan produk tembakau di Kulon Progo. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian normatif empiris. Data didapatkan dari penelitian dalam institusi terkait, lalu diolah dengan menggunakan teori teori yang ada. Analisis dilakukan dengan pendekatan sosiologis. Hasil studi ini menunjukkan bahwa terdapat beberapa masalah yang terjadi dalam Impelentasi Penegakan Hukum oleh Satpol PP, Sesuai dengan Pasal 7 ayat (3) Perda Kabupaten Kulon Progo nomor 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kulon Progo. Terdapat hal-hal yang menghambat dan juga menjadi faktor penghambat dalam proses penegakan hukum oleh Satpol PP terkait impelementasi Pasal 7 ayat (3) Perda Kabupaten Kulon Progo tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Kata Kunci: Implementasi, Penegakan Hukum, Otonomi Daerah, Produk Hukum Daerah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara kesatuan memiliki tanggung jawab mengenai pelaksanaan roda pemerintahan yang pada dasarnya kewenangannya dimiliki oleh pemerintah pusat. Akibat dari sistem pemerintahan Indonesia yang menganut asas desentralisasi, maka tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, selanjutnya melahirkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya, hubungan kewenangan dan pengawasan.¹

Sistem otonomi daerah memiliki hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah²

Terhitung sejak 31 Maret 2015, Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) resmi diberlakukan di Kabupaten Kulon Progo sebagai salah satu urusan konkuren Pemda Kulon Progo, setelah ditetapkan pada tanggal 24 April 2014 oleh Hasto Wardoyo sebagai Bupati Kabupaten Kulon Progo. Penetapan Perda

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm. 43

² Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta, 1993, hlm. 87

tersebut sebagai salah satu usaha pemerintah daerah dalam menjalankan amanat Pasal 18 ayat 6 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam hal ini menurut asas Desentralisasi, tujuannya melahirkan wewenang untuk mengatur dan mengawasi Kawasan Tanpa Rokok, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan dan pembagian daerah dalam struktur pemerintahan dalam negara kesatuan sehingga dengan sendirinya akan menciptakan kewenangan pada pemerintahan daerah dalam melaksanakan pemerintahan.

Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi merupakan hak dalam menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan dalam penyelenggaraan urusan dalam batas-batas yang telah diserahkan kepada badan-badan otonom yang bersangkutan. Selanjutnya, wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonomi di daerah.³

Tujuan penetapan Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana yang termuat dalam buku pedoman penetapan Kawasan Tanpa Rokok yang diterbitkan oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia antara lain, untuk menurunkan angka kesakitan dan/atau angka kematian dengan cara mengubah perilaku masyarakat untuk hidup sehat, meningkatkan produktivitas kerja yang optimal, mewujudkan kualitas udara yang sehat dan bersih bebas dari asap rokok, menurunkan angka perokok dan mencegah perokok pemula mewujudkan generasi muda yang sehat.

Penetapan Kawasan Tanpa Rokok sebagai langkah upaya perlindungan untuk masyarakat terhadap ancaman gangguan kesehatan karena lingkungan

³ Siroju Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia. Konsep, Azas dan Aktualisasinya*. Yogyakarta, Genta Publishing, 2013. hlm. 106

yang tercemar asap rokok. Kawasan Tanpa Rokok sendiri merupakan tanggung jawab seluruh komponen bangsa, tidak terkecuali kewajiban lembaga-lembaga pemerintah dan non-pemerintah, untuk melindungi hak-hak generasi sekarang maupun yang akan datang atas kesehatan diri dan lingkungan hidup yang sehat.⁴ Penetapan kawasan Tanpa Rokok sebenarnya selama ini telah banyak diupayakan oleh berbagai pihak baik lembaga/institusi pemerintah maupun swasta dan masyarakat. Namun pada kenyataannya upaya yang telah dilakukan tersebut jauh tertinggal bersamaan dengan penjualan, periklanan/promosi dan atau penggunaan rokok.

Selang kurun waktu kurang lebih 3 tahun, Pemkab Kulonprogo kewalahan menghadapi masuknya pemasaran marketing dan pemasangan iklan, bendera, maupun reklame yang menunjukkan suatu produk rokok. Semakin meningkatnya pertumbuhan ekonomi masyarakat maka menyebabkan meningkatnya pemasokan produk rokok. Masalahnya pihak rokok tidak mengindahkan aturan iklan yang diatur dalam Perda, antara memang sengaja atau tidak mengetahui adanya aturan tersebut. Maka dari itu Pemkab Kulon Progo perlu adanya suatu kebijakan yang tegas mengenai aturan masuknya produk rokok di daerah Kabupaten Kulon Progo. Seperti daerah jalan raya sentolo-pengasih masih banyak iklan rokok yang dibuat etalase toko atau warung yang tidak mengikuti aturan iklan rokok yang berlaku, dan masih banyak yang menampikan merek suatu produk rokok secara jelas bahkan tidak memberikan keterangan batas umur untuk perokok. Hingga saat ini,

⁴ Kementerian Kesehatan, *Pedoman Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok, Pusat Promosi Kesehatan*, Jakarta, 2011 hlm. 16

Bupati Kulon Progo masih belum memberlakukan sanksi yang sudah tertuang di dalam Perda tersebut, melainkan masih memberi teguran. Sedangkan telah dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (4) terhadap ketentuan sanksi administratif dapat berupa teguran lisan, teguran tertulis, penarikan atau perbaikan iklan, dan pelarangan sementara iklan produk yang bersangkutan.

Larangan memasang iklan rokok melintang jalan dan berdekatan dengan tempat pendidikan atau kawasan yang telah diatur dalam Perda, serta berdekatan dengan pusat layanan kesehatan. Meskipun aturan ini mengurangi pendapatan daerah dari sisi iklan sebesar 40% dan berdampak pada bantuan pendidikan. Meski upaya-upaya pencegahan itu dilakukan, bahkan sampai ada aturan bahwa penjual rokok tidak boleh melayani pembeli anak di bawah umur, perokok pemula di Kulonprogo tetap bertambah. Salah satu faktor bertambahnya perokok pemula ini karena adanya rokok elektrik.⁵

Diakui oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Kulon Progo, bahwa masih banyak masyarakat yang leluasa merokok di tempat umum seperti di Pasar Tradisional Nanggulan dan Pasar Tradisional Clereng dan terbukti menyalahi aturan Perda No.5 Tahun 2014 pasal 4 ayat (1) huruf g, yang menyatakan bahwa salah satu kawasan tanpa rokok yaitu tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan. Dalam aturan Perbup No. 61 Tahun 2009 dijelaskan bahwa yang dimaksud tempat umum adalah terminal, stasiun, halte, swalayan, dan pasar.

⁵ *Ibid*

Kompleksitas masalah masyarakat perokok belum diimbangi secara baik oleh pemerintah pusat, terutama dari aspek kebijakan. Hal tersebut menunjukkan bahwa komitmen terhadap bahaya asap rokok masih rendah. Alternatif yang cukup efektif diterapkan di Indonesia yaitu dengan menimbang kebijakan mengenai kawasan tanpa rokok dengan dimulai dari pemerintah daerah atau institusi. Dimana yang dimaksud kawasan tanpa rokok adalah suatu area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan produksi, penjualan, iklan, promosi dan atau penggunaan rokok. Kebijakan yang dimaksud bukan berarti melarang untuk merokok melainkan mengatur tempat bagi perokok di tempat yang terpisah dari masyarakat yang tidak merokok agar hak dari masyarakat tersebut dapat terpenuhi, karena juga untuk meminimalisir dampak buruk rokok bagi kesehatan masyarakat. Oleh sebab itu diperlukannya suatu regulasi yang memuat sanksi tegas bagi yang melanggar.

Masyarakat Daerah Kulon Progo menganggap sebuah rokok bukanlah suatu hal yang asing. Beberapa orang, merokok merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sehari - hari. Banyak orang yang dengan sengaja merokok di depan orang yang tidak merokok sama sekali. Hal tersebut saling bertolak belakang dan dua-duanya merupakan suatu hak. Orang yang tidak memiliki hak untuk menghirup udara bersih dan sehat. Sedangkan siperokok juga memiliki hak untuk merokok. Merokok bukan termasuk Hak Asasi Manusia, karena ada hak yang harus didahului atau dipenuhi ketimbang hak untuk merokok, yaitu adalah hak seseorang untuk

mendapatkan udara bersih dan hidup sehat. Banyak hasil studi mengatakan bahwa perokok memberikan dampak buruk bagi kesehatan perokok itu sendiri juga bagi orang lain di sekitarnya yang turut menghirup asap rokok tersebut, sedangkan si perokok cenderung tidak memperhatikan lingkungan sekitar. Dampak bagi perokok pasif ternyata menimbulkan dampak yang lebih buruk karena lebih berbahaya.

Terkait dengan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai pemberlakuan pasal 7 ayat (3) Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2014 yang berbunyi, “Pemasangan iklan produk tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut :

- a. Tidak diletakkan di kawasan tanpa rokok;
- b. Tidak diletakkan di jalan utama/protokol;
- c. Tidak diletakkan pada perbatasan antara jalan utama dan jalan kolektor;
- d. Harus diletakkan sejajar dengan bahu jalan dan tidak boleh memotong jalan atau melintang;
- e. Pemasangan iklan paling dekat 100 (seratus) meter dari batas luar pagar bangunan kawasan tanpa rokok;
- f. Tidak boleh melebihi ukuran 72 m² (tujuh puluh dua meter persegi); dan/atau
- g. Tidak boleh dipasang pada tempat tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.”

Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa bentuk Pembinaan dan pengawasan yang telah dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Kulon Progo terkait kasus kawasan tanpa rokok selama ini.

Skripsi ini mengambil fokus penelitian di Kabupaten Kulon Progo tentang Perda KTR karena selama ini isu mengenai rokok merupakan isu yang telah lama menjadi perhatian banyak pihak. Setelah di sah kannya Perda tersebut. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana dampak implementasi dari Perda Kulon Progo no. 5 Tahun 2014 terhadap larangan dan pengendalian terkait aturan pemasangan iklan reklame rokok. Dengan adanya masalah-masalah dalam kasus ini, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI PASAL 7 AYAT 3 PERDA NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KABUPATEN KULON PROGO”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam penertiban pemasangan iklan produk rokok di Kulon Progo?
2. Apa faktor penghambat terhadap larangan dan penertiban pemasangan iklan produk tembakau di Kulon Progo?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami implementasi Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok terutama dalam hal penertiban pemasangan iklan produk tembakau di Kulon Progo.
2. Untuk dapat mengetahui faktor penghambat terhadap larangan dan penertiban pemasangan iklan produk tembakau di Kabupaten Kulon Progo.

D. Orisinalitas Penelitian

Skripsi ini disusun berdasarkan hasil penelitian di lapangan dengan fokus Implementasi Pasal 7 ayat 3 Perda Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Kulon Progo. Sepengetahuan penulis, belum ada kajian yang terait hal itu walaupun sudah pernah dilakukan penelitian di Kabupaten Kulon Progo oleh Siti Lestari, mahasiswa Universitas Negeri Yogyakarta, jurusan Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum, judul “Implementasi Peraturan Daerah Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di SMK Se-Kecamatan Wates” dengan fokus faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi dan kendala-kendala yang dihadapi dalam imlementasi Peraturan Daerah Kulon Progo Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok di SMK Se-Kecamatan Wates,

Penelitian ke-dua dilakukan oleh Fariz Hilmy Faishal, mahasiswa Universitas Brawijaya, jurusan Ilmu Hukum, judul “Implementasi Pasal 15 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Kawasan Tanpa Rokok dan Terbatas Merokok”

berfokus pada hambatan-hambatan yang timbul dalam upaya pengawasan kawasan tanpa rokok dan terbatas merokok di Kabupaten Tulungagung.

Beberapa Skripsi lainnya yang berjudul “Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok”, disusun oleh Ghaisani Arifah Pramesti, mahasiswa Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, jurusan Ilmu Hukum. Mengambil fokus efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Penulis juga mengkaji dari beberapa jurnal, seperti salah satunya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Di Puskesmas Pandanaran Kota Semarang” yang ditulis oleh Ricky Fernando dan Aufarul Marom, mahasiswa Universitas Diponegoro, jurusan Administrasi Publik, penelitian tersebut berfokus pada faktor penghambat Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Puskesmas Pandanaran Kota Semarang.

Penelitian tersebut jelas berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan berdasarkan subjek dan objek. Skripsi ini berfokus pada implementasi Pasal 7 Ayat 3 Perda No. 5 Tahun 2014 Tentang kawasan Tanpa Rokok terkait penertiban pemasangan iklan produk rokok di Kulon Progo dan faktor-faktor penghambat larangan dan penertiban pemasangan iklan produk tembakau di Kulon Progo.

Penelitian ini juga meneliti lebih mendalam mengenai bagaimana indikator tercapainya proses penegakan dan pengawasan selama ini dan beberapa faktor penghambat dalam hal penertiban. Dengan demikian, walau

telah ada penelitian sebelumnya, namun dapat dikatakan bahwa penelitian ini orisinal, karena sangat berbeda dengan berbagai fokus kajian yang pernah dilakukan.

E. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat pada Negara kesatuan maupun pada Negara federasi. Di Negara kesatuan, otonomi daerah lebih terbatas daripada di Negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di Negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat.⁶

Pelaksanaan otonomi daerah di atur di dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bunyinya “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Bunyi Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut menegaskan bahwa pemerintah pusat memberikan pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya pengertian dari otonomi daerah di atur didalam Pasal 1 ayat 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang bunyinya “Otonomi Daerah adalah hak,

⁶ Winarna Surya Adisubrata, 1999, *Otonomi daerah di Era reformasi*, Upp amp ykpn, Yogyakarta, hlm. 1

wewenang, dan kewajiban Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sebelumnya pengertian otonomi daerah diatur didalam Pasal 1 ayat 5 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang bunyinya “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan”

Pengertian otonomi daerah dari pasal tersebut diatas ada sedikit perubahan, sebelumnya pemerintah daerah diberi kewenangan penuh oleh pemerintahan pusat untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan di dalam undang-undang ini, setelah Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diganti menjadi Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian tentang otonomi daerah sedikit ada perubahan yaitu pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam Negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan pusat dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Jadi seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada ditangan pemerintahan pusat.⁷

Pemerintahan Daerah pada Negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan pusat, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan pusat. Dalam membicarakan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, perlu diperhatikan bahwa di daerah kita dapatkan dua jenis pemerintahan, yakni pemerintah dari daerah otonom yang diadakan sebagai pelaksanaan asas desentralisasi teritorial dan pemerintah dari wilayah administratif yang diadakan sebagai pelaksanaan asas dekosentrasi.⁸

⁷ *Ibid*, hlm. 2

⁸ Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka cipta, Jakarta, hlm. 182

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus diselenggarakan sedemikian rupa sehingga prinsip-prinsip tersebut di atas itu dapat dipelihara dan dilaksanakan sepenuhnya.⁹ Asas yang digunakan pedoman oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah asas desentralisasi.

