

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alenia ke empat, berbunyi: “Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Dalam tataran implementasi ketertiban dan ketentraman menjadi tujuan undang-undang. Lebih jelasnya, tujuan undang-undang adalah untuk mewujudkan ketentraman, kenyamanan, dan kekuatan dalam masyarakat dengan mencegah dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk gangguan lain yang dapat mengganggu dan meresahkan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, salah satunya terkait dengan peran pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah merupakan bagian internal dalam pembangunan nasional yang mampu menjangkau masyarakat lebih dekat, dan pembangunan daerah mampu dilaksanakan secara terintegrasi dengan masyarakat agar berdaya guna dan berhasil. Untuk mencapai tujuan negara, maka dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) mengatur mengenai penyelenggaraan ketentraman, ketertiban umum dan

perlindungan masyarakat yang merupakan urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pemerintahan Daerah telah mendorong setiap daerah untuk melakukan berbagai macam aktivitas pembangunan pada setiap unsur, termasuk diantaranya Pemerintah Kabupaten Kuningan, sebagai pengelola dan penyelenggara pemerintahan daerah tentu daerah bertanggung jawab atas terselenggaranya program-program pembangunan berkelanjutan, baik pembangunan fisik maupun infrastruktur maupun pembangunan non fisik yang berkaitan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) dengan harapan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Salah satu permasalahan yang sering dihadapi daerah di Indonesia adalah merokok di tempat umum. Rokok merupakan salah satu yang membuat lingkungan menjadi tidak sehat, karena asap yang dihasilkan mengandung banyak zat berbahaya yang dapat mengakibatkan tercemarnya lingkungan serta mengganggu kesehatan penikmatnya maupun orang di sekelilingnya. Sebagian besar orang bisa meninggal dikarenakan mengkonsumsi rokok dengan berlebih (Murjiani, 2019:4).

Merokok telah menjadi kegiatan yang lumrah di kalangan masyarakat Indonesia. Merokok juga telah menjadi kebutuhan bagi mereka yang sudah kecanduan rokok (Priyanga, 2017: 4). Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), jumlah perokok pada tahun 2019 mencapai 57,2 juta orang, dan pada tahun 2021, bertambah 2,1 juta orang menjadi 59,3 juta perokok dan pengeluaran masyarakat untuk

rokok meningkat dari Rp344,4 triliun menjadi Rp365,7 triliun (Azizah, N 2022).

Dalam rangka meningkatkan penanggulangan konsumsi rokok baik bagi perokok aktif maupun pasif, maka perlu dilakukan pengendalian merokok yang lebih efektif dan efisien dalam penegakan aturan yang mengatur tentang merokok. Kabupaten Kuningan merupakan salah satu Daerah yang mampu membuat kebijakan agar wilayahnya bersih dari rokok.

Kabupaten Kuningan Provinsi Jawa Barat memiliki Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Dalam Pasal 1 ayat (10) dijelaskan bahwa, “Kawasan Tanpa Rokok atau KTR adalah tempat atau ruangan, area, yang dinyatakan dilarang untuk merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, mempromosikan, dan atau mempromosikan produk tembakau”.

Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1), ditetapkan tujuh kawasan termasuk Kawasan Tanpa Rokok meliputi, sarana kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat bermain atau berkumpulnya anak-anak, tempat kerja, tempat ibadah, kendaraan angkutan umum, sarana olah raga dan tempat umum lain yang ditetapkan secara khusus. Kehadiran Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2021 diharapkan mampu memberikan perlindungan yang efektif dari bahaya asap rokok bagi perokok aktif maupun perokok pasif, serta menyediakan

lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat yang bebas dari asap rokok, melindungi kesehatan masyarakat dari pengaruh buruk rokok baik secara langsung maupun tidak langsung, mengurangi jumlah perokok dan mencegah perokok pemula. Peraturan tersebut tentunya diharapkan agar bisa mengurangi atau menghilangkan perilaku dan pelanggaran dalam kelompok masyarakat dan tatanan sosial yang menyimpang dari norma dan adat istiadat setempat.

