

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PALU  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH  
NOMOR 3 TAHUN 2015 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK**



**AREA INI BEBAS ASAP ROKOK  
HARGAI KESEHATAN ORANG LAIN DI SEKITAR ANDA**



**TAHUN 2026**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang diberikan.

Penyusunan dan penulisan Naskah Akademik ini mengacu pada format Naskah Akademik yang tercantum pada Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Naskah Akademik ini tidak hanya menunjukkan ciri khas dari segi substansi teori, asas, dan argumentasi hukum, tetapi juga menampilkan ciri dari suatu naskah yang berbasis pada metode ilmiah. Oleh karena itu, Penyusun menaruh harapan, semoga Naskah Akademik ini bermanfaat bagi proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Dengan hadirnya Naskah Akademik ini, Penyusun tak lupa menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang membantu suksesnya penyusunan Naskah Akademik ini beserta rancangan perdanya, terutama kepada Wali Kota Palu, Sekretaris Daerah Kota Palu, Kepala Dinas Kesehatan Kota Palu beserta jajarannya, dan Bagian Hukum Kota Palu beserta jajarannya.

Wassalam

Palu,      Juni 2026  
Penyusun,

## DAFTAR ISI

JUDUL

KATA PENGANTAR

|                                                                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| DAFTAR ISI .....                                                                                                                                                                        | i   |
| BAB I : PENDAHULUAN .....                                                                                                                                                               | 1   |
| A. Latar Belakang .....                                                                                                                                                                 | 1   |
| B. Identifikasi Masalah .....                                                                                                                                                           | 10  |
| C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik.....                                                                                                                         | 11  |
| D. Metode Penelitian .....                                                                                                                                                              | 11  |
| BAB II : KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....                                                                                                                                      | 13  |
| A. Kajian Teoritis .....                                                                                                                                                                | 13  |
| B. Kajian Terhadap Asas / Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma .....                                                                                                            | 38  |
| C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat .....                                                                         | 49  |
| D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah ..... | 50  |
| BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT KAWASAN TANPA ROKOK .....                                                                                          | 54  |
| BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....                                                                                                                              | 79  |
| A. Landasan Filosofis .....                                                                                                                                                             | 81  |
| B. Landasan Sosiologis .....                                                                                                                                                            | 83  |
| C. Landasan Yuridis .....                                                                                                                                                               | 85  |
| BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH .....                                                                                               | 88  |
| A. Jangkauan dan Arah Pengaturan .....                                                                                                                                                  | 88  |
| B. Ruang Lingkup Materi Muatan.....                                                                                                                                                     | 89  |
| BAB VI : PENUTUP .....                                                                                                                                                                  | 100 |
| A. Simpulan .....                                                                                                                                                                       | 100 |
| B. Saran .....                                                                                                                                                                          | 101 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN :

Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hukum harus ditaati, dilaksanakan, dipertahankan dan ditegakkan. Tercapai tidaknya tujuan hukum terletak pada pelaksanaan hukum itu. Kesehatan adalah hak fundamental setiap warga. Setiap individu, keluarga, dan masyarakat berhak memperoleh perlindungan terhadap kesehatannya, dan negara bertanggung jawab mengatur agar masyarakat terpenuhi hak hidup sehatnya termasuk bagi masyarakat miskin dan tak mampu.

Hak asasi manusia atas kesehatan telah diakui di dalam instrumen internasional. Pasal 25 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan dijamin oleh konstitusi Indonesia. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 merumuskan:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Pasal 9 ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia merumuskan hal yang sama bahwa: “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Selanjutnya pada Pasal 65 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ditegaskan bahwa:

“Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia”.

UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan juga mengatur tentang hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan yang sehat, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6, bahwa:

“Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang sehat bagi pencapaian derajat kesehatan”.

Kesehatan merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh

pelayanan kesehatan. Selain itu, Pasal 34 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Merokok adalah pilihan bagi setiap orang. Namun, meskipun sebuah pilihan, ada konsekuensi lain yang harus dilakukan, yakni menghormati orang lain agar tidak terkena dampak (asap rokok). Dalam hal ini, negara selaku pemilik otoritas kebijakan dan hukum, wajib memberikan perlindungan dan pemenuhan hak atas kesehatan dan lingkungan yang sehat, kepada tiap warga negara, termasuk bebas dari asap rokok ini. Untuk itu kebijakan seperti Kawasan Tanpa Rokok (KTR).

Kawasan Tanpa Rokok merupakan ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk melakukan kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan atau mempromosikan rokok. Penetapan kawasan tanpa rokok Adalah upaya untuk perlindungan untuk masyarakat terhadap risiko ancaman dan gangguan kesehatan karena lingkungan tercemar asap rokok. Penetapan kawasan tanpa rokok ini perlu diselenggarakan di fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum, dan tempat lain yang ditetapkan untuk melindungi masyarakat dari asap rokok.

Dalam rangka melindungi masyarakat dari dampak buruk konsumsi produk tembakau dan paparan asap rokok, Pemerintah Kota Palu telah menetapkan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan Daerah tersebut merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan daerah dalam urusan pemerintahan bidang kesehatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 mengatur mengenai penetapan kawasan tanpa rokok pada fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum. Selain itu, perda dimaksud juga mengatur hak dan kewajiban masyarakat, pembinaan,

pengawasan, serta sanksi administratif dan pidana terhadap pelanggaran kawasan tanpa rokok.

Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 mengatur mengenai penetapan kawasan tanpa rokok pada fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum. Selain itu, perda dimaksud juga mengatur hak dan kewajiban masyarakat, pembinaan, pengawasan, serta sanksi administratif dan pidana terhadap pelanggaran kawasan tanpa rokok.