2. Produk Hukum Daerah

Produk Hukum Daerah adalah produk hukum yang berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan bersama, Peraturan DPRD, dan berbentuk Keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.¹⁰

Proses pembuatan Peraturan Daerah mengandung materi muatan yang diharuskan memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara dan merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, dengan syarat materi muatan tidak bertentangan dengan perundang-undangan lebih tinggi, materi muatan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, materi muatan menyelesaikan masalah/menjawab kebutuhan.

Proses Pembentukan produk hukum telah diatur di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah, antara lain:

⁹ *Ibid*, hlm. 186

¹⁰ “*Proses Pembuatan Peraturan Daerah*” dalam <http://dishanpan.jatengprov.go.id/files/90383557ProsesPembentukanPerdadanPerkada.pdf> diakses 12 juni 2018

a. Perencanaan

Raperda berasal dari Gubernur, DPRD Provinsi, Kumulatif Terbuka (APBD, Putusan MA, penataan kecamatan/desa). Perencanaan penyusunan Perda melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah Pasal 239 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Program pembentukan Perda adalah instrumen perencanaan program pemebentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peratruan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Program pembentukan Perda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang (Pemerintah Daerah dan DPRD) dalam membentuk Peraturan Daerah. Kehadiran Program Pembentukan Perda merupakan bagian yang dipersyaratkan dalam pembentukan peraturan daerah, sebagaimana kehendak Pasal 1 angka 1 dan Pasal 32 UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Semua ketentuan mengenai program legislasi daerah dan badan legislasi daerah yang sudah ada sebelum Undang-undang ini berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai program pembentukan Perda dan badan pembentukan perda, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang. Penyusunan Prolegda/Program Pembentukan Perda yakni ada 2 mekanisme penyusunan program

pembentukan Perda dengan Substansi program pembentukan Perda.

11

b. Persiapan

Raperda dan Naskah Akademis disiapkan SKPD terkait, selanjutnya harmonisasi di Biro Hukum melibatkan SKPD terkait (Tim Penyusunan Raperda). Setelah itu terjadi pembahasan antara gubernur dan DPRD.

c. Pembahasan

Penjelasan Gubernur selanjutnya akan dimintai pandangan berupa tanggapan/jawaban terhadap pandangan umum oleh fraksi dan dilakukan pembahasan berupa pengambilan keputusan dalam paripurna dan pendapat akhir gubernur, lalu disampaikan dari DPRD ke gubernur. Permohonan nomor registrasi di biro hukum Kemendagri selama 7 hari untuk penetapan dan pengundangan dan selanjutnya dilaksanakan penyebarluasan.

d. Pengesahan

Penandatanganan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan misalnya Perda, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan bersama kepala daerah dilakukan oleh kepala daerah. Penandatanganan peraturan DPRD dilakukan oleh ketua DPRD atau wakil ketua DPRD, penandatanganan produk hukum daerah yang bersifat penetapan misalnya keputusan kepala daerah dilakukan oleh kepala daerah. Dapat didelegasikan kepada wakil kepala daerah, sekda, atau kepala SKPD. Penandatanganan keputusan DPRD dilakukan oleh ketua DPRD atau wakil ketua DPRD, khusus keputusan badan kehormatan DPRD dilakukan oleh ketua Badan Kehormatan (BK) DPRD.¹²

¹¹ Permendagri No. 1 Tahun 2014, pasal 9

¹² Permendagri No. 1 Tahun 2014 Pasal 60

e. Pengundangan

Perda yang telah ditetapkan diundangkan dalam lembaran daerah yang merupakan penerbitan resmi pemerintah daerah. Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu Perda sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat. Peraturan bersama Kepala Daerah (Perkada) dan peraturan DPRD yang telah ditetapkan diundangkan dalam berita daerah.¹³

Proses pembuatan Peraturan Perda harus memperhatikan materi muatan dan asas hukum. Pengertian asas hukum adalah suatu prinsip dasar atau fondasi suatu perundang-undangan, yang apabila dikesampingkan, maka peraturan pelaksanaannya akan hancur. Menurut Sudikno Mertokusumo, asas hukum sangat mempengaruhi hukum positif, namun dalam banyak hal tak menutup kemungkinan asas hukum itu dapat membentuk sistem *check and balance* atau artian asas hukum tersebut sering menunjukkan kaidah yang berlawanan. Selain adanya asas hukum, ada juga asas-asas perundang-undangan, antara lain:

a. Lex specialis derogate lex generalis

Peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum terhadap hierarki peraturan yang setingkat apabila perbedaan baik, tujuan, maksud maupun maknanya.

b. Lex superior derogate lex inferior

Peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya.

c. Lex posteriori derogate lex priori

¹³ Permendagri No. 1 Tahun 2014 Pasal 69

Peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama terhadap hierarki peraturan yang setingkat apabila terdapat perbedaan baik tujuan, maksud maupun maknanya.

Implementasi menyangkut proses penyusunan peraturan perundang-undangan dalam penerapan dan menjalankan peraturan di dalam produk hukum. Menurut KBBI sendiri, arti implementasi yakni pelaksanaan atau penerapan yang telah disusun secara cermat dan rinci. Implementasi bukan hanya sekedar kata aktivitas, namun juga menunjukkan suatu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius juga mengacu pada norma-norma tertentu guna mencapai tujuan kegiatan. Bentuk-bentuk implementasi banyak macamnya seperti sosialisasi, manajemen, penegakan, pengelolaan, pengendalian, pengawasan, penertiban, dll

3. Penegakan Hukum

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang memiliki keterkaitan dengan keputusan yang tidak ketat diatur oleh kaidah hukum, melainkan mempunyai unsur penilaian pribadi. Menurut pendapat Roscoe Pond, maka LaFavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral.¹⁴

Gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma didalam kaidah-kaidah yang simpang

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Raja Grafindo. 1983, hlm. 7

siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup. Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia cenderung demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup manusia.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut:¹⁵

1. Faktor hukumnya sendiri, yang didalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif empiris.

¹⁵ *Ibid*

Berdasarkan fokus penelitian, maka penelitian ini mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian Hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan yang terkait dengan permasalahan di atas.¹⁶ Dalam penelitian ini, akan diteliti data primer dan data sekunder, dengan demikian ada dua kegiatan utama yang akan dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan (*Library Research*) dan studi lapangan (*Field Research*).

2. Obyek Penelitian

Objek penelitian ini berkaitan dengan implementasi Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam penertiban pemasangan iklan rokok dan faktor penghambat di Kulon Progo yang memberikan informasi mengenai masalah yang diteliti dan dapat digunakan untuk menjawab permasalahan

3. Subyek Penelitian

Subyek penelitian kali ini terdiri atas Dinas Kesehatan Pemkab Kulon Progo, Pemerintah Daerah, Satpol PP Kabupaten Kulon Progo sebagai pihak pertama yang melakukan penegakan hukum terhadap pengawasan pemasangan reklame iklan rokok di Kabupaten Kulon Progo dan informan lain yang dapat mendukung perolehan data primer ini

¹⁶ Mukti fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta:, 2013 hlm.317

4. Sumber Data

- a. Data Primer, Adalah data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan Pemerintah Daerah, yaitu Dinas Kesehatan, Badan Keuangan dan Aset Daerah, Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu, dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Kulon Progo.
- b. Data Sekunder, yaitu bahan-bahan yang secara tidak langsung dari sumbernya, yang dapat diperoleh dari penelitian perpustakaan. Penelitian perpustakaan adalah penelitian yang diperoleh dengan cara mempelajari bahan-bahan hukum. Bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:
 - 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku atau ketentuan-ketentuan yang berlaku, antara lain:

 - a) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - c) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok
 - d) Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2015 Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder yang digunakan untuk mendukung bahan hukum primer, di antaranya berasal dari hasil karya para sarjana, jurnal, data yang diperoleh dari instansi, serta buku-buku kepustakaan yang dapat dijadikan referensi yang dapat menunjang penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang mendukung bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, indeks kumulatif, terminologi hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi pustaka dan wawancara. Studi Pustaka dilakukan guna memperoleh fakta yang terjadi, sedangkan wawancara dilakukan agar dapat memperoleh keterangan yang lebih.

6. Metode Pendekatan

Pendekatan perundang-undangan, yaitu dengan menelaah Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok yang terdapat kaitannya dengan masalah hukum yang sedang diteliti.

G. Metode Analisis

Penelitian ini mempergunakan metode Deskriptif Kualitatif, yakni data yang telah diperoleh akan diuraikan dalam bentuk keterangan dan penjelasan,

selanjutnya akan dikaji berdasarkan pendapat para ahli, teori-teori hukum yang relevan, dan argumentasi dari peneliti sendiri. Pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata.

H. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan skripsi ini ialah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN. menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan masalah, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN TEORI. Bab ini akan menguraikan tinjauan umum tentang Otonomi Daerah dan Penegakan Hukum terkait Perda Kabupaten Kulon Progo No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

BAB III PEMBAHASAN. Bab ini akan membahas mengenai hasil penelitian guna menjawab rumusan masalah terkait implementasi Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok , yaitu penertiban pemasangan iklan produk rokok di Kulon Progo dan faktor penghambat terhadap larangan dan penertiban pemasangan iklan produk tembakau di Kulon Progo.

BAB IV PENUTUP. Bab ini akan menguraikan kesimpulan dan saran sebagai penutup skripsi ini.

BAB II

TINJAUAN TEORI

A. Tinjauan Teori Tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan perwujudan dari sistem desentralisasi yang membagi wewenang dari pemerintah pusat ke daerah, atau otonomi daerah dapat diartikan sebagai pelaksanaan pemerintah yang desentralistik. Didalam Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa “otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian, dalam otonomi daerah, daerah memiliki *self own laws*. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan juga mengandung arti pemerintahan.¹⁷

Ni'matul Huda mengatakan bahwa otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memperhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.¹⁸

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa pemerintah provinsi,

¹⁷ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Setara Press: Malang, 2012, hlm. 40

¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusa Media: Bandung, 2009, hlm. 84

daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Menurut Soehino, bahwa cakupan asas otonomi seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.¹⁹ Secara konseptual ada beberapa alasan otonomi²⁰ daerah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah, antara lain :

- a. Otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah.
- b. Melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat.
- c. Kepentingan masyarakat lokal akan lebih diperhatikan dan diakomodasi.
- d. Nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Pasal 18 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Dan ayat (6) Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”²¹

Perkembangan yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia saat ini serta didukung pula dengan perubahan yang terjadi

¹⁹ Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Liberty: Yogyakarta, 1980, hlm. 50

²⁰ *Ibid*

²¹ Undang-undang Dasar Negara Republik Indoneia Tahun 1945, Pasal. 18 ayat (5) dan ayat (6)

dalam masyarakat. Maka terbitlah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini adalah landasan hukum terbaru dalam pengaturan pemerintahan daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 hadir dengan pengaturan yang lebih kompleks dan sistematis dalam pengaturan pemerintahan daerah. Segala urusan pemerintahan daerah diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014 ini, bahkan apabila ditelaah muatan undang-undang ini, maka terdapat penguatan pengaturan tentang pemerintahan daerah termasuk perihal pemekaran wilayah yang saat ini menjadi hal sangat perlu diperhatikan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang dikenal dengan Undang-Undang Pemerintah Daerah. Sebagai hak yang dimiliki oleh daerah Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri merupakan pernyataan tentang derajat kebebasan didalam pengelolaan sumber daya alam yang bermanfaat dan sumber daya manusia yang ikut serta membangun kota. Penyelenggaran pemerintah dan pembangunan adalah suatu proses yang berlangsung secara terus menerus dengan corak dan intensitas dan prestasi yang berbeda-beda sesuai dengan kapabilitas aparatur dan tersedianya sumberdaya manusia.²²

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah, antara lain:²³

a. Faktor manusia

Manusia adalah subjek dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia haruslah baik dalam arti moral, kualitas, serta kapasitasnya karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan.

b. Faktor keuangan.

Faktor ini adalah tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting* nya dalam bidang

²² Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2007, hlm. 17

²³ Yusnani Hasyimzoem, M. Iwan Satriawan, Ade Arif Firmansyah, Siti Khoiriah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo: Jakarta, 2017, hlm. 118

keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

c. Faktor Peralatan

Faktor ini merupakan pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya serta praktis dalam penggunaannya.

d. Faktor organisasi dan manajemen

Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien, dan efektif.

Sistem otonomi daerah dikenal adanya istilah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Sementara itu, tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

a. Desentralisasi

Secara normatif dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014, pengertian desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Desentralisasi juga dapat diartikan

sebagai suatu sistem yang berbeda atau kebalikan dari sistem sentralisasi yang terpusat. Mengenai desentralisasi banyak para sarjana ahli hukum yang memberikan definisi tentang desentralisasi.

Sistem desentralisasi mengamanatkan sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi. Pada umumnya dikenal 4 bentuk desentralisasi, antara lain:²⁴

1. Desentralisasi menyeluruh, adalah sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh dalam hal pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam
 2. Desentralisasi sistem kemitraan, adalah beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dari beberapa jenis yang lain dilaksanakan oleh aparat di daerah.
 3. Desentralisasi sistem ganda, adalah pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat di daerah.
 4. Desentralisasi sistem administrasi terpadu, adalah aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinasi.
- b. Dekonsentrasi

Pasal 1 angka 9 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.²⁵

Aparat-aparat dekonsentrasi juga sering dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah. Melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah persetujuan-persetujuan terhadap peraturan daerah, aparat dekonsentrasi dapat

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*, hlm. 25

mengendalikan pemerintah daerah, terutama manakala terjadi konflik antara pemerintah pusat dan daerah.²⁶

c. Tugas Pembantuan

Menurut Koesoemahatmadja, tugas pembantuan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga.²⁷

Adapun tugas pembantuan menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 1 angka 11 menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.²⁸

2. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Pembentukan susunan organisasi pemerintah daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Lebih-lebih dalam negara kesatuan yang menyelenggarakan sistem desentralisasi, yang sudah tentu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat sangat luas. Sehingga tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, oleh karena itu harus dilakukan delegasi kewenangan baik dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi maupun dekonsentrasi.²⁹

Susunan dan tingkatan susunan organisasi yang menyelenggarakan peran dan fungsi otonomi yang dititikberatkan pada beberapa fakta sistem rumah tangga daerah, ruang lingkup urusan pemerintahan, dan sifat kualitas suatu urusan.³⁰

Kewenangan daerah mencakup dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta

²⁶ Josef Mario Monteiro, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Yustisia: Yogyakarta, 2014, hlm. 17-18

²⁷ Koesoemahatmadja dalam ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media : Bandung, 2014, hlm 39-40.