Untuk mewujudkan lingkungan bersih dan sehat bagi masyarakat di kawasan Kabupaten Kuningan sebagaimana amanat Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2021, tentu Satpol PP memiliki peran krusial dalam mewujudkan amanat Perda tersebut. Pada Pasal 255 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan, bahwa Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 255 ayat (2) dijelaskan kewenangan SATPOL PP atau Satuan polisi pamong praja ialah :

- a. Melakukan Tindakan penertiban non-yustisial kepada warga masyarakat, aparatur, serta badan hukum yang melaksanakan pelanggaran atas Perda serta Perkada;
- b. Menindak warga masyarakat, aparatur atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;

- c. Melakukan Tindakan penyelidikan kepada warga masyarakat, aparat, serta badan hukum yang diduga berbuat pelanggaran Perda dan/atau Perkada; dan
- d. Melakukan Tindakan administratif kepada warga masyarakat, aparat atau badan hukum yang berbuat pelanggaran atas Perda serta Perkada.

Melihat kewenangan yang diberikan kepada Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaannya sangat penting bagi penyelenggaraan Peraturan Daerah (Perda) termasuk dalam penyelenggaraan perlindungan terhadap masyarakatnya. Oleh karena itu dalam hal ini maka penyelenggaraan daerah bukan hanya urusan administrasi saja, melainkan segala aspek yang menyangkut penyelenggaraan pemerintah baik sosial, pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan penataan ruang, ketentraman dan ketertiban dan perlindungan masyarakat.

Penegakan hukum dapat pula dilakukan Penyidik Polri dan PPNS. Penyidik Polri memiliki kewenangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) KUHAP sedangkan untuk PPNS kewenangannya sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing. Berdasarkan Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa “Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah pegawai negeri sipil

yang diberi tugas melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Adapun tugas dan wewenang dari PPNS berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah yaitu sebagai berikut :

Berdasarkan Pasal 2 ayat (5) dan (6) tugas dari PPNS yaitu dalam ayat (5) dijelaskan bahwa “PPNS sebagaimana dimaksud pada ayat (4), diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Sementara dalam ayat (6) dijelaskan bahwa “PPNS sebagaimana dimaksud pada ayat (5), menyampaikan hasil penyidikan kepada penuntut umum dan berkoordinasi dengan penyidik Polisi Negara Republik Indonesia setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Adapun tugas yang dimaksud dijelaskan kembali dalam pasal (3) yaitu “Tugas untuk melakukan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5), meliputi bentuk kegiatan, rencana penyidikan, pengorganisasian, pelaksanaan penyidikan dan pengendalian yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selain memiliki tugas PPNS tentu juga memiliki kewenangan yang mana berdasarkan Pasal 4 PPNS berwenang untuk :

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;

- b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. melakukan pengeledahan dan penyitaan;
- e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- g. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- i. mengadakan penghentian penyidikan; dan
- j. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab

Perlunya pengawasan terhadap Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Kuningan agar dalam operasionalnya tidak menimbulkan gangguan terhadap ketertiban dan ketentraman umum. Mewujudkan hal tersebut perlu dilakukan dengan pengawasan sebelum kegiatan berlangsung yaitu preventif dan pengawasan setelah kegiatan berlangsung represif.

Saat melakukan pengawasan kawasan tanpa rokok, Satuan Polisi Pamong Praja melakukan penertiban atas perintah dan izin Bupati Kuningan. Bupati Kuningan dan satuan polisi pamong praja Kabupaten Kuningan menjadi suatu sistem kesatuan dalam rangka meningkatkan pelayanan, ketertiban dan lain-lain. Dalam melaksanakan pengawasan kawasan tanpa rokok satuan polisi pamong praja tidak memiliki standar operasional prosedur tetap. Tugas satuan polisi pamong praja hanya menyesuaikan dengan program kerja instansi, dimana dalam hal ini satuan polisi pamong praja berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 6

tahun 2010 tentang Pamong Praja dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja.