Namun demikian, dalam pelaksanaannya masih ditemukan berbagai permasalahan, antara lain:

1. masih rendahnya tingkat kepatuhan masyarakat terhadap kawasan tanpa rokok;
2. belum optimalnya pengawasan dan penegakan hukum;
3. belum adanya pengaturan yang memadai terhadap rokok elektronik;
4. belum adanya pengaturan pengendalian iklan, promosi, dan sponsor produk tembakau secara komprehensif;
5. masih tingginya paparan iklan rokok di ruang publik yang berpotensi mempengaruhi anak dan remaja;
6. belum adanya pengaturan mengenai pembentukan satuan tugas penegakan kawasan tanpa rokok; dan
7. adanya perubahan regulasi nasional yang mengharuskan penyesuaian materi muatan Peraturan Daerah.

Perubahan regulasi nasional dimaksud terutama dengan berlakunya:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
3. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana; dan
4. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 secara tegas memperluas ruang lingkup pengaturan mengenai pengamanan produk tembakau dan rokok elektronik sebagai bagian dari upaya perlindungan kesehatan masyarakat. Pengaturan tersebut tidak hanya mencakup larangan merokok pada kawasan tertentu, tetapi juga mengatur secara lebih komprehensif mengenai pengendalian iklan, promosi, sponsor, penjualan, tampilan produk, pembatasan akses anak terhadap produk tembakau dan rokok elektronik, serta penguatan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum kawasan tanpa rokok.

Substansi pengaturan dalam Peraturan Pemerintah dimaksud menunjukkan adanya perubahan paradigma kebijakan nasional dari semata-mata pengendalian perilaku merokok menjadi perlindungan kesehatan masyarakat secara menyeluruh, khususnya terhadap kelompok rentan seperti anak-anak, remaja, perempuan hamil, dan perokok pasif. Selain itu, perkembangan penggunaan rokok elektronik yang semakin meningkat di tengah masyarakat, khususnya pada kelompok usia muda, juga menuntut adanya pengaturan yang lebih adaptif dan responsif di tingkat daerah.

Dalam praktiknya, beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok belum mengakomodasi perkembangan hukum dan dinamika sosial tersebut. Peraturan Daerah dimaksud masih memiliki keterbatasan dalam pengaturan mengenai rokok elektronik, pengendalian iklan dan promosi produk tembakau, pembatasan radius penjualan dan pemasangan iklan di sekitar fasilitas pendidikan dan tempat bermain anak, serta penguatan kelembagaan pengawasan dan penegakan kawasan tanpa rokok.

Selain itu, pengaturan sanksi dalam Peraturan Daerah juga perlu disesuaikan dengan perkembangan ketentuan hukum pidana nasional, khususnya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Penyesuaian tersebut diperlukan agar terdapat keselarasan antara Peraturan Daerah dengan sistem hukum nasional, sekaligus memberikan kepastian hukum dalam penerapan sanksi terhadap pelanggaran kawasan tanpa rokok.

Dari aspek implementasi, pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Palu juga masih menghadapi berbagai kendala, antara lain rendahnya kepatuhan masyarakat, belum optimalnya pengawasan lapangan, masih maraknya iklan dan promosi produk tembakau di ruang publik, serta belum terbentuknya mekanisme koordinasi lintas perangkat daerah yang terintegrasi dalam pengendalian kawasan tanpa rokok. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengaturan yang ada saat ini belum sepenuhnya efektif dalam memberikan perlindungan kesehatan masyarakat secara optimal.

Dengan demikian, beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan perundang-undangan, kebutuhan hukum masyarakat, serta arah kebijakan nasional di bidang kesehatan. Oleh karena itu, diperlukan perubahan Peraturan Daerah guna memperkuat substansi pengaturan, meningkatkan efektivitas pengawasan dan penegakan hukum, memperluas perlindungan terhadap masyarakat dari bahaya asap rokok dan rokok elektronik, serta mewujudkan lingkungan yang bersih, sehat, aman, dan nyaman bagi seluruh masyarakat Kota Palu.

Selain aspek yuridis, perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok juga didasarkan pada pertimbangan aspek sosiologis yang berkembang di tengah masyarakat. Secara faktual, konsumsi produk tembakau dan tingginya paparan asap rokok masih menjadi persoalan kesehatan masyarakat yang serius, baik di tingkat nasional maupun daerah. Kebiasaan merokok tidak hanya berdampak terhadap kesehatan perokok aktif, tetapi juga memberikan dampak yang besar terhadap masyarakat sekitar yang terpapar asap rokok secara langsung maupun tidak langsung.

Berbagai data dan hasil penelitian di bidang kesehatan menunjukkan bahwa paparan asap rokok merupakan salah satu faktor risiko utama penyebab meningkatnya penyakit tidak menular, seperti kanker paru-paru, penyakit jantung koroner, stroke, hipertensi, penyakit paru obstruktif kronis, gangguan pernapasan, serta berbagai gangguan kesehatan lainnya. Selain itu, paparan asap rokok juga berdampak terhadap kesehatan ibu hamil dan janin, antara lain meningkatkan risiko kelahiran prematur, berat

badan lahir rendah, gangguan tumbuh kembang anak, bahkan kematian janin.