²⁸ Yusnani Hasyimzoem, *Op.Cit.*, hlm. 26

²⁹ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Fokus Media: Bandung, 2002. Hlm. 20

³⁰ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta, 1994. Hlm. 194

kewenangan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.

Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.³¹

Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasaran, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur dalam rangka dekonstrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah yang diserahkan dan/atau dilimpahkan kepada daerah/gubernur, daerah/gubernur mempunyai kewenangan untuk mengelolanya mulai dari pembiayaan, perizinan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sesuai dengan standar, norma, dan kebijakan pemerintah.

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan,

³¹ Deddy Supriady dan Dadang Solihin. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah..* PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta. 2002. Hlm. 11

pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Tanpa mengurangi arti dan pentingnya prakarsa Daerah dalam penyelenggaraan otonomi nya, untuk menghindarkan terjadinya kekosongan penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat, daerah kabupaten dan daerah kota wajib melaksanakan kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota tidak dapat dialihkan ke daerah propinsi. Khusus kewenangan daerah kota disesuaikan dengan kebutuhan perkotaan, antara lain, pemadam kebakaran, kebersihan, pertamanan, dan tata kota.

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, pada umumnya terrefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan. Pendelegasian pengeluaran sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan. Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna. Seiring dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan pusat dan daerah pada tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.³²

Suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dipunyai pemerintah daerah dalam kebebasannya untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya. Dalam hal ini, ada empat

³² Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 2007, Yogyakarta: FH UII Press hlm. 26

kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya suatu sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah, antara lain:³³

- a. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalian sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi.
- b. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.
- c. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu.
- d. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Pemerintah dalam menyelenggarakan roda pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi alokasi yang meliputi antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; fungsi distribusi yang meliputi antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan, dan fungsi stabilisasi yang meliputi antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, karena Daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara jelas dan tegas.³⁴

Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan peraturan daerah dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja sebagai perangkat pemerintah daerah. Susunan, organisasi, formasi, kedudukan, wewenang, hak, tugas, dan kewajiban Polisi Pamong Praja

³³ *Ibid.* Hlm. 27

³⁴ *Ibid.* Hlm. 28

ditetapkan dengan peraturan daerah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah.³⁵

3. Pengawasan Daerah

Pengertian pengawasan lebih sering digunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling*, *evaluating*, *appraising*, *correcting* maupun kontrol.³⁶ Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana. Sedangkan menurut Bagir Manan, memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan.³⁷

Paulus Effendi Lotulung berpendapat bahwa kontrol dibedakan menjadi dua jenis, yaitu Kontrol *A-Priori* dan Kontrol *A-Posterior*. Dapat dikatakan Kontrol *A-Priori*, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya pengeluaran suatu peraturan yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau peraturan pemerintah daerah-daerah tingkat II (kabupaten/kota) harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah daerah tingkat I (Propinsi), demikian seterusnya. Sebaliknya, Kontrol *A-Posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/putusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.³⁸

³⁵ Deddy Supriady, *Op.Cit.* hlm. 13

³⁶ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Op.Cit.* hlm. 32

³⁷ *Ibid.* Hlm. 33

³⁸ *Ibid.* Hlm 34-35

Hubungan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya³⁹, *Kedua*, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal, serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat. *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan. *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan. *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

Pengawasan klasik terbagi menjadi dua macam bentuk, antara lain:⁴⁰

a. Pengawasan Preventif

Pengawasan ini bersifat struktural dan spesifik, karena sebelumnya telah ditetapkan keputusan-keputusan mana saja yang harus disampaikan kepada pemerintahan tingkat atas untuk memperoleh pengesahan. Pengawasan preventif dapat dibedakan menjadi dua macam, antara lain:

1. Pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Pengawasan preventif ini disebut *voortoezicht*. Contohnya adalah pernyataan keberatan dari pemerintah tingkat lebih atas.
2. Pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil keputusan tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum. Pengawasan preventif jenis kedua ini disebut *middentoezicht*. Contohnya adalah pengesahan dan pengumuman atau pengundangan.

b. Pengawasan Represif

Pengawasan Represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan. Dalam pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan. Pelaksanaan pengawasan preventif berada pada posisi “lebih dulu” dari pada pengawasan represif. Daya campur tangan mengandung prasyarat agar keputusan daerah dibidang atau yang

³⁹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 12

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm. 38

mengandung sifat tertentu dapat dijalankan. Pembatasan terhadap pengawasan preventif lebih ketat dibanding pengawasan represif. Salah satu bentuk pembatasan adalah dengan cara mengatur atau menentukan secara pasti jenis atau macam keputusan daerah yang memerlukan pengawasan.

Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah disampaikan kepada pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.⁴¹

Pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pua mungkin ada negara di dalam negara. Bahkan dapat dikatakan, tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan, padahal antara pengawasan dengan desentralisasi akan memungkinkan timbulnya *spanning*.⁴²

Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan Pusat atau Negara dengan tindakan daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.⁴³

4. Hubungan Kewenangan DPRD dengan Kepala daerah

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari atau yang diberikan oleh undang-undang, yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif atau administratif.

Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum

⁴¹ Deddy Supriady, *Op.Cit.* hlm. 9

⁴² Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Op.Cit.* hlm. 42

⁴³ Irawan Soetijo, *Pengawasan terhadap Peraturan Daeah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm. 9

publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat izin dari seseorang pejabat atas naman menteri atau gubernur kepala daerah, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri/gubernur kepala daerah, dalam hal ini terdapat pendelegasian wewenang. Jadi, di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Berpedoman pada pendapat tersebut, di dalam “kewenangan” terkandung makna “kekuasaan”. Kekuasaan yang dimaksud adalah kekuasaan yang diberikan dan didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Dari “kewenangan” akan melahirkan beberapa “wewenang”.

Hal-hal yang mendasar dalam hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah adalah melaksanakan urusan pemerintahan di bidang otonomi dan pembantuan. Otonomi dan pembantuan tidak akan bisa terlaksana bila hubungan kedua organ tersebut tidak dijalankan secara setara, seimbang dan kemitraan sebagaimana pengalaman daerah yang pernah berlaku.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 57 menetapkan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Kepala daerah dan DPR dibantu oleh Perangkat Daerah. Pola ini akan membangun adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dengan DPRD untuk menciptakan hubungan yang harmonis diantara kedua lembaga yang sama tinggi. Yaitu Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemimpin di bidang eksekutif, dan DPRD bergerak di bidang legislatif. Dipertegas bahwa walaupun DPRD termasuk dalam unsur

pemerintahan daerah, tetapi DPRD tidak boleh mencampuri urusan bidang eksekutif tanpa mengurangi haknya dalam undang-undang.⁴⁴

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa dalam diri Kepala Daerah terdapat dua fungsi sebagai kepala daerah otonom dan kepala wilayah.⁴⁵ Selaku kepala daerah otonom, posisinya sama dengan DPRD. Apabila dikaitkan dengan posisi Kepala Daerah selaku Kepala Daerah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum di daerah yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah maka Kepala Daerah dapat dikatakan memiliki posisi yang lebih banyak dan luas. Dengan kata lain berada di atas DPRD karena menjadi wakil pemerintah pusat. Oleh sebab itu fungsi sederajat dari kedua lembaga ini tergantung dari fungsi yang dimiliki. Sehingga keduanya harus saling menyesuaikan peran dan fungsi masing-masing. Tugas pokok dan wewenang Kepala Daerah adalah sebagai berikut:⁴⁶

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

⁴⁴ Siroju Munir. *Op.Cit.* Hlm. 250

⁴⁵ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Huruf E angka 1 Bagian 4 Tentang Daerah Otonom

⁴⁶ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 65 ayat 1

- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
- e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Beberapa wewenang Kepala Daerah sebagai kepala wilayah yaitu antara lain:⁴⁷

- a. Mengajukan rancangan Perda.
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah.
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat.
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah.

⁴⁷ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 65 ayat 2

- f. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPRD kabupaten/kota adalah pejabat daerah yang berdomisili di kabupaten/kota yang bersangkutan yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD kabupaten/kota berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah kabupaten/kota.

Pasal 149 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa DPRD Kabupaten memiliki fungsi:⁴⁸

- a. Pembentukan Perda Kabupaten
 - 1. Membahas bersama bupati/walikota dan menyetujui atau tidak rancangan perda kabupaten.
 - 2. Mengajukan usul rancangan perda kabupaten.
 - 3. Menyusun program pembentukan perda kabupaten bersama bupati/walikota.
- b. Perumusan Anggaran
 - 1. Membahas rancangan perda kabupaten tentang APBD.
 - 2. Membahas rancangan perubahan perda kabupaten tentang APBD.
 - 3. Membahas rancangan perda kabupaten tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- c. Pengawasan

⁴⁸ Yusnani Hasyimzoem, *Op. Cit*, hlm. 114-115

1. Pelaksanaan perda kabupaten dan peraturan bupati
2. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelegaraan pemerintah daerah kabupaten
3. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Pasal 154 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa DPRD kabupaten mempunyai tugas dan wewenang:⁴⁹

- a. Membentuk Perda kabupaten bersama bupati/walikota
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda mengenai APBD kabupaten oleh bupati/walikota
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD kabupaten
- d. Memilih bupati/walikota
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten

⁴⁹ *Ibid*, Hlm. 116

- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat daerah.
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 155 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan bahwa anggota DPRD kabupaten/kota berjumlah paling sedikit 20 (dua puluh) orang dan paling banyak 50 (lima puluh) orang. Anggota tersebut diresmikan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dengan masa kerja 5 tahun semenjak dilantik dan berhenti setelah anggota baru mengucapkan sumpah.

Pasal 159 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa DPRD kabupaten mempunyai hak, yaitu:⁵⁰

- a. Interpelasi

Hak untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah daerah kabupaten /kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

- b. Angket

Hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak

⁵⁰ UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 159

luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Menyatakan Pendapat

Hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Pasal 160 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan pula hak dan kewajiban anggota DPRD kabupaten/kota:⁵¹

- a. Mengajukan rancangan perda provinsi
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri
- f. Imunitas
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas
- h. Protokoler
- i. Keuangan dan administratif

Selanjutnya dalam pasal 161 No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan kewajiban anggota DPRD yaitu:⁵²

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila

⁵¹ UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 160

⁵² UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 161

- b. Melaksanakan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat
- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah
- g. Menaati tata tertib dan kode etik
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala.

DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, tidak bekerja sendiri, melainkan adanya beban kelengkapan tersendiri berdasarkan ketentuan Pasal 163 No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, badan kelengkapan terdiri atas:

- a. Pimpinan
- b. Badan musyawarah
- c. Komisi
- d. Badan pembentukan perda kabupaten/kota
- e. Badan anggaran

- f. Badan kehormatan
- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna

DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan, akuntan publik, konsultan, advokat, atau pengacara, notaris, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota serta hak sebagai anggota DPRD Kabupaten/kota serta hak sebagai anggota DPRD kabupaten/kota. Serta dilarang melakukan KKN. Jenis sanksi yang dapat diberikan ialah:⁵³

- a. Teguran lisan
- b. Teguran tertulis
- c. Diberhentikan dari pimpinan pada alat kelengkapan.

Hubungan kewenangan adalah hubungan antara organ pemerintahan daerah, yaitu antara DPRD dengan kepala daerah yang sifatnya satu arah atau dua arah (timbang balik) dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan yang didistribusikan dan didelegasikan dari pemerintah pusat sebagai urusan otonomi dan pembantuan. Rumusan tersebut mengandung beberapa hal, antara lain:⁵⁴

- a. Hubungan kewenangan antara kedua organ pemerintahan daerah (DPRD dengan kepala daerah) adalah hubungan dalam rangka menjalankan otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Hubungan kewenangan tersebut dalam rangka menjalankan urusan di bidang administrasi negara (pemerintahan) bukan dalam bidang ketatanegaraan.
- c. Hubungan kewenangan tersebut dapat bersifat sepihak (searah) dan juga dapat bersifat dua pihak (dua arah) atau timbal balik.
- d. Hubungan kewenangan antara kedua organ tersebut tetap dalam kerangka konsep atau prinsip negara kesatuan.

⁵³ Yusnani Hasyimzoem, *Op. Cit*, hlm. 118

⁵⁴ *Ibid.*

- e. Dari segi kedudukannya, hubungan kewenangan antara dprd dengan kepala daerah adalah sederajat dan tidak saling mendominasi satu sama lainnya.

B. Tinjauan Teori tentang Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus selalu diperhatikan, yaitu: *kepastian hukum (Rechtsicherheit)*, *kemanfaatan (Zweckmassigkeit)*, dan *keadilan (Gerechtigkeit)*.⁵⁵

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan, setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal ini peristiwa yang konkret. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku; pada dasarnya tidak dibolehkan menyimpang *fiat justitia et pcreat mundus* (meskipun dunia ini runtuh, hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat.⁵⁶

⁵⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan-5, 2016, Yogyakarta: Atma Pustaka. Hlm. 207

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 208

Hukum tidak mungkin menjamin keadilan jika materinya sebagian besar merupakan warisan masa lalu yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman. Artinya, persoalan yang kita hadapi bukan saja berkenaan dengan upaya penegakan hukum tetapi juga pembaruan hukum atau pembuatan hukum baru.⁵⁷ Karena itu, ada empat fungsi penting yang memerlukan perhatian yang seksama, yang yaitu pembuatan hukum (*'the legislation of law' atau 'law and rule making'*), sosialisasi, penyebarluasan dan bahkan pembudayaan hukum (*socialization and promulgation of law*), dan penegakan hukum (*the enforcement of law*). Ketiganya membutuhkan dukungan administrasi hukum (*the administration of law*) yang efektif dan efisien yang dijalankan oleh pemerintahan (*eksekutif*) yang bertanggungjawab (*accountable*).