Sangat disayangkan setelah ditetapkannya peraturan daerah tersebut pada tanggal 07 Januari 2021, sudah dalam kurun waktu satu tahun terakhir ini belum bisa serta merta menertibkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Kabupaten Kuningan. Hal tersebut terlihat dari hasil observasi dilapangan yang dilakukan oleh peneliti, dimana masih banyak masyarakat yang merokok di tempat umum, maupun di kawasan KTR yang sudah ditetapkan. Berdasarkan hasil data Riskesdas (2018) di Kabupaten Kuningan menunjukkan proporsi perokok usia >10 yaitu terdapat 26,98% yang merokok setiap harinya, 5,26% merokok kadang-kadang, dan 7,51% merupakan mantan perokok. Masalah ini terjadi disebabkan karena peranan dari Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) belum efektif atau sarana dan prasarana penunjang yang disediakan Pemerintah Daerah Kab. Kuningan yang belum memadai.

Berdasarkan teori sistem hukum, Lawrence M. Friedman (dalam Alief, 2022: 28) menjelaskan, “Ketiga subsistem hukum meliputi substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum masyarakat menjadi penentu tercapainya tujuan hukum.” Dengan kata lain, salah satu subsistem hukum bermasalah, maka tujuan hukum tidak tercapai. Dalam konteks skripsi ini, subsistem hukum yang bermasalah ialah struktur hukumnya (Satpol PP atau Sarana dan Prasarana Penegakan Perda 1/2021)

dan masalah pada struktur hukum tersebut berkonsekuensi menimbulkan masalah pada budaya hukum (kesadaran hukum masyarakat Kab. Kuningan), sehingga tujuan diterbitkannya Perda Nomor 1 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok belum tercapai.

Berdasarkan uraian masalah diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengkaji tentang ***“PERANAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DALAM PENEGAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2021 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KABUPATEN KUNINGAN”***

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peranan SATPOL PP dalam Penegakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Kuningan ?
2. Apa faktor penghambat peranan SATPOL PP dalam penegakan Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Kuningan ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis sejauh mana peranan SATPOL PP dalam Penegakan Perda No 1 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok.
2. Untuk menganalisis faktor penghambat peranan SATPOL PP dalam penegakan Perda tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Kuningan.

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, adapun manfaat yang diharapkan bisa diperoleh adalah :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan dan menambah wawasan pengetahuan di bidang Hukum yang berhubungan dengan peranan Satpol PP dalam penegakan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Kuningan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan masukan baik bagi pemerintah, serta menambah wawasan bagi masyarakat dan mahasiswa tentang peran Satpol PP dalam penegakan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Kuningan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan peneliti dalam penulisan ini yaitu metode hukum empiris (sosiologis) yang berorientasi pada data Primer dan/ atau data sekunder. Menurut Nurhayati et al (2021: 13) menyatakan, “Penelitian hukum empiris dimaksudkan untuk mengajak peneliti untuk melakukan penelitian atas implementasi hukum di masyarakat (*law in action*).” Lebih lanjut dijelaskan Mudzakir (dalam Amalia, 2020: 8) “penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang

mempunyai objek sasaran peraturan perundang-undangan dan bahan hukum lainnya.”

Berkenaan dalam skripsi ini penulis juga menggunakan metode jenis penelitian hukum empiris dan mempertimbangkan masalah hukum yang akan dianalisis, maka penulis menggunakan dua metode pendekatan yang relevan satu sama lain. Pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan. Marzuki (dalam Rahantan, 2021:11) menyatakan, “Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisa aturan atau regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.” Kedua, pendekatan konseptual. Marzuki (dalam Rahantan, 2021: 10-11) menyatakan, “Pendekatan konseptual dilakukan dengan cara melihat pandangan dan doktrin doktrin yang berkembang dalam cara melihat pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan sebagai sandaran membangun suatu argumentasi hukum...”