Asap rokok mengandung ribuan zat kimia berbahaya dan bersifat toksik, termasuk nikotin, tar, karbon monoksida, dan zat karsinogen lainnya yang dapat membahayakan kesehatan manusia. Bahaya tersebut tidak hanya dirasakan oleh perokok aktif, tetapi juga oleh perokok pasif yang menghirup asap rokok dari lingkungan sekitarnya. Bahkan dalam berbagai penelitian kesehatan, perokok pasif memiliki risiko yang signifikan terkena penyakit akibat paparan asap rokok, meskipun tidak secara langsung mengonsumsi rokok.

Kelompok masyarakat yang paling rentan terhadap paparan asap rokok adalah anak-anak, remaja, perempuan hamil, lanjut usia, serta masyarakat dengan kondisi kesehatan tertentu. Anak-anak yang terpapar asap rokok memiliki risiko lebih tinggi mengalami infeksi saluran pernapasan, asma, pneumonia, gangguan pertumbuhan paru-paru, dan penurunan daya tahan tubuh. Selain itu, tingginya paparan iklan, promosi, dan kemudahan akses terhadap produk tembakau juga berpotensi mendorong meningkatnya jumlah perokok pemula pada usia anak dan remaja.

Di sisi lain, perkembangan gaya hidup masyarakat dan meningkatnya penggunaan rokok elektronik atau vape turut menjadi tantangan baru dalam pengendalian konsumsi produk tembakau. Rokok elektronik yang sering dipersepsikan lebih aman dibandingkan rokok konvensional pada kenyataannya tetap mengandung zat adiktif dan bahan kimia berbahaya yang berpotensi menimbulkan gangguan kesehatan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan kesehatan masyarakat tidak lagi cukup hanya berfokus pada rokok konvensional, tetapi juga harus mencakup pengendalian terhadap rokok elektronik.

Secara sosiologis, masyarakat Kota Palu juga menunjukkan peningkatan kesadaran terhadap pentingnya lingkungan yang sehat, bersih, aman, dan bebas dari asap rokok, khususnya di fasilitas pelayanan kesehatan, tempat pendidikan, tempat ibadah, tempat bermain anak, angkutan umum, dan ruang publik lainnya. Namun demikian, dalam

praktiknya masih ditemukan pelanggaran kawasan tanpa rokok di berbagai tempat umum, rendahnya kepatuhan masyarakat, serta belum optimalnya pengawasan dan penegakan aturan.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kebutuhan nyata di masyarakat terhadap penguatan regulasi Kawasan Tanpa Rokok yang lebih komprehensif, adaptif, dan efektif. Oleh karena itu, perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok menjadi penting sebagai upaya untuk meningkatkan perlindungan kesehatan masyarakat, menciptakan lingkungan yang sehat dan nyaman, menekan angka perokok pemula, serta mendukung terwujudnya Kota Palu sebagai kota sehat dan ramah bagi seluruh lapisan masyarakat.

Di sisi lain, perkembangan penggunaan rokok elektronik atau vape di tengah masyarakat menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan, khususnya pada kelompok usia muda dan remaja. Fenomena ini menjadi perhatian serius karena rokok elektronik mulai dipersepsikan oleh sebagian masyarakat sebagai produk yang lebih aman dibandingkan rokok konvensional, padahal secara kesehatan tetap mengandung zat adiktif berupa nikotin serta berbagai bahan kimia lain yang berpotensi membahayakan kesehatan tubuh.

Perkembangan penggunaan rokok elektronik juga dipengaruhi oleh kemajuan teknologi, pola pemasaran digital, serta maraknya promosi melalui media sosial yang menyasar kelompok generasi muda. Tampilan produk yang modern, variasi rasa yang beragam, desain yang menarik, serta strategi promosi yang masif menjadikan rokok elektronik lebih mudah diterima oleh kalangan remaja dan usia produktif. Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran akan meningkatnya jumlah pengguna nikotin baru, khususnya di kalangan anak dan remaja yang sebelumnya tidak merokok.

Selain itu, penggunaan rokok elektronik di ruang publik seringkali belum dipahami sebagai bagian dari perilaku merokok yang harus dibatasi sebagaimana rokok konvensional. Hal tersebut disebabkan masih adanya anggapan bahwa uap rokok elektronik tidak berbahaya bagi lingkungan sekitar. Padahal, hasil penelitian menunjukkan bahwa aerosol atau uap

yang dihasilkan rokok elektronik tetap mengandung partikel berbahaya dan zat kimia tertentu yang dapat berdampak terhadap kesehatan pengguna maupun masyarakat di sekitarnya, terutama bagi anak-anak, perempuan hamil, dan kelompok rentan lainnya. Paparan aerosol, terutama partikel halus seperti PM.25 dan PM10, dapat memiliki dampak yang signifikan pada gangguan kesehatan manusia, partikel partikel ini dapat terhirup ke dalam saluran pernapasan dan menyebabkan berbagai masalah Kesehatan meliputi:

1. Gangguan pernapasan, aerosol dapat memicu atau memperburuk asma, bronkitis, dan penyakit paru obstruktif kronis (PPOK) yang ditandai dengan hambatan aliran udara yang bersifat progresif dan tidak sepenuhnya reversibel;
2. Penyakit kardiovaskular, paparan jangka panjang terhadap aerosol dapat meningkatkan risiko penyakit jantung, stroke dan hipertensi;
3. Kanker, beberapa jenis aerosol, seperti partikel diesel dan asbes, bersifat karsinogenik dan dapat meningkatkan risiko kanker paru-paru; dan
4. Infeksi Saluran Pernapasan (IsPa), aerosol juga berperan dalam penyebaran penyakit menular seperti influenza serta covid 19.