Pengembangan administrasi hukum dan sistem hukum dapat disebut sebagai agenda penting yang keempat sebagai tambahan terhadap ketiga agenda tersebut di atas. Dalam arti luas, *'the administration of law'* itu mencakup pengertian pelaksanaan hukum (*rules executing*) dan tata administrasi hukum itu sendiri dalam pengertian yang sempit. Misalnya dapat dipersoalkan sejauh mana sistem dokumentasi dan publikasi berbagai produk hukum yang ada selama ini telah dikembangkan dalam rangka pendokumentasian peraturan-peraturan (*regels*), keputusan-keputusan administrasi negara (*beschikkingen*), ataupun penetapan dan putusan (*vonis*) hakim di seluruh jajaran dan lapisan pemerintahan dari pusat sampai ke daerah-daerah.⁵⁸

Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan, timbul keresahan di dalam masyarakat. Unsur yang ketiga

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, "Penegakan Hukum" dalam http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf. Diakses tanggal 20 Juli 2018, pukul 06.00 WIB

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

adalah keadilan. Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum, keadilan diperhatikan. Pelaksanaan atau penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barang siapa mencuri harus dihukum: setiap orang yang mencuri harus dihukum, tanpa membeda-bedakan siapa yang mencuri.⁵⁹

Tanpa kepastian hukum, orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi, peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat: *lex dura, sed tamen scripta* (Undang-undang itu kejam, tetapi memang demikian bunyinya).⁶⁰

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian

⁵⁹ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.* Hlm. 207

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 209

penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁶¹

Penegakan hukum adalah sebuah tugas. Tugas yang diemban oleh aparat penegak hukum dan karena tugas, seperti dikatakan Kant, merupakan “kewajiban kategoris”, ”kewajiban mutlak”. Disini tidak mengenal istilah “dengan syarat”. Tugas adalah tugas, wajib dilaksanakan⁶². Penegakan hukum adalah suatu proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai dengan pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum itu sendiri adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan, yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum disini adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum itu.⁶³

Menurut Jimly Aasshiddiqie, pengertian penegakan hukum dapat ditinjau dari sudut subjeknya (pelakunya) dan pengertian penegakan hukum dari sudut objeknya (hukumnya), sebagai berikut.⁶⁴

- a. Ditinjau dari sudut subyeknya: Dalam arti luas, proses penegakkan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, penegakkan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.
- b. Ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya: Dalam arti luas, penegakkan hukum yang mencakup pada nilai-nilai keadilan yang di dalamnya terkandung bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada dalam bermasyarakat. Dalam arti sempit, penegakkan hukum itu hanya menyangkut penegakkan peraturan yang formal dan tertulis. Oleh karena itu, “*law enforcement*” diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi “*penegakan hukum*” dalam arti luas dan “*penegakan peraturan*” dalam arti sempit. Perbedaan antara formalitas aturan hukum yang tertulis dengan cakupan nilai keadilan yang dikandungnya ini bahkan juga timbul dalam bahasa Inggris sendiri dengan dikembangkannya istilah

⁶¹ Dellyana, Shant. 1998, *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty. Hlm 32

⁶² Bernard L. Tanya. *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*. Yogyakarta: Genta publishing. 2001. Hlm. 35

⁶³ Satjipto Raharjo. *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Sinar Baru, 2005. Hlm. 24

⁶⁴ Bambang Waluyo, *Penegakan Hukum Di Indonesia*, 2016. Sinar Grafika: Jakarta. Hlm. 98

“*the rule of law*” versus “*the rule of just law*” atau dalam istilah “*the rule of law and not of man*” versus istilah “*the rule by law*” yang berarti “*the rule of man by law*”. Dalam istilah “*the rule of law*” terkandung makna pemerintahan oleh hukum, tetapi bukan dalam artinya yang formal, melainkan mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung didalamnya. Oleh karena itu, digunakan istilah “*the rule of just law*”. Dalam istilah “*the rule of law and not of man*” dimaksudkan untuk menegaskan bahwa pada hakikatnya pemerintahan suatu negara hukum modern itu dilakukan oleh hukum, bukan orang. Istilah sebaliknya adalah “*the rule by law*” yang dimaksudkan sebagai pemerintahan oleh orang yang menggunakan hukum sekedar sebagai alat kekuasaan belaka.⁶⁵

Penegakan hukum di Indonesia dianggap terpuruk atau pada titik nadir. Fakta ini terlihat dalam hasil survei, berita di media massa, elektronik, dan yang langsung dirasakan oleh masyarakat. Terpuruknya penegakan hukum ini antara lain menunjukkan adanya penyimpangan asas *equality before the law* dan akhirnya pengingkaran-pengingkaran atas keluhuran fungsi hukum. Di sini terlihat bahwa pemberlakuan hukum dalam masyarakat berjalan tidak baik dan diskriminatif. Dalam kasus ini terjadi penyimpangan *stratifikasi, cultural*, dan sebagainya. Pemberlakuan hukum dalam *law in action* tidak sama dengan *law in the book, das sein* menyimpang dari *das sollen* serta hal yang tidak ideal lainnya.

Pemberlakuan hukum dalam masyarakat dipengaruhi oleh masyarakat. Kondisi masyarakat sebenarnya mempunyai arti luas. Misalnya masyarakat. Bangsa, suku, adat istiadat, budaya, kultur, agama, negara, dan sebagainya. Jadi pemberlakuan hukum dalam masyarakat

⁶⁵ *Ibid.* Hlm. 99

dapat terjadi antar bangsa atau negara serta di antara satu bangsa itu sendiri dan seterusnya.

Banyak Di Indonesia yang masyarakatnya masih mempertahankan hukum adat, tetapi ada pula yang sudah tidak ketat pertahankan hukum adatnya, bahkan ada yang plural. Dengan demikian, tidak bisa secara otomatis hukum atau undang-undang dari suatu negara dapat begitu saja diterapkan di negara lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Robert Seidmen bahwa hukum negara tertentu meskipun baik substansinya, tetapi tidak bisa otomatis dapat diterapkan di negaralain. Pendapat Seidmen bertentangan dengan David Trubek yang menyatakan bahwa dari pada membuang biaya untuk membuat suatu peraturan, maka sebaiknya mengambil saja atau memberlakukan saja hukum dari negara lain yang substansinya baik.⁶⁶

2. Faktor-faktor dalam Penegakan Hukum

Hukum secara empiris menyatakan bahwa pengaruh hukum terhadap perubahan perilaku sosial, pengaruhnya adalah relatif kecil dibanding dengan pengaruh nilai-nilai sosial terhadap hukum itu sendiri. Pernyataan ini menunjukkan bahwa pembentukan suatu produk hukum tidak dapat secara absolut dapat menciptakan perubahan perilaku yang dikehendaki oleh hukum itu sendiri. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa norma-norma hukum yang sifatnya tidak memberikan kemanfaatan bagi masyarakat, jelas berdampak akan banyak terjadi pelanggaran. Sebaliknya, jika masyarakat memandang bahwa aturan-aturan hukum itu memberikan nilai manfaatnya, masyarakat akan konformitas serta mengakomodasikan aturan tersebut secara sukarela.⁶⁷

Suatu proses perubahan dari suatu dimensi kultur terhadap suatu aturan hukum akan bergantung pada 5 (lima) faktor, yaitu:⁶⁸

a. Faktor Nilai

⁶⁶ *Ibid*, Hlm. 263

⁶⁷ Siswanto Sunarso, *Wawasan Penegakan Hukum Di Indonesia*, : Bandung, 2005, hlm. 100

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 101

Merupakan faktor fundamental dari hakikat cara berpikir manusia dalam menghadapi suatu perubahan sosial. Banyak manusia memilih cara berpikir dalam menghadapi segala keberadaanya di masyarakat. Nilai-nilai ini banyak ragam meliputi nilai ekonomis, nilai sosial, nilai agama, nilai budaya, dan sebagainya.

b. Faktor Norma

Sistem nilai sebagai salah satu cara melakukan penilaian sesuatu akan membentuk sistem norma yang dianutnya. Apabila manusia memandang bahwa aturan hukum diukur dari nilai ekonomis, secara jelas akan memilih norma ekoomis yang dipakai. Misalnya, orang berebut cari penumpang. Lain halnya kalau yang dianut berdasarkan norma sosial, norma yang dipilihnya ialah mendahulukan pejalan kaki atau ia harus antre.

c. Faktor Tujuan

Faktor ini menunjukkan pada perilaku manusia dalam mencapai tujuan tertentu. Apabila tujuannya adalah biar lambat asal selamat, pengemudi akan mengambil langkah untuk tidak menjalankan kendaraan dengan cepat-cepat. Sebaliknya, apabila tujuannya adalah takut terlambat maka cara bertindaknya jelas akan tancap gas secepat-cepatnya.

d. Faktor Kondisi

Kondisi menyenangkan dan tidak menyenangkan akan menentukan tinggi rendahnya kadar seseorang menaati aturan-aturan hukum.

e. Faktor Motivasi atau Energi

Faktor menentukan psikologis manusia dalam memandang aturan hukum. Ada potensi manusia taat pada hukum, tetapi karena tidak ada motivasi yang mendorong, baik secara internal maupun eksternal, maka tujuan tertib hukum tidak akan tercapai.

Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁶⁹ Dalam rangka efektivitas penegakan hukum maka dibutuhkan 4 (empat) unsur pokok, antara lain:

⁶⁹ Barda Nawawi Arief. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang: Undip Press. 1996. Hlm 1

a. Faktor Undang-undang

Aturan hukum yang mengatur lalu lintas jalan telah dirumuskan, baik dalam produk perundang-undangan maupun dalam bentuk peraturan pemerintah. Suatu produk itu dikatakan dengan baik jika hukum itu mengandung kepastian hukum dalam arti penjatuhan sanksi serta dapat dilaksanakan oleh masyarakat. Jika sanksi itu sulit dilaksanakan, akan terjadi tawar menawar hukum. Di samping memberikan kepastian, juga memberikan kemanfaatan, artinya para pelanggar akan menjadi sadar hukum. Faktor keadilan hukum juga perlu mendapatkan perhatian pada penegak hukum agar tidak terjadi diskriminasi dalam penegakan hukumnya⁷⁰

Menurut Soerjono Soekanto, undang-undang dalam arti materiil adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah dan mencakup:

- 1) Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara
- 2) Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.

Beberapa asas yang tujuannya agar undang-undang tersebut mempunyai dampak positif dan efektif, sebagai berikut:⁷¹

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut, artinya hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam undang-

⁷⁰ Siswanto Sunarso, *Op. Cit*, hlm. 104

⁷¹ Soerjono Soekanto. *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Raja Grafindo. 1983. Hlm. 11

undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.

- 2) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama.
- 4) Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- 6) Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan.

Dengan demikian dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa gangguan terhadap pengakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan, karena:⁷²

- 1) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang
- 2) Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang
- 3) Ketidajelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

b. Faktor Penegak Hukum

Penegakan hukum di bidang pelanggaran lalu lintas di jalan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku masih terkesan menggunakan sistem birokrasi yang berbelit-belit yang tidak memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada kepentingan masyarakat. Semakin panjang birokrasi penegakan hukum ini, maka semakin besar kesempatan untuk menyelesaikan secara damai.⁷³

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (status) dan peranan (role). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban tertentu, Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau role. Oleh karena itu, seseorang yang

⁷² *Ibid.* Hlm. 17

⁷³ Siswanto Sunarso, *Op. Cit.*, hlm. 105

mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur, sebagai berikut:

1. Peranan yang ideal (*ideal role*)
2. Peranan yang seharusnya (*expected role*)
3. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*)
4. Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)⁷⁴

Peranan yang sebenarnya dilakukan kadang-kadang juga dinamakan *role performance* atau *role playing*. Kiranya dapat dipahami, bahwa peranan yang ideal dan yang seharusnya datang dari pihak (atau pihak-pihak) lain, sedangkan peranan yang dianggap oleh diri sendiri serta peranan yang sebenarnya dilakukan berasal dari diri pribadi. Sudah tentu bahwa di dalam kenyataannya, peranan-peranan tadi berfungsi apabila orang berhubungan dengan pihak lain (disebut *role sector*) atau dengan beberapa pihak (*role set*). Seseorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).⁷⁵

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang

⁷⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Raja Grafindo. 1983. Hlm. 20

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 22

dapat diterima oleh mereka. Kecuali dari itu, maka golongan panutan harus dapat memanfaatkan unsur-unsur pola tradisional tertentu, sehingga menggairahkan partisipasi dari golongan sasaran atau masyarakat luas. Golongan panutan juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.

c. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Didalam bagian ini, diketengahkan secara garis besar perihal pendapat-pendapat masyarakat mengenai hukum, yang sangat mempengaruhi kepatuhan hukumnya. Kiranya jelas, bahwa hal ini pasti ada kaitannya dengan faktor-faktor terdahulu, yaitu undang-undang, penegak hukum, dan sarana atau fasilitas.⁷⁶

Banyaknya pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasinya dengan petugas penegak hukum. Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik-buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses. Tidak ada setiap kegiatan atau usaha yang bertujuan supaya warga masyarakat menaati hukum, menghasilkan kepatuhan tersebut. Ada kemungkinan bahwa kegiatan atau usaha tersebut malahan menghasilkan sikap tindak yang

⁷⁶ *Ibid*

bertentangan dengan tujuannya. Misalnya, kalau ketaatan terhadap hukum dilakukan dengan hanya mengetengahkan sanksi-sanksi negatif yang berwujud hukuman apabila hukum dilanggar, maka mungkin warga masyarakat malahan hanya taat pada saat ada petugas saja.

Maksud dari hal tersebut, maka bukanlah berarti bahwa cara demikian selalu menghasilkan ketaatan yang semu. Maksudnya adalah, bahwa apabila cara demikian selalu ditempuh, maka hukum dan penegak hukum dianggap sebagai suatu hal yang menakutkan. Cara-cara lain dapat diterapkan, misalnya, cara yang lunak yang bertujuan agar warga masyarakat secara mantap mengetahui dan memahami hukum, sehingga ada persesuaian dengan nilai-nilai yang dianut oleh warga masyarakat.⁷⁷

Kadang-kadang dapat diterapkan cara mengadakan penerangan dan penyuluhan yang dilakukan berulang kali, sehingga menimbulkan suatu penghargaan tertentu terhadap hukum. Cara lainnya agaknya menyudutkan warga masyarakat adalah *compulsion*. Pada cara ini dengan sengaja diciptakan situasi tertentu, sehingga warga masyarakat tidak mempunyai pilihan lain, kecuali mematuhi hukum. Memang, dengan mempergunakan cara ini, tercipta suatu situasi di mana warga masyarakat agak terpaksa melakukan atau tidak melakukan sesuatu.⁷⁸

Masalah lain yang timbul sebagai akibat anggapan masyarakat adalah mengenai segi penerapan perundang-undangan. Kalau penegak hukum menyadari bahwa dirinya dianggap hukum oleh masyarakat, maka tidak mustahil bahwa perundang-undangan ditafsirkan terlalu luas atau terlalu sempit. Anggapan-anggapan semacam itu sebenarnya juga ada pada kalangan hukum umumnya, yaitu terutama yang menduduki posisi-posisi formal tertentu. Salah

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 22

⁷⁸ *Ibid*, Hlm. 49

satu akibatnya yang positif adalah, kemungkinan bahwa warga masyarakat mempunyai pengetahuan yang pasti mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban mereka menurut hukum. Sebagai salah satu akibat negatif dari pandangan atau anggapan bahwa hukum adalah hukum positif tertulis belaka adalah adanya kecenderungan yang kuat sekali bahwa satu-satunya tugas hukum adalah adanya kepastian hukum.⁷⁹

d. Faktor sarana dan prasarana

Masalah fasilitas dan sarana yang dimiliki penegak hukum serba terbatas, yang mencolok adalah minimnya penghasilan penegak hukum, maka sering terjadi penyalahgunaan wewenang atas kesempatan yang diperoleh saai itu.