2. Sumber data dan Jenis Data

a. Sumber data Primer

Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari sumber data pertama di lokasi penelitian atau objek penelitian (Burhan Bungin, 2009:122). Data primer tersebut merupakan data yang diambil dari hasil wawancara bersama dengan narasumber yang mana dalam penulisan ini yaitu Satpol PP dan masyarakat.

b. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder merupakan data yang sudah tersedia yang mana dapat diperoleh oleh penulis secara tidak langsung atau dari sumber kedua, ketiga dan seterusnya, dengan cara membaca, melihat ataupun mendengarkan. Dalam penulisan ini penulis mencari referensi berupa bahan-bahan hukum sesuai dengan permasalahan hukum yang berkaitan dengan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Kuningan. Sumber data sekunder terdiri dari tiga bahan hukum, diantaranya :

1. Bahan hukum primer

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- c) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 1 tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok
- d) Peraturan Bupati Kuningan Nomor 11 tahun 2021 tentang Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Tanpa Rokok.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer. Adapun bahan hukum

sekunder yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini meliputi : buku, skripsi, jurnal elektronik, dan artikel website.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier ialah bahan hukum yang berfungsi untuk memperjelas bahan hukum primer dan sekunder yaitu kamus Hukum, kamus Bahasa Indonesia dan Ensiklopedia.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1) Studi Lapangan

a. Wawancara

Wawancara adalah cara mengumpulkan informasi dengan mengajukan pertanyaan dan mendengarkan jawaban langsung dari sumber data utama. Responden adalah peneliti wawancara dan sumber data. Peneliti wawancara dan sumber data adalah orang yang diwawancarai.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan Teknik pengumpulan data melalui wawancara terstruktur. Wawancara terstruktur (*structured interview*) adalah wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan terorganisir dengan sempurna untuk mengumpulkan data. Pedoman wawancara yang digunakan berupa garis-garis besar yang berkaitan dengan fokus

penelitian, yakni Peranan Satuan Polisi Pamong Praja dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Kuningan.

b. Observasi

Observasi merupakan dasar semua ilmu pengetahuan (Sugiyono, 2011:17). Para ilmuwan hanya dapat bekerja sesuai dengan data, yaitu fakta tentang kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Pada penelitian ini, Peneliti menggunakan observasi terbuka(secara terang-terangan), yaitu observasi yang mengumpulkan informasi atau data dengan cara langsung menginformasikan kepada sumber data atau informan bahwa mereka sedang melakukan penelitian.

Dalam penelitian ini, observasi dilakukan secara langsung mendatangi Kantor SATPOL PP Kabupaten Kuningan dan meminta data terkait fokus penelitian dan kemudian mendokumentasikannya.

c. Dokumentasi

Dokumen merupakan suatu cara yang digunakan untuk memperoleh data dan informasi dalam bentuk buku, arsip, dokumen, tulisan angka dan gambar yang berupa laporan serta keterangan yang dapat mendukung penelitian (Sugiyono,2011:329).

2) Studi Pustaka

Peneliti memperoleh data dengan cara menelusuri sumber referensi berupa buku, jurnal, artikel, dokumen-dokumen dan pendukung lainnya.

4. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah Teknik analisis data kualitatif. Miles dan Huberman (dalam Moleong, 2013:13) mengemukakan aktivitas analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus pada setiap tahap penelitian sehingga tuntas dan datanya jenuh.

Pendekatan kualitatif yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan, melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Jenis penelitian dapat diklasifikasikan berdasarkan sifatnya, dipandang dari sudut dan bentuknya, dari sudut penerapannya, berdasarkan dari tingkat kealamiahannya dari sudut sifatnya. Menurut Creswell, 1998 dalam (Noor 2011:34), penelitian kualitatif sebagai suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden dan melakukan studi pada situasi yang alami. Penelitian kualitatif merupakan riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis dengan pendekatan induktif. Proses dan makna (perspektif subjek) lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif, landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan.

Bogdan dan Taylor dalam buku kualitatif mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Secara sederhana dapat diartikan sebagai cara yang dalam melakukan penelitian yang menghasilkan data deskriptif dalam bentuk kata-kata maupun lisan, transkrip wawancara, catatan lapangan, gambar, foto, rekaman video dan lain sebagainya dari objek yang diamati (Lexy J. Moleong, 1993:24).