Dalam konteks pengaturan daerah, Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok belum secara komprehensif mengatur keberadaan rokok elektronik, baik terkait definisi, larangan penggunaan di kawasan tanpa rokok, pengendalian iklan dan promosi, maupun pengawasan terhadap peredarannya di ruang publik. Padahal, perkembangan jenis dan pola konsumsi produk tembakau saat ini telah mengalami perubahan yang cukup pesat dan memerlukan respons kebijakan yang lebih adaptif.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah perlu melakukan intervensi kebijakan secara lebih terukur, komprehensif, dan berkelanjutan guna memberikan perlindungan kesehatan masyarakat secara optimal. Intervensi dimaksud tidak hanya berupa penguatan larangan penggunaan rokok elektronik pada Kawasan Tanpa Rokok, tetapi juga mencakup pengendalian iklan, promosi, sponsor, pembatasan akses

terhadap anak dan remaja, penguatan edukasi masyarakat, serta peningkatan pengawasan dan penegakan hukum di lapangan.

Penguatan regulasi daerah terhadap rokok elektronik juga diperlukan untuk memastikan adanya kepastian hukum, keselarasan dengan kebijakan nasional di bidang kesehatan, serta perlindungan hak masyarakat untuk memperoleh lingkungan yang bersih dan sehat. Dengan demikian, perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok diharapkan mampu menjawab perkembangan sosial dan tantangan kesehatan masyarakat secara lebih efektif, adaptif, dan berkelanjutan, sejalan dengan upaya mewujudkan Kota Palu sebagai kota sehat dan ramah bagi seluruh lapisan masyarakat.

Perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok juga merupakan bagian dari komitmen Pemerintah Daerah dalam mewujudkan Kota Palu sebagai kota sehat, ramah anak, berwawasan lingkungan, serta memiliki kualitas hidup masyarakat yang lebih baik. Pembangunan daerah pada hakikatnya tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan pembangunan fisik semata, tetapi juga harus diarahkan pada peningkatan kualitas kesehatan masyarakat, perlindungan lingkungan hidup, serta terciptanya ruang publik yang aman, nyaman, dan sehat bagi seluruh warga masyarakat.

Konsep kota sehat menempatkan kesehatan masyarakat sebagai salah satu indikator utama keberhasilan pembangunan daerah. Dalam konteks tersebut, pengendalian konsumsi produk tembakau dan perlindungan masyarakat dari paparan asap rokok menjadi bagian penting dari upaya menciptakan lingkungan yang mendukung pola hidup sehat. Keberadaan kawasan tanpa rokok tidak hanya dimaksudkan untuk membatasi aktivitas merokok, tetapi juga untuk menjamin hak masyarakat memperoleh udara bersih dan lingkungan yang sehat sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 serta Undang Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Oleh karena itu, diperlukan pembaruan pengaturan yang lebih komprehensif, adaptif, dan implementatif guna memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Palu.

Pembaruan tersebut diarahkan untuk memperkuat mekanisme pembinaan, pengawasan, pengendalian, dan penegakan hukum, meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap ketentuan Kawasan Tanpa Rokok, serta mempertegas peran dan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pengendalian konsumsi produk tembakau dan rokok elektronik.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, diperlukan penyusunan Naskah Akademik sebagai landasan ilmiah dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

#### B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan diangkat dalam naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam melindungi masyarakat dari bahaya asap rokok?
2. Apakah materi muatan dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 masih sesuai dengan perkembangan peraturan perundang-undangan nasional, khususnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024?
3. Bagaimana kebutuhan pengaturan mengenai rokok elektronik dalam kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Palu?
4. Bagaimana penguatan pengendalian iklan, promosi, dan sponsor produk tembakau dan rokok elektronik di daerah?
5. Bagaimana mekanisme pembinaan, pengawasan, pengendalian, dan penegakan hukum yang efektif terhadap pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok?
6. Bagaimana pengaturan sanksi administratif dan pidana yang selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terbaru?
7. Bagaimana arah kebijakan perubahan Peraturan Daerah agar mampu memberikan perlindungan kesehatan masyarakat secara optimal tanpa mengabaikan prinsip proporsionalitas dan kepastian hukum?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- a. memberikan landasan ilmiah, filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok;
- b. mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat terkait pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Palu;
- c. menyesuaikan materi muatan Peraturan Daerah dengan perkembangan peraturan perundang-undangan nasional;
- d. memperkuat pengaturan pengendalian produk tembakau dan rokok elektronik di daerah;
- e. meningkatkan efektivitas pelaksanaan, pembinaan, pengawasan, dan penegakan hukum Kawasan Tanpa Rokok;
- f. meningkatkan perlindungan kesehatan masyarakat, khususnya terhadap kelompok rentan seperti anak-anak, remaja, dan perempuan hamil; dan
- g. mewujudkan lingkungan yang bersih, sehat, aman, dan nyaman bagi masyarakat Kota Palu.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah dasar ilmiah dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif dan pendekatan empiris secara terbatas, pendekatan yang digunakan meliputi:

- a. pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach), yaitu menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kesehatan, kawasan tanpa rokok, pemerintahan daerah, serta pengendalian produk tembakau dan rokok elektronik;

- b. pendekatan konseptual (conceptual approach), yaitu mengkaji konsep perlindungan kesehatan masyarakat, hak atas lingkungan sehat, dan pengendalian zat adiktif;
- c. pendekatan sosiologis, yaitu melihat kondisi empiris pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Palu; dan
- d. pendekatan komparatif, yaitu membandingkan pengaturan Kawasan Tanpa Rokok di daerah lain serta kebijakan nasional.

## BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan daerah dari pengaturan dalam rancangan peraturan daerah Kota Palu tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

### A. Kajian Teoritis

Existensi Peraturan Daerah dalam sistim hukum nasional merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Secara substansial, peraturan perundang-undangan memuat norma-norma hukum. Norma dalam ilmu logika terdiri dari rangkaian konsep, sehingga setiap rumusan norma hukum berisi atau mengandung konsep tertentu yang umumnya bersumber dari pemikiran teoritis.

Entitas negara dengan segala varian-variannya merupakan produk peradaban kehidupan manusia. Robert M. Mac Iver mengkonsepkan negara dengan menyatakan:

*“The state is an association which, acting through law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the external conditions of order”.*

Konsep ini menunjukkan bahwa negara sebagai asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah diberi kekuasaan untuk memaksa.

Roger H. Soultan mengatakan bahwa:

*“The state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community”.*

Mengacu pada pendapat ini, negara merupakan alat agensi atau wewenang untuk mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.

Miriam Budiardjo mengkonsepsikan negara sebagai suatu daerah territorial yang rakyatnya diperintah (governed) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangnya melalui penguasaan (kontrol) monopolistik dari kekuasaan yang sah.

Berbagai definisi tentang negara, konsep dasar negara tidak terlepas dari unsur-unsur negara. Secara filosofis maupun teoritik, sebuah negara terdiri dari tiga unsur utama, yaitu:

1. Wilayah tertentu;
2. Rakyat; dan
3. Pemerintahan yang diakui.

Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih bahwa yang dimaksud dengan wilayah tertentu ialah batas wilayah dimana kekuasaan negara itu berlaku. Selanjutnya menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, wilayah atau terroir mempunyai arti luas yang meliputi:

1. Udara
2. Darat.
3. Laut

Ketiganya ditentukan oleh perjanjian internasional.

Beranjak dari konsep tentang negara sebagaimana diuraikan di atas, aspek wilayah menjadi wadah, tempat, lingkungan yang bersifat penting bagi rakyat yang menempatnya dan menjalankan segala kekuasaan negara. Wilayah menentukan pula batas-batas kedaulatan suatu negara untuk mengatur dan mengurusnya dalam pergaulan kehidupan dengan negara-negara lain.

Perjalanan peradaban kehidupan bernegara, telah memunculkan pikiran-pikiran terkait dengan susunan negara. Hingga saat ini, pemikiran mengenai susunan negara melahirkan 3 jenis susunan, yaitu negara federal (federalism), negara kesatuan (unity) dan negara konfederasi.

Sekaitan dengan konsep negara kesatuan, C.F. Strong menegaskan:

*“The essence of unitary state is that the sovereignty of is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the contitution of unitary state does not admit of any other law making body than the central one”.*

Makna dari pendapat ini ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi, atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain badan legislatif pusat.

Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintahan Pusat dan pemerintahan daerah tidak sama atau tidak sederajat. Kekuasaan pemerintahan pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara. Kekuasaan pemerintahan yang di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas.

Mengacu pada konsep negara kesatuan tersebut, dapat ditarik ciri-ciri negara kesatuan yaitu antara lain:

1. Suatu negara merdeka dan berdaulat, diseluruh negara yang berkuasa hanya satu pemerintah yaitu pemerintah pusat;
2. Wilayah negara terdiri atas daerahdaerah;
3. Negara bersusunan tunggal;
4. Kedaulatan negara tidak terbagi-bagi;
5. Tidak mengenal pembagian kekuasaan anara pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
6. Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pelimpahan wewenang.

C.F. Strong kembali menegaskan bahwa bahwa terdapat dua ciri yang mutlak melekat pada suatu negara kesatuan yakni Dekonsentarsi dan Desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat sebagai tingkat atasnya kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangga daerah yang bersangkutan.

Menurut Wolhoff, negara kesatuan dalam desentralisasi, bahwa pada dasarnya seluruh kekuasaan dimiliki oleh pemerintah pusat, sehingga peraturan pusatlah (UU, PP dan sebagainya) yang menentukan bentuk dan susunan pemerintah daerah otonom. Macam dan luasnya kekuasaan

untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, menurut inisiatifnya sendiri (otonom).

Dibentuknya pemerintah daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia melalui desentralisasi didasarkan atas beberapa pertimbangan antara lain;

1. Wilayah negara dianggap terlalu luas;
2. Tuntutan negara hukum;
3. Tuntutan Demokrasi;
4. Tuntutan kesejahteraan; dan
5. Tuntutan keaneka ragaman

Kondisi wilayah yang sangat luas seperti Indonesia sangat sulit bagi pemerintah pusat untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Urusan pemerintahan yang bebasi pada layanan publik dan kebutuhan masyarakat daerah sangat mempengaruhi jumlah dan jenis urusan pemerintahan, sehingga untuk mewujudkan efektifitas penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan, otonomi daerah melalui desentralisasi urusan menjadi pilihan utama.

Dalam negara modern yang bertumpu pada konsep negara hukum, otonomi daerah dalam rangka mewujudkan pemikiran negara hukum yang didalamnya mengandung adanya pembagian kekuasaan melalui konstitusi UUD NRI 1945, penerapan asas legalitas bagi pemerintah daerah dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan daerah, serta memberikan perlindungan kepada rakyat yang ada didaerah.