Tanpa adanya sarana atau prasarana tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Saran atau fasilitas tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Agar masalah tersebut dapat dipahami dengan mudah, akan disajikan suatu contoh mengenai proses peradilan.⁸⁰

Dengan demikian disimpulkan bahwa sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 37

mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Khususnya untuk sarana atau fasilitas tersebut, sebaiknya dianuti jalan pikiran, sebagai berikut:⁸¹

1. Yang tidak ada, diadakan yang baru betul.
2. Yang rusak atau salah, diperbaiki atau dibetulkan.
3. Yang kurang, ditambah.
4. Yang macet, dilancarkan.
5. Yang mundur atau merosot, dimajukan atau ditingkatkan.

e. Faktor kebudayaan

Pemahaman terhadap kultur budaya ini menyangkut 2 unsur, yakni penegak hukum itu sendiri dan masyarakat. Kultur budaya bagi penegak hukum, yakni bagaimana sikap perilaku penegak hukum itu dalam menegakkan hukum sehari-hari berdasarkan aturan hukum secara profesional. Sedangkan kultur budaya masyarakat ialah aktualisasi dari bentuk pemahaman serta aktualisasi masyarakat dalam menyatakan sikap yang konformitas terhadap aturan-aturan hukum tersebut.

Berdasarkan bahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa dimensi kultur yang harus diperlukan instrumen penegakan hukumnya, yakni:⁸²

1. Kepercayaan masyarakat terhadap sistem penegakan hukum lalu lintas sebagai suatu kebenaran yang dianggap mutlak.
2. Perasaan dan pikiran sebagai keadaan kejiwaan manusia bahwa berdisiplin itu lebih banyak manfaatnya dibanding sikap tidak berdisiplin.
3. Tujuan atau cita-cita sebagai suatu ide bahwa aturan lalu lintas adalah untuk kepentingan umum bukan untuk kepentingan individu.
4. Kaidah atau norma-norma hukum merupakan pedoman yang mudah untuk dilaksanakan serta mudah untuk penjatuhan sanksinya.
5. Kedudukan penegak hukum dan masyarakat adalah sama, yakni bersama-sama saling berkewajiban menegakkan aturan hukum.

⁸¹ *Ibid*, hlm. 38

⁸² Siswanto Sunarso, *Wawasan Penegakan Hukum Di Indonesia*, : Bandung, 2005, hlm. 105

6. Penegak hukum sebagai sarana pengawasan sosial harus bertindak sebagai pendidik dengan cara mengajak, mendidik, atau memaksa agar menaati kaidah-kaidah dan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.
7. Penerapan sanksi dapat dilakukan secara positif maupun negatif.
8. Penyediaan sarana fasilitas untuk kepentingan penegakan hukum.
9. Bahwa tujuan penegakan hukum adalah untuk kepentingan keserasian dan kelangsungan hidup sesama manusia.

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu pada dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non materiil. Sebagai salah satu sistem, maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Substansinya mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan.⁸³

Kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Hal itulah yang akan menjadi pokok pembicaraan di dalam bagian mengenai faktor kebudayaan ini. Pasangan nilai yang berperan dalam hukum, antara lain:⁸⁴

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
2. Nilai jasmaniah dan nilai rohaniah

⁸³ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Raja Grafindo. 1983. Hlm. 60

⁸⁴ *Ibid*

3. Nilai kelanggengan dan nilai kebaruan.

3. Aparat Penegak Hukum

Aparatur penegak hukum mencakup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat (orangnya) penegak hukum. Dalam arti sempit, aparatur penegak hukum yang terlibat dalam proses tegaknya hukum itu, dimulai dari saksi, polisi, penasehat hukum, jaksa, hakim, dan petugas sipir pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur terkait mencakup pula pihak-pihak yang bersangkutan dengan tugas atau perannya yaitu terkait dengan kegiatan pelaporan atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi, serta upaya pemasyarakatan kembali (resosialisasi) terpidana.⁸⁵

Proses bekerjanya aparatur penegak hukum itu, terdapat tiga elemen penting yang mempengaruhi, yaitu:⁸⁶

- a. institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya;
- b. budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya, dan
- c. perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materielnya maupun hukum acaranya.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

⁸⁶ *Ibid*

Upaya penegakan hukum secara sistemik haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

Ketiga faktor di atas adalah keluhan berkenaan dengan kinerja penegakan hukum di negara kita selama ini, sebenarnya juga memerlukan analisis yang lebih menyeluruh lagi. Upaya penegakan hukum hanya satu elemen saja dari keseluruhan persoalan kita sebagai Negara Hukum yang mencita-citakan upaya menegakkan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum tidak mungkin akan tegak, jika hukum itu sendiri tidak atau belum mencerminkan perasaan atau nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakatnya.

Kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam terminologi otonomi tersebut memungkinkan dibuatnya berbagai perangkat-perangkat berupa aparatur daerah yang berfungsi sebagai pendukung dari pelaksanaan pemerintahan di daerahnya. Salah satu aparatur yang bertugas sebagai pendukung dari pelaksanaan pemerintahan daerah adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Satuan ini merupakan perangkat pemerintah daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam pelaksanaan jalannya pemerintahan dan sebagai garda atau barisan terdepan dalam bidang ketenteraman dan ketertiban umum, seperti yang disebutkan pada Pasal 255 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun

2014 Tentang Pemerintah Daerah: “Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada (peraturan kepala daerah), menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”.⁸⁷ Selain itu, dijelaskan pula kewenangan Satpol PP dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 255 ayat (2):⁸⁸

- a. Melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
- b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
- d. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Berkaitan dengan eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja dalam penegakan hukum sebagai perangkat pemerintah daerah, kontribusi satuan Polisi Pamong Praja sangat diperlukan guna mendukung suksesnya pelaksanaan Otonomi Daerah dalam penegakan peraturan

⁸⁷ Rachmad Suprayetno, “Kewenangan Antara Satpol PP dan Polri Dalam Menciptakan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat” dalam <https://media.neliti.com/media/publications/209949-kewenangan-antara-satpol-pp-dan-polri-da.pdf>. Diakses tanggal 14 Agustus 2018, Pukul 01.15 WIB

⁸⁸ UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 255 ayat (2)

daerah menciptakan pemerintahan yang baik. Dengan demikian aparat Polisi Pamong Praja merupakan garis depan dalam menjamin kepastian pelaksanaan peraturan daerah dan upaya menegakkannya di tengah-tengah masyarakat, sekaligus membantu dalam menindak segala bentuk penyelewengan dan penegakan hukum.⁸⁹

Keberadaan Satpol PP merupakan bagian dari proses penegakan hukum sebagai perangkat pemerintah daerah yang diperlukan guna mendukung suksesnya pelaksanaan otonomi daerah. Dalam pelaksanaan tugasnya, kewenangan Satpol PP sering tumpang tindih dan berbenturan dengan penegak hukum yang lain terutama polisi. Kondisi ini menghasilkan friksi antara kewenangan Polisi sebagai aparat sentralistik dengan Satpol PP yang merupakan aparat Pemda yang otonom meskipun kehadiran Satpol PP sendiri dapat memberikan kontribusi dalam membantu kepolisian untuk bertugas di lapangan. Satpol PP juga bisa menjalankan fungsi yudisial yaitu Polisi Pamong Praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹⁰

Akibat adanya ketentuan ini, maka sebagian anggota Satpol PP adalah bagian dari Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) karena mempunyai kewenangan penyidikan Yang menjadi masalah, sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah Satpol PP adalah bagian dari Pemerintah Daerah, sehingga dalam menjalankan

⁸⁹ Rachmad Suprayetno, *Loc. Cit*

⁹⁰ *Ibid*

tugasnya anggota Satpol PP bertanggung jawab langsung dengan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati, Walikota atau Gubernur.⁹¹

C. Tinjauan Teori Kebersihan Lingkungan menurut Perspektif Hukum

Islam

Kebersihan merupakan unsur pokok dalam mewujudkan kesehatan yang merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia. Berkaitan dengan hal ini, UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang menyatakan bahwa derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya dicapai melalui penyelenggaraan pembangunan kesehatan tidak bisa terlepas dari masalah yang berkaitan erat dengan kebersihan.⁹² Pembinaan kesehatan lingkungan terutama kebersihan dalam tatanan masyarakat masih memerlukan perhatian yang serius agar berdampak positif bagi kesehatan masyarakat.

Masyarakat harus selalu menjaga kebersihan di tempat tinggal, agar tetap bersih dan indah. Tidak kalah pentingnya lingkungan tempat tinggal, seperti selokan, halaman rumah, dll. Tempat tinggal dan Lingkungannya harus selalu dijaga, dirawat dengan baik serta teratur sehingga menjadi lingkungan yang bersih dan sehat.

Agama Islam memberikan kedudukan yang tinggi terhadap kebersihan. Sebagaimana firman Allah SWT:⁹³

⁹¹ *Ibid*

⁹² UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

⁹³ Departemen Agama RI, Al-Qur'an dan Tafsirnya (Edisi yang Disempurnakan) Jilid I, Penerbit Lentera Abadi: Jakarta, 2010 hlm. 329.

وَدَسَّلُونَاكَ عَنِ الْمَحِيضِ قُلْ هُوَ أَذَىٰ فَأَعْتَرِلُوا النِّسَاءَ فِي
الْمَحِيضِ وَلَا تَقْرُبُوهُنَّ حَتَّىٰ يَطْهَرْنَ فَإِذَا تَطَهَّرْنَ فَأْتُوهُنَّ مِنْ
حَيْثُ أَمَرَكُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ التَّوَّابِينَ وَيُحِبُّ الْمُتَطَهِّرِينَ ﴿٢٢٢﴾

Artinya: “*Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertaubat dan mensucikan atau membersihkan diri*” (QS. Al Baqarah: 222).

Al Qur'an sebagai pedoman hidup umat islam menggambarkan bahwa orang yang beriman kepada Allah adalah orang yang senantiasa menjaga kebersihan. Sehingga umat yang senantiasa membersihkan diri akan dicintai oleh Allah SWT sebagaimana Allah mencintai orang yang bertaubat. Landasan utama yang lain pada Agama Islam sebagai dasar budaya hidup bersih adalah sabda Nabi Muhammad SAW. “*Aṭ-Ṭahuru syaṭru al-īmāni*” yang berarti “Kebersihan sebagian dari iman”⁹⁴. Dari adist ini dapat disimpulkan bahwa sempurnanya iman seseorang dapat dilihat dari budaya hidup bersih orang tersebut pada diri dan lingkungannya.

⁹⁴ Abi Bakr A mad bin Husain al-Baihaqi, Su'abu al-Iman, Dar al-Kutub al-Ilmiyah: Beirut, 1995, hlm.117

BAB III

PEMBAHASAN

A. Deskripsi Tentang Daerah Kabupaten Kulon Progo

Kulon Progo (Jawa: Kulon Praga) adalah sebuah kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia. Ibukotanya adalah Wates. Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul di timur, Samudra Hindia di selatan, Kabupaten Purworejo di barat, serta Kabupaten Magelang di utara. Nama Kulon Progo berarti sebelah barat Sungai Progo (kata kulon dalam Bahasa Jawa artinya barat). Kali Progo membatasi kabupaten ini di sebelah timur.⁹⁵ Kabupaten Kulon Progo terdiri atas 12 kecamatan, yaitu Girimulyo, Pengasih, Sentolo, Panjatan, Samigaluh, Lendah, Galur, Nanggulan, Kokap, Wates, Kalibawang, dan Temon, dibagi lagi atas 88 desa dan kelurahan, serta 930 Pedukuhan (sebelum otonomi daerah dinamakan Dusun). Pusat pemerintahan di Kecamatan Wates, yang berada sekitar 25 km sebelah barat daya dari pusat Ibukota Provinsi DIY, di jalur utama lintas selatan Pulau Jawa (Surabaya - Yogyakarta - Bandung. Wates juga dilintasi jalur kereta api lintas selatan Jawa.⁹⁶ Tahun 2011 hingga sekarang, Kepala daerah atau bupati Kabupaten Kulon Progo dipimpin oleh

⁹⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Kulon_Progo#Kabupaten_Kulon_Progo diakses tanggal 14 Agustus 2018, pukul 09.50 WIB

⁹⁶ *Ibid*

H. Hasto Wardoyo, Sp. OG(K) dan Wakil kepala daerah atau wakil bupati dijabat oleh Drs. H. Sutedjo.⁹⁷

B. Implementasi Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 dalam penertiban pemasangan iklan produk rokok di Kulon Progo

Pemerintah Daerah dalam negara kesatuan adalah satu kesatuan dengan pemerintah pusat, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah merupakan bagian dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Terkait hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maka menghasilkan dua jenis pemerintahan. Pemerintahan dari daerah otonom sebagai pelaksana asas desentralisasi teritorial dan pemerintah wilayah administratif yang diadakan sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi.⁹⁸ Pengertian otonomi daerah diatur didalam Pasal 1 ayat 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang bunyinya “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan republik Indonesia”

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan sehingga dapat terpelihara dan dilaksanakan sepenuhnya. Biasanya asas yang dijadikan pedoman oleh pemerintah daerah, yakni asas desentralisasi.

⁹⁷ <http://www.kotawates.com/kulon-progo-dan-adikarto-laksana-dua-negara-menjadi-satu.html>, diakses pada Sabtu, 19 Agustus 2018, pada Pukul 12.37 WIB

⁹⁸ Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka cipta, Jakarta, hlm. 182

Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo menjalankan dengan baik amanat Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Otonomi Daerah Kulon Progo didukung dari beberapa faktor, yaitu faktor manusia yang bisa ditinjau dari kualitas moral masyarakat dan aparatur negara Kabupaten Kulon Progo yang sederhana dan bertanggung jawab, adanya faktor keuangan membentuk sistem pemerintahan yang mandiri di Kabupaten Kulon Progo, faktor sarana dan prasarana dapat dibuktikan dengan lengkapnya fasilitas yang disediakan pemerintah Kabupaten Kulon Progo, dan faktor organisasi yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan Kulon Progo berjalan dengan lancar dan efisien. Koordinasi antara Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo terjalin dengan baik, dimana Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta menghormati wewenang, hak, dan kewajiban Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo.