Melalui otonomi daerah, sangat diharapkan adanya penerapan prinsip-prinsip demokrasi dalam peneyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam hal ini, melalui prinsip demokrasi diharapkan adanya keterbukaan pemerintah dalam merencanakan, menyusun dan menetapkan kebijakan daerah yang berdampak langsung maupun tidak langsung pada masyarakat. Disamping itu melalui prinsip demokrasi lokal, sangat potensial terbukanya ruang partisipasi publik dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Hadirnya otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraan nasional, terkait dengan tuntutan keanekaragaman yang ada dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Dengan karakteristik Indonesia yang syarat keragaman dalam masyarakat, kurang memungkinkan untuk menyeragamkan urusan, menyeregamkan kebijaksanaan bahkan menyeragamkan peraturan daerah. Melalui kebijakan otonomi daerah diharapkan dapat merespon adat istiadat dan kondisi geografis.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah melalui asas desentralisasi dipersyaratkan untuk membentuk daerah otonom. Sebuah daerah otonom dibentuk dengan suatu Undang-undang. Beberapa ciri-diri yang melekat pada daerah otonom antara lain:

1. Mempunyai hak mengurus rumah tangga sendiri ;
  2. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain;
  3. Aspek Politik: Mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi dalam rangka demokratisasi;
  4. Aspek manajemen: meningkatkan daya guna & hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan masyarakat;
  5. Aspek kemasyarakatan: Meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat; dan
  6. Aspek ekonomi: kelancaran pelaksanaan peogram Pembangunan.
- 
1. Teori Negara Hukum, Welfare State, dan Perlindungan Hak atas Kesehatan

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensi dari prinsip negara hukum adalah bahwa setiap penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum, menjunjung supremasi hukum, memberikan kepastian hukum, serta diarahkan untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara. Dalam konsep negara hukum modern, hukum tidak hanya dipahami sebagai instrumen pengendalian kekuasaan, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan masyarakat, dan perlindungan hak asasi manusia.

Salah satu hak dasar yang dijamin dalam negara hukum adalah hak atas kesehatan dan hak memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hak tersebut merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan. Selain itu, Pasal 34 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Jaminan konstitusional tersebut menunjukkan bahwa kesehatan bukan semata-mata urusan individu, melainkan menjadi tanggung jawab negara yang harus diwujudkan melalui kebijakan, regulasi, pelayanan publik, serta intervensi pemerintah yang terukur dan berkelanjutan. Dengan demikian, negara memiliki kewajiban untuk mengambil langkah-langkah aktif dalam melindungi masyarakat dari berbagai faktor yang dapat mengancam kesehatan masyarakat, termasuk dampak negatif konsumsi produk tembakau dan paparan asap rokok.

Dalam perspektif teori Welfare State atau negara kesejahteraan, negara tidak lagi dipandang hanya sebagai “penjaga malam” (*nachtwakerstaat*) yang sekadar menjaga keamanan dan ketertiban umum, melainkan memiliki tanggung jawab aktif dalam menjamin kesejahteraan sosial masyarakat. Konsep Welfare State berkembang sebagai respons terhadap tuntutan perlindungan sosial dan peningkatan kualitas hidup masyarakat, di mana negara berkewajiban hadir untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara, termasuk hak atas kesehatan.

Teori Welfare State menempatkan pemerintah sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab untuk melakukan intervensi dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat demi tercapainya kesejahteraan umum. Intervensi tersebut dapat dilakukan melalui pembentukan regulasi, penyediaan pelayanan publik, pengawasan, pengendalian, dan

penegakan hukum terhadap aktivitas yang berpotensi menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat. Dalam konteks kesehatan masyarakat, negara memiliki legitimasi untuk membatasi atau mengatur perilaku tertentu apabila perilaku tersebut dapat membahayakan kesehatan masyarakat luas.

Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok merupakan salah satu bentuk implementasi nyata konsep negara kesejahteraan dalam bidang kesehatan masyarakat. Melalui kebijakan tersebut, negara hadir untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat dari bahaya asap rokok, khususnya bagi kelompok rentan seperti anak-anak, perempuan hamil, lanjut usia, dan perokok pasif. Pengaturan Kawasan Tanpa Rokok juga mencerminkan tanggung jawab negara dalam menciptakan lingkungan hidup yang sehat dan aman bagi seluruh masyarakat.

Dalam teori Welfare State, perlindungan terhadap kesehatan masyarakat tidak cukup hanya dilakukan melalui pelayanan pengobatan, tetapi juga harus diwujudkan melalui upaya promotif dan preventif. Oleh karena itu, pengendalian produk tembakau, pembatasan ruang merokok, pengendalian iklan dan promosi rokok, serta pengawasan terhadap penggunaan rokok elektronik merupakan bagian dari tanggung jawab negara dalam mencegah timbulnya penyakit dan melindungi kualitas hidup masyarakat.

Selain itu, konsep Welfare State juga menekankan pentingnya keseimbangan antara hak individu dan kepentingan umum. Dalam konteks Kawasan Tanpa Rokok, hak seseorang untuk merokok tidak dapat ditempatkan secara absolut apabila pelaksanaannya berpotensi mengganggu dan membahayakan hak masyarakat lain untuk memperoleh udara bersih dan lingkungan sehat. Oleh karena itu, negara melalui pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pembatasan tertentu terhadap aktivitas merokok di ruang publik demi melindungi kepentingan kesehatan masyarakat yang lebih luas.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pembentukan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan bentuk penggunaan kewenangan atribusi dan delegasi pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan publik dan perlindungan masyarakat. Pemerintah daerah sebagai bagian dari penyelenggara negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian, perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok tidak hanya memiliki landasan yuridis dan kesehatan masyarakat, tetapi juga memiliki landasan teoritis yang kuat dalam konsep negara hukum dan Welfare State. Perubahan regulasi tersebut merupakan bentuk tanggung jawab konstitusional Pemerintah Daerah dalam menjamin perlindungan kesehatan masyarakat, menciptakan lingkungan hidup yang sehat, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

## 2. Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum pada hakikatnya menempatkan hukum sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan manusia serta menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam negara hukum modern, perlindungan hukum menjadi salah satu unsur fundamental karena keberadaan hukum tidak hanya dimaksudkan untuk menciptakan ketertiban, tetapi juga untuk memberikan rasa aman, keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum merupakan upaya untuk melindungi kepentingan seseorang dengan cara memberikan kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka mempertahankan kepentingannya tersebut. Perlindungan hukum dalam pandangan hukum progresif tidak hanya dimaknai sebagai perlindungan formal melalui aturan tertulis, tetapi juga sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan substantif dan perlindungan nyata terhadap masyarakat.

Sementara itu, Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum menjadi dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan mencegah terjadinya pelanggaran melalui pembentukan norma, pengaturan kewajiban, pengawasan, dan edukasi kepada masyarakat. Adapun perlindungan hukum represif bertujuan menyelesaikan pelanggaran melalui mekanisme penegakan hukum dan pemberian sanksi terhadap pihak yang melanggar ketentuan hukum.

Dalam konteks Kawasan Tanpa Rokok, konsep perlindungan hukum preventif diwujudkan melalui pembentukan regulasi yang mengatur larangan merokok pada kawasan tertentu, kewajiban pemasangan tanda larangan merokok, pembatasan promosi dan iklan produk tembakau, penyediaan sarana pendukung Kawasan Tanpa Rokok, serta penguatan edukasi dan partisipasi masyarakat. Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk mencegah timbulnya dampak negatif akibat paparan asap rokok terhadap masyarakat.

Sementara itu, perlindungan hukum represif diwujudkan melalui mekanisme pengawasan, pemberian sanksi administratif, penegakan hukum, dan penerapan ketentuan pidana terhadap pelanggaran Kawasan Tanpa Rokok. Keberadaan sanksi dalam suatu peraturan daerah memiliki fungsi penting sebagai instrumen pengendalian sosial dan sarana untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap norma hukum yang berlaku.

Dalam teori perlindungan hukum, negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap kelompok masyarakat yang berada dalam posisi rentan. Kelompok rentan tersebut meliputi anak-anak, perempuan hamil, lanjut usia, penyandang disabilitas, serta masyarakat yang memiliki risiko kesehatan tertentu. Dalam konteks paparan asap rokok, kelompok rentan merupakan pihak yang paling terdampak karena memiliki tingkat kerentanan lebih tinggi terhadap gangguan kesehatan akibat zat berbahaya yang terkandung dalam asap rokok maupun rokok elektronik.

Asap rokok mengandung berbagai zat toksik dan karsinogenik yang dapat membahayakan kesehatan manusia, baik bagi perokok aktif maupun perokok pasif. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat dari paparan asap rokok tidak hanya dimaksudkan untuk mengatur perilaku merokok, tetapi juga untuk menjamin hak masyarakat memperoleh udara bersih dan lingkungan hidup yang sehat.

Dalam perspektif hak asasi manusia, hak atas lingkungan hidup yang sehat merupakan bagian integral dari hak untuk hidup dan hak atas kesehatan. Oleh karena itu, negara melalui pemerintah daerah berkewajiban membentuk kebijakan yang mampu memberikan perlindungan efektif terhadap masyarakat dari ancaman yang dapat merusak kesehatan dan kualitas hidup masyarakat.

Selain itu, teori perlindungan hukum juga berkaitan erat dengan konsep kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Kepastian hukum diperlukan agar masyarakat mengetahui secara jelas mengenai hak, kewajiban, larangan, serta konsekuensi hukum atas suatu tindakan. Dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok, kepastian hukum menjadi penting agar pelaksanaan pengawasan dan penegakan hukum dapat berjalan secara efektif dan tidak menimbulkan multitafsir di masyarakat.

Dalam perkembangan hukum modern, perlindungan hukum juga tidak lagi hanya berorientasi pada penindakan, tetapi harus mengedepankan pendekatan edukatif, preventif, dan partisipatif. Oleh karena itu, pengaturan Kawasan Tanpa Rokok perlu didukung dengan sosialisasi, pendidikan kesehatan masyarakat, pelibatan masyarakat dalam pengawasan sosial, serta penguatan budaya hukum masyarakat agar implementasi peraturan daerah dapat berjalan secara efektif.

Dengan demikian, teori perlindungan hukum memberikan landasan bahwa perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan terhadap hak masyarakat atas kesehatan

dan lingkungan hidup yang sehat. Perubahan regulasi tersebut juga merupakan upaya untuk memperkuat kepastian hukum, efektivitas pengawasan, serta perlindungan terhadap masyarakat dari dampak negatif konsumsi produk tembakau dan rokok elektronik.

### 3. Teori Kesehatan Masyarakat

Teori kesehatan masyarakat pada dasarnya memandang kesehatan sebagai kondisi yang tidak hanya berkaitan dengan ketiadaan penyakit, tetapi juga mencakup keadaan fisik, mental, sosial, dan lingkungan yang memungkinkan manusia hidup secara optimal dan produktif. Dalam perkembangan ilmu kesehatan modern, kesehatan masyarakat tidak lagi dipahami semata-mata sebagai urusan pelayanan medis dan pengobatan penyakit, melainkan sebagai suatu sistem perlindungan sosial yang menitikberatkan pada upaya pencegahan penyakit, peningkatan kualitas hidup, dan pengendalian faktor risiko kesehatan di lingkungan masyarakat.