Sesuai dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah. Salah satu kewenangan yang wajib dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten yaitu pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi, dan tenaga kerja. Maka dari itu, di

Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo memiliki 20 dinas dengan tupoksi masing-masing.

Seluruh instansi di Kabupaten Kulon Progo saling koordinasi dan bekerja sama untuk melakukan pengawasan secara preventif dan represif terkait Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dengan membentuk Satuan Tugas (satgas) di setiap instansi pemerintahan, seperti halnya di Badan Keuangan dan Aset Daerah, Rumah Sakit Wates, Dinas Kesehatan, dll. Satgas sendiri dibentuk oleh Bupati Kulon Progo dan memiliki tugas menegakan Perda No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok secara efisien dengan mengoptimalkan satuan personil, satuan kerja, dan sarana prasarana dalam ruang lingkup lembaga pemerintahan daerah.

Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu kabupaten yang sudah menerapkan peraturan terkait kawasan tanpa rokok dalam Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Selama dalam proses pembentukan Perda, Bupati dan DPRD Kabupaten Kulon Progo bersama-sama membahas rancangan Perda dan menyusun program pembentukan Perda, termasuk di dalamnya membahas terkait rancangan APBD Perda dan pengawasan serta tindak lanjut pelaksanaan Perda Kabupaten dan Perda Bupati sesuai fungsi DPRD yang telah dijelaskan didalam Pasal 149 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Kawasan tanpa rokok atau biasa disingkat (KTR) sendiri adalah suatu area yang ditetapkan dalam Perda sebagai kawasan atau tempat kegiatan

merokok, memproduksi, menjual, dan/atau mengiklankan suatu produk tembakau atau rokok. Bupati Kulon Progo berdasarkan kuasa undang-undang, menetapkan peraturan daerah. Peraturan daerah juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Agar peraturan daerah bisa berfungsi secara efektif harus dilakukan hal diantaranya mensosialisasikan peraturan daerah dengan menyebarkan ketengah-tengah masyarakat, terutama stake holder yang bersangkutan.⁹⁹

Bupati Kabupaten Kulon Progo mengakui bahwa masih banyak iklan-iklan produk rokok yang terpasang di warung-warung untuk melindungi warung dari panas matahari. Pengaruh adanya Perda KTR tidak hanya membatasi kawasan tanpa rokok dan ketentuan pemasangan iklan produk rokok, namun lewat perda tersebut juga melarang perusahaan rokok menjadi sponsor acara di Kabupaten Kulon Progo. Hal tersebut untuk mendukung upaya pemerintah dalam pengendalian produk rokok di Kabupaten Kulon Progo.¹⁰⁰

Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok menyebutkan beberapa pembatasan ketentuan pemasangan iklan rokok di Kabupaten Kulon Progo yang harus dipenuhi, antara lain:¹⁰¹

- a. Tidak diletakkan di kawasan tanpa rokok
- b. Tidak diletakkan di jalan utama atau protokol

⁹⁹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011. Hlm. 137

¹⁰⁰ <https://www.liputan6.com/health/read/3132391/baliho-bersih-dari-iklan-rokok-pemkab-kulon-progo-santai> diakses tgl 7 September 2018 pukul 00.15 wib

¹⁰¹ Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok

- c. Tidak diletakkan pada perbatasan antara jalan utama dan jalan kolektor
- d. Harus diletakkan sejajar dengan bahu jalan dan tidak boleh memotong jalan atau melintang
- e. Pemasangan iklan paling dekat 100 (seratus) meter dari batas luar pagar/bangunan kawasan tanpa rokok
- f. Tidak boleh melebihi ukuran 72 m² (tujuh puluh dua meter persegi)
- g. Tidak boleh dipasang pada tempat tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah

Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kulon Progo menertibkan spanduk iklan produk rokok di tokok-toko dan warung daerah Kabupaten Kulon Progo, kegiatan tersebut sebagai bentuk penegakan pemberlakuan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Pelaksana tugas kepala Satpol PP Kulon Progo, Duana Heru mengatakan sudah mulai menyosialisasikan dan melakukan deklarasi Perda tersebut ke masyarakat. Awalnya petugas Satpol PP membersihkan spanduk iklan yang dipajang di tengah-tengah masyarakat, seperti warung atau toko milik masyarakat, dari pihak Satpol PP kemudian akan melayangkan surat teguran pada pemilik warung sebagaimana telah melanggar ketentuan Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan sanksi administrasinya berupa teguran lisan, teguran tertulis, dan penarikan reklame iklan.

Biasanya petugas Satpol PP juga menyita banner atau spanduk iklan yang menunjukkan suatu merk produk rokok dan menggantinya dengan iklan

layanan kesehatan. Bupati Kabupaten Kulon Progo menambahkan bahwa Perda KTR masih persuasif dalam dua tahun ini, namun mulai tahun depan akan diberlakukan sanksi tegas.¹⁰²

Kebijakan Perda KTR di Kabupaten Kulon Progo ditetapkan pada tahun 2014 dan berjalan setahun kemudian. Sebelumnya telah ditetapkan Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo No. 61 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, menjelaskan terkait tujuan atau sasaran KTR, pengertian area KTR, peran masyarakat, serta pengawasannya, pada tahun 2015 ditetapkan Peraturan Bupati No. 3 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Bicara kebijakan otomatis akan membahas penegakan hukum yang berfungsi untuk melindungi kepentingan manusia. Pelaksanaan hukum harus tepat dan berjalan dengan baik. Apabila ditemukan suatu hukum yang dilanggar, maka hukum harus ditegakkan melalui penegakan hukum. Pelanggaran tersebut terjadi apabila tidak sesuai antara nilai-nilai kaidah yang berpasangan atau simpang siur, dan pola perilaku yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa, penegakan hukum bukan semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, sehingga pengertian *law enforcement* dalam arti luas menurut Jimly Asshidiqie, yakni mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap

¹⁰² <http://news.metrotvnews.com/read/2017/12/07/798499/iklan-rokok-di-warung-di-kulon-progo-disita-satpol-pp> diakses tanggal 7 September 2018 pukul 00.30 wib

pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum.¹⁰³

Perlu diingat bahwa penegakan hukum tidak hanya semata-mata membahas pelaksanaan undang-undang atau putusan-putusan hakim. Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam penegakan hukum harus memperhatikan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Masyarakat Kabupaten Kulon Progo sangat mengharapkan dari pelaksanaan penegakan hukum¹⁰⁴. Karena dengan adanya penegakan hukum, maka keresahan yang timbul di masyarakat akan berkurang dan mewujudkan keadilan yang nyata. Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa masalah pokok penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang memiliki arti netral, sehingga dampak positif dan negatifnya berada pada faktor tersebut. Unsur-unsur pokok yang terkandung di dalam efektivitas penegakan hukum terdapat 5 faktor, antara lain¹⁰⁵:

1. Faktor Undang-undang

Faktor Undang-undang adalah nilai materiil didalam peraturan perundang-undangan. Menurut Soerjono Soekanto, salah satu gangguan terhadap penegakan hukum ditinjau dari Undang-undangnya yakni, adanya ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya. Semenjak adanya Perbup No. 3 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok tersebut, banyak dijumpai berbagai

¹⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

¹⁰⁴ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*. Hlm. 207

¹⁰⁵ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.* Hlm. 11

permasalahan dalam realisasi perbup tersebut. Seperti halnya, dalam Pasal 1 ayat (4) dan (5) Perbup No. 3 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok menyebutkan bahwa Dinas terkait adalah Dinas Kesehatan Kabupaten Kulon Progo, sedangkan dalam ayat (5) menerangkan bahwa Satuan Tugas pengawasan Kawasan Tanpa Rokok dibentuk oleh Bupati untuk melakukan pengawasan pada Kawasan Tanpa Rokok sesuai ketentuan peraturan undang-undang.

Dinas Kesehatan dan Satuan Tugas (Satgas) yang dijelaskan di dalam Perbup No. 3 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok dapat melakukan tindakan sosialisasi, pelaporan, pengendalian, bahkan termasuk juga melakukan pengawasan justicia dan non justicia, dimana yang kita ketahui bahwa Dinas Kesehatan maupun Satuan Tugas (Satgas) yang dibentuk Bupati hanya memiliki wewenang pengawasan secara non justicia dan bukan justicia. Sehingga dalam penegakan KTR, Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kulon Progo berlandaskan pada Perda Kabupaten Kulon Progo No. 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok, meskipun di dalam perda tersebut menyebutkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah lembaga perangkat daerah yang mempunyai fungsi, tugas, dan tanggung jawab dibidang ketentraman dan ketertiban umum, perlindungan masyarakat

dan penegakan peraturan daerah. Dimana dalam hal ini mengakibatkan salah dalam penafsiran dan penerapannya.

2. Faktor Penegakan Hukum

Sekretaris Satpol PP Kabupaten Kulon Progo, Sunaryo menjelaskan selama proses perumusan hingga disahkannya Perbup No. 3 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok, satpol PP Kabupaten Kulon Progo tidak dilibatkan. Sehingga dalam hal ini terjadi kurangnya komunikasi dan koordinasi antar instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo.

Berdasarkan faktor penegak hukum di dalam unsur pokok efektivitas penegakan hukum. Semakin banyaknya masalah birokrasi yang terjadi di pemerintahan daerah, maka tidak akan memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat. Penegak hukum adalah suatu golongan atau panutan masyarakat, hendaknya memiliki kemampuan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat. Penegak hukum harus dapat berkomunikasi dan mampu menjalankan peranan yang dapat diterima oleh para aparat penegak hukum, penegak hukum juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.

Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kulon Progo adalah suatu instansi dibawah kedudukan Bupati Kulon Progo bertujuan untuk

membantu dan menertibkan wilayah Kabupaten Kulon Progo sesuai dengan kewenangannya, serta membantu menjalankan suatu Perda yang ada di Kabupaten Kulon Progo agar dapat berjalan sesuai ketentuan yang berlaku. Dalam melakukan penegakan hukum terdapat 2 (dua) cara, yaitu tindakan preventif dan tindakan represif. Adapun tindakan preventif dilakukan jika memungkinkan dan masih adanya kesadaran masyarakat untuk mematuhi hukum, sedangkan tindakan represif dilakukan apabila tindakan preventif tidak efektif, sehingga masyarakat melaksanakan hukum.

Satpol PP selain menjalankan tugas dan tanggung jawab dibidang ketentraman dan ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan penegakan Peraturan Daerah, tidak menutup kemungkinan juga melakukan inisiatif sendiri menerapkan aturan yang terkandung di dalam Perbup No. 3 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Penegakan hukum dalam penertiban pemasangan iklan produk rokok atau tembakau sebagaimana disebutkan di dalam pasal 7 ayat (3) Perda Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Kulon Progo. Pelaksanaan hukumnya, Satpol PP telah meningkatkan razia dan operasi pengawasan terhadap pemasangan iklan produk rokok yang tidak sesuai dengan aturan di dalam Perda.

Kedudukan maupun susunan organisasi Satpol PP Kabupaten Kulon Progo diatur dalam Perbup Kulon Progo No. 56 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Fungsi Dan Tugas Serta Tata Keja Satuan Polisi Pamong Praja. Susunan Organisasi Satpol PP Kulon Progo, antara lain:¹⁰⁶

- a. Kepala Satuan
- b. Sekretariat, terdiri dari:
 1. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian
 2. Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan
- c. Bidang Ketentraman dan Ketertiban Umum, terdiri dari:
 1. Seksi Pengendalian dan Operasional
 2. Seksi Perlindungan Masyarakat
- d. Bidang Penegakan Perda, terdiri dari:
 1. Seksi Pembinaan dan Pengawasan
 2. Seksi Penyidikan dan Penindakan
- e. Kelompok Jabatan Fungsional Tertentu
- f. Unit Pelaksana Teknis Dinas

Tugas Seksi Pembinaan dan Pengawasan menurut Perbup Kulon Progo No. 56 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Fungsi Dan Tugas Serta Tata Keja Satuan Polisi Pamong Praja Pasal 17 ayat (1) yaitu melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan perundang-undangan Daerah. Selanjutnya pada ayat (2),

¹⁰⁶ Perbup Kulon Progo No. 56 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Fungsi Dan Tugas Serta Tata Keja Satuan Polisi Pamong Praja Pasal 3 ayat (1)

diuraikan lebih rinci tugas Seksi Pembinaan dan Pengawasan, antara lain¹⁰⁷:

- a. Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan lainnya yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan
- b. Menyusun, melaksanakan dan mengendalikan program kerja Seksi
- c. Menyiapkan bahan kebijakan teknis yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan
- d. Melakukan penyuluhan dan pembinaan pelaksanaan Peraturan Daerah
- e. Menyelenggarakan pengawasan dan pengendalian pelanggaran Peraturan Daerah
- f. Menerima laporan atau pengaduan atas pelanggaran Peraturan Daerah
- g. Melakukan pemeriksaan dan tindakan secara preventif dan persuasif terhadap pelanggaran Peraturan Daerah
- h. Mengumpulkan data pelanggaran terhadap Peraturan Daerah
- i. Melaksanakan operasional penertiban pelanggaran Peraturan Daerah secara non yustisi
- j. Melakukan tindakan administrasi pelanggaran Peraturan Daerah
- k. Melaporkan atau melimpahkan pelanggar yang mengulangi pelanggaran peraturan daerah untuk dilakukan tindakan yustisi

¹⁰⁷ Perbup Kulon Progo No. 56 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Fungsi Dan Tugas Serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Pasal 17 ayat (1) dan (2)

- l. Memberikan kesaksian pada persidangan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah
- m. Melakukan evaluasi pelaksanaan tugas dan fungsinya
- n. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Satuan Polisi Pamong Praja berkaitan dengan bidang tugasnya
- o. Menyusun laporan pelaksanaan tugas seksi
- p. mengelola surat menyurat, data, kepustakaan, arsip dan dokumentasi Bidang
- q. Mengelola kepegawaian Bidang
- r. Mengelola sarana dan prasarana Bidang
- s. Mengelola keuangan Bidang
- t. Menyiapkan bahan penyusunan laporan pelaksanaan tugas Bidang.

Pasal 18 pada Perbup Kulon Progo No. 56 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Fungsi Dan Tugas Serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Pasal 18 ayat (2) menjelaskan terkait tugas Seksi Penyidikan dan Penindakan terhadap pelanggaran perundang-undangan Daerah, antara lain:¹⁰⁸

- a. mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan lainnya yang berkaitan dengan penyidikan dan penindakan
- b. menyusun, melaksanakan dan mengendalikan program kerja Seksi

¹⁰⁸ Perbup Kulon Progo No. 56 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Fungsi Dan Tugas Serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Pasal 18 ayat (1) dan (2)

- c. menyiapkan bahan kebijakan teknis yang berkaitan dengan penyidikan dan penindakan
- d. menerima laporan atau pengaduan atas pelanggaran Peraturan Daerah
- e. Menyiapkan bahan koordinasi pelanggaran Peraturan Daerah dengan Penyidik Polri, Kejaksaan dan Pengadilan dalam hal upaya paksa yang meliputi :
 - 1. Pemanggilan
 - 2. Penggeledahan
 - 3. Penyitaan
 - 4. Penangkapan
 - 5. penahanan, dan lain-lain.
- f. menyelenggarakan operasi yustisi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah
- g. melakukan pemanggilan dan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran Peraturan Daerah
- h. melakukan penyitaan atau pengamanan terhadap benda atau surat yang ada hubungannya dengan pelanggaran perundang-undangan Daerah
- i. menyusun dan menghimpun berkas-berkas pelanggaran (administrasi penyidikan) untuk selanjutnya mengajukan proses persidangan pelanggaran Peraturan Daerah

- j. melakukan penuntutan dalam persidangan pelanggaran Peraturan Daerah pada proses Acara Pemeriksaan Cepat (tindak pidana ringan)
- k. memberikan keterangan (kesaksian) di persidangan dalam proses Acara Pemeriksaan Cepat (tindak pidana ringan) dan Acara Pemeriksaan Singkat
- l. menyiapkan bahan koordinasi eksekusi terhadap putusan pengadilan
- m. melaksanakan kesekretariatan Penyidik Pegawai negeri Sipil (PPNS) dan pembinaan PPNS
- n. memfasilitasi penegakan perundang-undangan yang dilaksanakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lain
- o. menganalisis permasalahan pelanggaran Peraturan Daerah dan penanganannya
- p. melakukan evaluasi pelaksanaan tugas dan fungsinya
- q. menyusun laporan pelaksanaan tugas Seksi

Upaya penegakan hukum Perda Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja meliputi pengendalian iklan produk tembakau, menerapkan sanksi administratif maupun pidana. Disamping tugasnya menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat Kabupaten Kulon Progo, Polisi Pamong Praja juga bertugas melakukan upaya penegakan hukum, khususnya regulasi pemasangan iklan yang menunjukkan suatu produk tembakau di Kabupaten Kulon Progo. Perda No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok memiliki persoalan

sendiri karena masih sering terjadi kolusi antara produsen/penjual dan aparat, seperti belum adanya Surat Izin Pemasangan Iklan atau pemasangan iklan di area yang disebutkan di dalam Perda.

Di Kabupaten Kulon Progo masih banyak pemasangan iklan produk rokok yang tidak sesuai Perda No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dan dilakukan oleh seseorang yang dikuasakan oleh pihak perusahaan produk rokok untuk memasang iklan produk rokok, maka Satpol PP Kabupaten Kulon Progo memerlukan pengawasan baik preventif maupun represif serta pengendalian. Pengawasan preventif untuk mencegah pemasangan iklan produk rokok, biasanya berupa pernyataan keberatan atau pengumuman dari Satpol PP. Serta pengawasan represif untuk menindak pelanggar ketentuan, baik ketentuan tentang perijinan maupun pemasangan iklan produk rokok. Pengawasan seperti ini diperlukan untuk menerapkan Perda No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok agar dapat berjalan optimal.

Sanksi yang diberikan oleh Perda No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok tercantum pada Pasal 21 ayat (1) yang berbunyi: “Setiap orang yang memproduksi rokok, menjual rokok, mengiklankan dan/atau mempromosikan produk tembakau di kawasan tanpa rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau dipidana denda paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)”.

Satpol PP menghimpun data langsung dari sumbernya sampai barang bukti dirasa cukup kemudian dilakukan penyidikan dan dibuatkan berita acara penyitaan sebagai barang bukti, ditandatangani oleh penyidik dan Satpol PP, kemudian proses berikutnya diajukan ke Pengadilan Negeri Kabupaten Kulon Progo melalui Kasat Reskrim di Polres dan ditandatangani di Polres Kabupaten Kulon Progo dan Kejaksaan Negeri Kabupaten Kulon Progo kemudian diajukan ke pengadilan oleh Satpol PP sebagai Saksi atau Penuntut Umum dan Kuasa menurut UU. Setelah diputus oleh pengadilan, apabila terbukti bersalah barang bukti akan dimusnahkan dan pelaku dapat dikenai denda administratif atau dikurung sesuai dengan tingkat pelanggaran dan berapa kali pelanggaran tersebut dilakukan. Akan tetapi, sampai sejauh ini Satpol PP belum memberlakukan sanksi tersebut, dikarenakan masih mengupayakan pengawasan secara preventif dan himbauan dari Bupati Kulon Progo untuk tidak menerapkan tipiring terlebih dahulu.

Satpol PP Kabupaten Kulon Progo dalam melakukan penertiban iklan produk rokok biasanya dengan melakukan patroli maupun operasi gabungan Satgas yang didampingi Dinas Kesehatan dan terjadwal pada setiap seminggu sekali. Biasanya kebanyakan pelanggar dilakukan oleh seseorang yang diberi kuasa oleh pihak perusahaan rokok untuk memasang iklan produk rokok di jalan atau area sesuai yang diperjanjikan dan tidak mengalami kerugian materiil, selanjutnya para

pedagang toko usaha yang memasang iklan produk rokok di depan toko usaha milik sendiri.

Tabel 1.1 Daftar Penertiban Iklan Rokok Tahun 2017

	IKLAN ROKOK	JAN	FEB	MAR	AP R	ME I	JUN	JUL	AGU	SEP	OKT	NOV	DES	JML
1.	DJARUM	3	13	10	17	8	3	6	8	6	17	19	23	133
2.	GUDANG G	4	17	21	20	14	4	8	8	10	19	17	21	163
3.	APACHE	2	4	5	0	2	1	5	7	6	5	6	5	48
4.	SAMPOERNA	2	5	1	9	4	0	7	5	6	3	8	10	60
5.	RINDANG	0	1	0	0	0	1	6	6	5	4	7	6	36
6.	SELENDANG	0	1	0	0	1	0	5	6	6	3	4	5	31
7.	LUCKY STRIKE	2	3	1	3	0	0	9	4	8	6	11	13	60
8.	DUNHIL	2	2	3	0	1	0	11	7	6	7	14	10	63
9.	MAXUS	0	2	2	5	1	0	6	8	6	5	9	14	58
10.	ASPRO	1	3	1	0	0	0	8	9	7	5	8	13	55
11.	DIPLOMAT	3	1	2	0	0	0	6	5	5	3	6	8	39
12.	WISMILAK	2	2	1	0	0	0	8	4	3	4	12	14	50
13.	AROMA	5	3	0	0	0	0	12	8	5	6	13	18	71
14.	MEREK LAIN	6	4	8	5	2	4	7	8	8	5	6	8	71
	JUMLAH	32	61	55	59	32	13	104	93	87	92	140	168	1937

Sumber: Kasi Binwas Satpol PP Kabupaten Kulon Progo

Tabel tersebut menunjukkan indikator data penertiban iklan rokok yang dihimpun selama tahun 2017. Didalamnya termasuk iklan berupa baliho, reklame, billboard, spanduk, dll, menunjukkan iklan produk rokok atau tembakau yang berada di area wilayah Kabupaten Kulon Progo. Tahun 2014 hingga 2016 sebagai masa peralihan di dalam struktur Satpol

PP Kabupaten Kulon Progo, sehingga dilakukan penambahan penegakan Perda yaitu bidang KTR yang baru diemban oleh Pak Supriyono selaku Kepala bidang Perda Kulon Progo No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Maka dari itu, dilakukan pendataan sendiri atau terpisah terkait penertiban iklan produk rokok yang diatur menurut Perda No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dengan data penertiban miras, asusila, dll. Dampak lainnya yaitu pengarsipan data penertiban yang dimiliki Satpol PP Kabupaten Kulon Progo yang sebelumnya kurang tersusun dengan baik, pada tahun ini mulai berjalan efektif dengan memanfaatkan sarana dan prasarana pendukung.

Selain data penertiban, terdapat data pendukung lainnya yang dapat menunjukkan implementasi Pasal 7 ayat (3) Perda No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok terkait pemasangan iklan produk rokok atau tembakau dari sektor pemungutan pajak.

Tabel 1.2 Daftar Penerimaan Pajak Reklame Melekat Tahun 2014

NO.	NAMA PERUSAHAAN / PEMOHON	ALAMAT	RETRIBUSI	JENIS REKLAME	ISI REKLAME	UKURAN	LOKASI
1	BMP PRODUCTION (BMP PRODUCTION)	JL.SOLO KM.10,5 YOGYAKARTA ,	400.000	Melekat	A MILD	0,16 M2	TOKO-TOKO WILAYAH KULON PROGO
2	PT. PT. DAYA GAGAS KOMUNIKA (PT. DAYA GAGAS KOMUNIKA)	JL. BESI RAYA B-38 RT. 04 RW. 31 SUKOHARJO, NGAGLIK, SLEMAN,	400.000	Melekat	ROKOK SAMPOERNA	0.16 m2	TOKO-TOKO WIL. KULON PROGO
3	PT. PT. DAYA GAGAS KOMUNIKA (PT. DAYA GAGAS KOMUNIKA)	JL. BESI RAYA B-38 RT. 04 RW. 31 SUKOHARJO, NGAGLIK, SLEMAN,	648.000	Melekat	MAGNUM BLUE - PT. HM. SAMPOERNA	0,16 M2	WILAYAH KULON PROGO

4	BMP PRODUCTION (BMP PRODUCTION)	JL.SOLO KM.10,5 YOGYAKARTA ,	308.000	Melekat	STIKER DSSK- MAGNUM BLUE	0,16M2	TOKO-TOKO WILAYAH KULON PROGO
5	BMP PRODUCTION (BMP PRODUCTION)	JL.SOLO KM.10,5 YOGYAKARTA ,	200.000	Melekat	STIKER SAMPOERN A HIJAU	0.16 M2	WIL. KULON PROGO
6	BMP PRODUCTION (BMP PRODUCTION)	JL.SOLO KM.10,5 YOGYAKARTA ,	200.000	Melekat	STIKER U MILD	0.16 m2	WIL. KULON PROGO
7	BMP PRODUCTION (BMP PRODUCTION)	JL.SOLO KM.10,5 YOGYAKARTA ,	400.000	Melekat	STIKER UMILD	0.16 M2	WIL. KULON PROGO
8	PT.UNILEVER INDONESIA TBK (PT.UNILEVER INDONESIA TBK)	GRAHA UNILEVER JL.GATOT SUBROTO KAV.15 JAKARTA ,	600.000	Melekat	PRODUK UNILEVER	0	TOKO-TOKO WILAYAH KULON PROGO

Sumber: Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo

Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo mulai efektif tidak menerima perizinan iklan rokok mulai tahun 2015. Sebelum berlakunya Perda No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, kebanyakan iklan produk rokok yang terdaftar dalam perizinan pemasangan iklan berbentuk spanduk, billboard, baliho, reklame, videotron. Dijelaskan oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo, bahwa pihak yang mengurus perizinan bukan pihak dari perusahaan produk rokok, melainkan dilakukan oleh seseorang yang memang diberi kuasa dari urusan perizinan hingga iklan produk rokok selesai terpasang.

Data tabel tersebut menggunakan data penerimaan pajak dalam bentuk reklame melekat pada tahun 2014. Iklan rokok dalam bentuk reklame melekat merupakan suatu objek iklan yang banyak diminati oleh kebanyakan perusahaan rokok karena biaya yang relatif murah ketimbang

bentuk iklan billboard, baliho, atau videotron yang menghabiskan biaya iklan sangat mahal. Pihak Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo mengakui bahwa terjadi masa adaptasi terkait adanya Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Sehingga banyaknya data ditahun sebelumnya tidak diketahui bahkan terjadi *error*.

Berlakunya Perda No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok membawa dampak besar pada penurunan pendapatan Daerah Kabupaten Kulon Progo. Diketahui bahwa iklan produk rokok atau tembakau merupakan ladang pendapatan daerah yang melimpah. Ketika penulis mencoba mencari tahu lebih jauh terkait hal tersebut, ternyata tidak terlalu dipermasalahkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo. Data pendukung lainnya yang dimiliki oleh penulis, yaitu data rekap penerimaan pendapatan pajak gabungan dari tahun 2013 hingga 2017 yang didapat dari Badan Keuangan dan Aset daerah Kabupaten Kulon Progo.

Tabel 1.3 Target Dan Realisasi Pajak Reklame Tahun 2013-2017

Kode	URAIAN	2013	2014	2015	2016	2017
	PAJAK REKLAME	Rp.535.226.578.13	Rp.542.747.767.00	Rp.408.329.987.00	Rp.462.835.700.00	Rp.444.474.409.00
01	Billboard/Videotron	Rp.196.187.132.75	Rp.521.445.202.00	Rp.386.572.750.00	Rp.430.825.474.00	Rp.408.254.124.00
02	Spanduk/Kain	Rp.37.132.945.38	Rp.17.696.474.00	Rp.21.198.987.00	Rp.32.010.226.00	Rp.36.220.285.00
03	Melekat/Stiker	Rp.1.906.500.00	Rp.3.606.000.00	Rp.558.250.00	-	-

Sumber: Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Kulon Progo

Tabel tersebut menjelaskan mengenai pendapatan realisasi rincian pajak dari reklame iklan berbagai macam. Namun pihak Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Kulon Progo menegaskan bahwasanya mulai dari tahun 2016 secara tegas menolak penerimaan pajak dari berbagai macam bentuk iklan rokok. Dari tabel tersebut bisa dilihat bahwa iklan rokok berbentuk reklame melekat/stiker, ditahun 2016 dan 2017, Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Kulon Progo tidak menerima penghasilan pajak dan berkurangnya jumlah pendapatan pajak daerah. Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Kulon Progo berharap dalam pendapatan pajak daerah tahun berikutnya datang dari iklan berbagai macam barang kebutuhan masyarakat yang positif. Pembatasan iklan rokok di beberapa kawasan di Kabupaten Kulon Progo tidak membuat pendapatan daerah berkurang. Setelah sebelumnya terpasang iklan-iklan produk rokok, kini diganti dengan iklan produk kebutuhan masyarakat lain. Menurut Bupati Kabupaten Kulon Progo, pembelian produk rokok sendiri berada di urutan nomor dua setelah beras, selain itu juga pendapatan dari iklan rokok dapat mencapai angka 600 juta rupiah per tahun. Namun setelah berlakunya Perda KTR, Bupati Kabupaten Kulon Progo tetap optimis bahwa rezeki untuk daerah yang saat ini dipimpin tidak akan berkurang.

3. Faktor Masyarakat

Masyarakat Kabupaten Kulon Progo dapat dikatakan sebagai penegak hukum, karena penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Baik buruknya hukum tercermin dari pola perilaku penegak hukum itu sendiri. Instansi pemerintah daerah Kabupaten Kulon Progo mencoba melakukan penyuluhan dan sosialisasi ke seluruh desa di daerah Kabupaten Kulon Progo mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok, tujuannya agar menyudutkan masyarakat Kabupaten Kulon Progo untuk mematuhi dan membentuk situasi baru dimana masyarakat dipaksa untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan aturan di dalam perda tersebut. Hingga saat ini, sebagian besar masyarakat Kabupaten Kulon Progo sudah mengikuti perintah dan arahan dari aparat penegak hukum pemerintah daerah.

4. Faktor Sarana dan Prasarana

Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo telah berupaya sebaik mungkin untuk memenuhi fasilitas umum termasuk sarana dan prasarana demi mendukung Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Salah satu upayanya yaitu seperti membangun ruang tempat merokok yang ditempatkan di beberapa instansi pemerintahan, sekolah, rumah sakit, dan beberapa area terbuka yang ditetapkan perda. Dengan demikian sarana dan prasarana memiliki peran yang sangat penting di dalam penegakan hukum.

Pemerintah daerah Kabupaten Kulon Progo beranggapan bahwa tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, maka penegakan hukum tidak akan tercapai.

5. Faktor Kebudayaan

Pemahaman mengenai faktor kebudayaan adalah bagaimana sikap perilaku penegak hukum maupun masyarakat dalam menegakkan hukum sehari-hari berdasarkan aturan hukum secara profesional. Kebudayaan pada dasarnya mengandung nilai-nilai yang mendasari berlakunya suatu hukum, nilai-nilai tersebut bersifat abstrak dan mengatur mengenai apa saja yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Contoh nilai-nilai tersebut seperti nilai ketertiban ketentraman, nilai jasmani rohani, dan nilai kelanggengan. Masyarakat Kabupaten Kulon Progo masih kurang pemahaman mengenai regulasi-regulasi pemerintah daerah. Seperti contoh jelas adanya undang-undang yang mengatur terkait standar berkendara kendaraan bermotor yang aman, akan tetapi kebanyakan masyarakat tidak begitu memperdulikan, sehingga kebiasaan tersebut menular ke masyarakat luas.

Perhatian dari Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo sangat berpengaruh meningkatkan kesadaran dan menumbuhkan pola pikir masyarakat yang masih memandang sebelah mata Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Implementasi Pasal 7 Ayat 3 Peraturan Daerah No.5 tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kulon Progo menurut penulis belum begitu maksimal, dikarenakan masih banyak kendala-kendala yang ditemui sehingga masih belum sesuai dengan efektivitas penegakan hukum, terutama pada faktor undang-undangnya.

C. Faktor Penghambat terhadap larangan dan penertiban pemasangan iklan produk tembakau di Kulon Progo

Suatu peraturan perundang-undangan tentu memiliki faktor-faktor penghambat tersendiri dalam penerapannya di suatu wilayah, begitu juga Pasal 7 Ayat (3) Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kulon Progo. Kabid penegakan Satpol PP Kabupaten Kulon Progo, Supriyono menuturkan bahwa setiap melakukan kegiatan penertiban dan pengendalian pemasangan iklan produk tembakau atau rokok berharap dapat berjalan dengan lancar. Namun kadang terdapat faktor penghambat yang muncul dan sangat mempengaruhi dalam proses kegiatan. Menurut Supriyono, secara umum faktor-faktor penghambat implementasi Pasal 7 ayat (3) Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam penertiban pemasangan iklan produk rokok di Kabupaten Kulon Progo terbagi dalam dua kategori, yaitu faktor internal dan faktor eksternal, antara lain:

1. Faktor Internal

Faktor penghambat internal yang diketahui Satpol PP Kabupaten Kulon Progo berkaitan dengan terbatasnya pelaksanaan tugas dan wewenang Satpol PP didalam Peraturan Bupati Kulon Progo No. 3 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kulon Progo No.5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok yang tidak sinkron dengan Peraturan Daerah Kulon Progo No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok tanpa menyebutkan Satpol PP sebagai perangkat daerah yang melakukan penertiban. Selain itu, kurangnya anggota Satpol PP Di Kabupaten Kulon Progo, sehingga kurang optimal dalam menjangkau ke pelosok daerah Kabupaten Kulon Progo guna melakukan sosialisasi penegakan Perda Kulon Progo No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Faktor internal lainnya seperti sarana dan prasarana, kendala yang ada berupa sedikitnya kendaraan operasional untuk mengangkut barang sitaan dan mendukung kegiatan penertiban. Selain itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo masih kurang memperhatikan koordinasi antar instansi pemerintahan. Sehingga menimbulkan pelaksanaan penegakan perda belum berjalan sepenuhnya.

2. Faktor Eksternal

Penghambat lainnya berasal dari luar organisasi Satpol PP Kabupaten Kulon Progo. Kebanyakan masyarakat Kabupaten Kulon Progo belum begitu mengetahui atau memahami adanya Peraturan Daerah Kulon Progo No. 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, seperti masih banyaknya masyarakat yang memiliki usaha toko atau rumah toko

dengan memperjualbelikan dan menampilkan iklan yang menunjukkan iklan produk rokok atau tembakau tertentu. Para pemilik toko tersebut berdalih dengan alasan memasang iklan produk rokok tersebut untuk melindungi toko dari sinar matahari dan hujan. Penghambat eksternal lainnya dilakukan oleh seseorang yang diberi kuasa oleh perusahaan produk rokok untuk mengurus pemasangan iklan dengan melakukan tawar menawar agar maksud diberikan kebebasan memasang iklan produk rokok, bahkan pernah terjadi kolusi pada awal diberlakukannya Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No.5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan yang diangkat berdasarkan rumusan masalah tentang Implementasi Pasal 7 Ayat 3 Perda Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kulon Progo, dapat diambil beberapa kesimpulan:

1. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan sebuah kebijakan diantaranya adalah faktor undang-undang, faktor penegak hukum, faktor masyarakat, faktor sarana dan prasarana, dan faktor kebudayaan.
2. Penegakan hukum dalam penertiban pemasangan iklan produk rokok di Kabupaten Kulon Progo yang dilakukan oleh pihak Satpol PP, yaitu diantaranya penegakan secara preventif dan represif. Tindakan preventif dilakukan jika memungkinkan dan masih adanya kesadaran masyarakat untuk mematuhi hukum. Sedangkan tindakan represif adalah tindakan yang ditempuh apabila tindakan preventif sudah tidak lagi efektif, sehingga masyarakat melaksanakan hukum walaupun dengan terpaksa. Tidak jarang pula pihak Satpol PP melakukan penegakan Perda Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kulon Progo dengan cara melakukan penyuluhan, sosialisasi, dan memberikan arahan kepada masyarakat tentang larangan dan aturan pemasangan iklan produk tembakau atau rokok. Bahkan mengajak berbagai pihak seperti tokoh

masyarakat maupun kepala instansi untuk turut serta dalam menegakan dan mengawasi pemasangan iklan produk tembakau atau rokok di masing-masing wilayah. Oleh sebab itu, pihak Satpol PP sampai saat ini belum memberlakukan sanksi tindak pidana ringan (tipiring) dan masih sebatas penyitaan barang bukti.

3. Kendala yang menghambat upaya penegakan hukum yang dilakukan Satpol PP Kabupaten Kulon Progo meliputi:
 - a. Terbatasnya jumlah personil aparat Satpol PP Kabupaten Kulon Progo, hal tersebut tidak sebanding dengan wilayah kerja yang luas dan kurang optimal dalam melakukan pengawasan pemasangan iklan yang ada di Kabupaten Kulon Progo.
 - b. Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo kurang meningkatkan kinerja aparat penegak hukum dan bekerja sama saling koordinasi antar instansi daerah.
 - c. Masih kurangnya tingkat pemahaman masyarakat terhadap Perda Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kulon Progo yang berlaku sampai saat ini. Sehingga hal tersebut menyulitkan aparat Satpol PP untuk melakukan penegakan Perda. Contohnya seperti razia pemasangan iklan yang dilakukan toko kelonhong atau toko milik masyarakat, selang beberapa hari kemudian dipasang kembali iklan rokok yang lain oleh pemilik toko dengan alasan untuk melindungi dari sinar matahari.

- d. Banyak cara yang dilakukan oleh pihak Perusahaan rokok untuk memaksa melakukan pemasangan iklan rokok atau tembakau di Kabupaten Kulon Progo dan sulit untuk menindak seseorang pemasang iklan rokok atau tembakau. Contohnya seperti pihak Perusahaan rokok menyuruh atau memberikan kuasa pada beberapa pihak untuk memasang iklan produk rokok milik perusahaan tersebut.
- e. Masih adanya penilaian atau memberi stigma negatif dari masyarakat terhadap Satpol PP, sehingga berpengaruh dalam upaya penegakan Perda.
- f. Rendahnya tingkat pendidikan, lemahnya akses warga masyarakat terhadap sumber informasi yang signifikan, lemahnya pemahaman dan penafsiran terhadap peraturan yang ada, unsur kebiasaan atau kultur budaya yang berkembang di masyarakat menjadi sebagian dari faktor yang dapat memberikan kontribusi terhadap efektivitas penegakan Perda yang dilakukan Satpol PP

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kondisi riil di lapangan tentang Implementasi Pasal 7 Ayat 3 Perda Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kulon Progo, maka penulis memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Aparat Satpol PP seharusnya dapat melakukan pengawasan serta penertiban terhadap pemasangan iklan produk rokok atau tembakau dan memperketat pengawasan khususnya distributor atau pihak Perusahaan produk rokok yang masuk di Kabupaten Kulon Progo.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo seharusnya bisa lebih meningkatkan pengawasan terhadap perusahaan rokok atau pabrik yang mendirikan gudang di daerah Kabupaten Kulon Progo, terlebih lagi mengawasi masyarakat untuk tidak memanfaatkan atau mengambil keuntungan dari produk rokok.
3. Dibutuhkannya peran serta masyarakat secara aktif untuk dapat memberikan dan menyebarkan informasi mengenai larangan pemasangan iklan produk rokok atau tembakau, guna mendukung penertiban, pengawasan dan pemasangan iklan produk rokok atau tembakau yang telah diatur di dalam Perda Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kulon Progo.
4. Selain dinas instansi terkait, disarankan juga agar tokoh masyarakat atau LSM dapat dilibatkan dalam proses penertiban dan pengawasan pemasangan iklan produk rokok atau tembakau guna mendukung penegakan Perda Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kulon Progo.
5. Alangkah lebih baik jika aparat Satpol PP juga sering melakukan penyuluhan hukum kepada masyarakat, organisasi masyarakat, lingkungan sekolah, dll dengan melibatkan beberapa instansi terkait, agar benar-benar

paham tentang Perda Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa
Rokok Di Kabupaten Kulon Progo

Daftar Pustaka

A. Buku literatur

- Abi Bakr A mad bin Husain al-Baihaqi, 1995, Su'abu al-Iman, Dar al-Kutub al-Ilmiyah: Beirut
- Bagir Manan. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Jakarta: UNISKA
- Bambang Waluyo, 2016, *Penegakan Hukum Di Indonesia*. Sinar Grafika: Jakarta
- Barda Nawawi Arief. 1996. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang: Undip Press
- Bernard L. Tanya. 2001. *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*. Yogyakarta: Genta publishing.
- Deddy Supriady, Dadang Solihin. 2002, MA. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama
- Dellyana, Shant. 1998, *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty
- Departemen Agama RI, 2010, Al-Qur'an dan Tafsirnya (Edisi yang Disempurnakan) Jilid I, Penerbit Lentera Abadi: Jakarta
- Imam, Mahdi. 2011. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Teras
- Irawan Soejito, 1990, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Rineka cipta, Jakarta
- Josef Mario Monteiro, 2014, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia

- Kementrian Kesehatan, 2011, *Pedoman Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok*, Pusat Promosi Kesehatan, Jakarta
- Koesoemahatmadja dalam ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung: Nusa Media
- Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Malang: Setara Press
- Mukti fajar ND dan Yulianto Achmad., *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013)
- Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press
- Ni'matul Huda. 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia
- Ni'matul Huda. 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta, UII Press
- Satjipto Raharjo, 2005. *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Sinar Baru.
- Siroju Munir. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia. Konsep, Azas dan Aktualisasinya*. Yogyakarta: Gentha Publishing.
- Siswanto Sunarso , 2005, *Wawasan Penegakan Hukum Di Indonesia*, : Bandung
- Soehino, 1980, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Yogyakarta: Liberty
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Raja Grafindo. 1983.

- Sudikno Mertokusumo, 2016, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan-5:
Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi
di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Rozali Abdullah, 2011, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, Jakarta: PT. Raja
Grafindo Persada.
- Widjaja, 2007, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta:PT. Raja
Grafindo Persada
- Winarna Surya Adisubrata, 1999, *Otonomi daerah di Era reformasi*, Upp amp
ykpn, Yogyakarta
- Yusnani Hasyimzoem, M.Hum, M. Iwan Satriawan , Ade Arif Firmansyah,
Siti Khoiriah, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT
RajaGrafindo

B. Website

- <https://www.gatra.com/rubrik/nasional/pemerintahan-daerah/317103-punya-perda-ktr-91-persen-murid-smp-kulonprogo-masih-merokok.html>
- <http://www.kotawates.com/kulon-progo-dan-adikarto-laksana-dua-negara-menjadi-satu.html>
- http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf.
- https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Kulon_Progo#Kabupaten_Kulon_Progo

<http://www.kotawates.com/kulon-progo-dan-adikarto-laksana-dua-negara-menjadi-satu.html>

<http://news.metrotvnews.com/read/2017/12/07/798499/iklan-rokok-di-warung-di-kulon-progo-disita-satpol-pp>

<https://www.liputan6.com/health/read/3132391/baliho-bersih-dari-iklan-rokok-pemkab-kulon-progo-santai>

C. Jurnal

“Proses Pembuatan Peraturan Daerah” dalam

<http://dishanpan.jatengprov.go.id/files/90383557ProsesPembentukanPerdadanPerkada.pdf> diakses 12 juni 2018

Rachmad Suprayetno, S.H, “Kewenangan Antara Satpol PP dan Polri Dalam Menciptakan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat” dalam <https://media.neliti.com/media/publications/209949-kewenangan-antara-satpol-pp-dan-polri-da.pdf>. Diakses tanggal 14 Agustus 2018, Pukul 01.15 WIB

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, “Penegakan Hukum” dalam http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf. Diakses tanggal 20 Juli 2018, pukul 06.00 WIB

D. Undang-undang

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Penyelenggaraan Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

Perbup Kulon Progo No. 56 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Fungsi Dan Tugas Serta Tata Keja Satuan Polisi Pamong Praja