Salah satu tokoh penting dalam perkembangan teori kesehatan masyarakat adalah Charles Edward Amory Winslow (C.E.A. Winslow). Menurut Winslow, kesehatan masyarakat merupakan ilmu dan seni mencegah penyakit, memperpanjang usia, serta meningkatkan kesehatan melalui usaha-usaha pengorganisasian masyarakat. Konsep tersebut menegaskan bahwa kesehatan masyarakat tidak hanya menjadi tanggung jawab individu, tetapi juga memerlukan intervensi kebijakan dan pengaturan dari pemerintah guna menciptakan kondisi lingkungan yang mendukung derajat kesehatan masyarakat.

Pemikiran Winslow menempatkan aspek pencegahan (preventive approach) sebagai unsur utama dalam kebijakan kesehatan masyarakat. Pencegahan dilakukan melalui pengendalian lingkungan, pendidikan kesehatan, pembentukan kebijakan publik, pengawasan perilaku yang berisiko terhadap kesehatan, serta peningkatan kesadaran masyarakat mengenai pola hidup sehat. Dalam konteks pengendalian konsumsi produk tembakau, teori tersebut memberikan dasar bahwa pemerintah perlu melakukan intervensi regulatif guna melindungi masyarakat dari faktor risiko yang dapat menimbulkan

gangguan kesehatan.

Selain Winslow, teori kesehatan masyarakat juga dipengaruhi oleh pemikiran H.L. Blum melalui konsep “Health Field Theory” atau teori determinan kesehatan. Menurut H.L. Blum, derajat kesehatan masyarakat dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu:

1. faktor lingkungan;
2. faktor perilaku;
3. faktor pelayanan kesehatan; dan
4. faktor keturunan.

Dari keempat faktor tersebut, lingkungan dan perilaku merupakan faktor yang memiliki pengaruh sangat besar terhadap kualitas kesehatan masyarakat. Lingkungan yang tercemar asap rokok serta perilaku merokok yang tidak terkendali dapat menjadi penyebab meningkatnya berbagai penyakit tidak menular dan gangguan kesehatan lainnya.

Dalam teori H.L. Blum, lingkungan tidak hanya dimaknai sebagai lingkungan fisik, tetapi juga mencakup lingkungan sosial yang dapat mempengaruhi perilaku masyarakat. Paparan asap rokok di ruang publik, tingginya promosi produk tembakau, serta kemudahan akses terhadap rokok dapat membentuk lingkungan sosial yang mendorong meningkatnya perilaku merokok, khususnya di kalangan anak dan remaja. Sementara itu, faktor perilaku juga menjadi salah satu determinan utama dalam kesehatan masyarakat. Kebiasaan merokok merupakan perilaku yang memiliki risiko tinggi terhadap kesehatan karena produk tembakau mengandung zat adiktif dan berbagai zat berbahaya yang dapat menyebabkan penyakit kronis seperti kanker paru-paru, penyakit jantung koroner, stroke, hipertensi, penyakit paru obstruktif kronis, serta gangguan kesehatan reproduksi dan kehamilan.

Selain rokok konvensional, perkembangan penggunaan rokok elektronik atau vape juga menjadi perhatian dalam teori kesehatan masyarakat kontemporer. Rokok elektronik mengandung nikotin dan berbagai bahan kimia yang berpotensi menimbulkan gangguan

kesehatan. Penggunaan rokok elektronik yang semakin meningkat, khususnya di kalangan usia muda, menunjukkan adanya perubahan pola konsumsi produk tembakau yang memerlukan pendekatan kebijakan kesehatan yang lebih adaptif dan komprehensif.

Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok juga merupakan bentuk intervensi lingkungan dalam teori H.L. Blum karena diarahkan untuk menciptakan lingkungan sosial dan fisik yang mendukung peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Melalui pengaturan kawasan tertentu sebagai kawasan bebas asap rokok, pemerintah daerah berupaya mengurangi faktor risiko kesehatan yang berasal dari lingkungan sekitar masyarakat.

Selain itu, kebijakan Kawasan Tanpa Rokok juga memiliki dimensi promotif dan edukatif karena mendorong terbentuknya budaya hidup sehat dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya menjaga kesehatan diri dan lingkungan. Dalam konteks ini, hukum tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengendalian sosial, tetapi juga sebagai sarana perubahan perilaku masyarakat menuju pola hidup yang lebih sehat.

Dengan demikian, teori kesehatan masyarakat memberikan dasar konseptual bahwa pengendalian produk tembakau dan penguatan Kawasan Tanpa Rokok merupakan bagian dari strategi pembangunan kesehatan masyarakat yang berorientasi pada upaya promotif dan preventif. Perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok menjadi penting sebagai bentuk intervensi kebijakan daerah dalam menciptakan lingkungan yang sehat, meningkatkan kualitas hidup masyarakat, serta melindungi masyarakat dari berbagai risiko kesehatan akibat konsumsi produk tembakau dan rokok elektronik.

#### 4. Teori Kebijakan Publik

Teori kebijakan publik pada dasarnya mempelajari bagaimana negara merumuskan, menetapkan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan dalam rangka menyelesaikan berbagai persoalan yang berkembang di masyarakat. Kebijakan publik merupakan bentuk

tindakan pemerintah yang memiliki tujuan tertentu dan ditujukan untuk memenuhi kepentingan umum. Dalam konteks negara modern, kebijakan publik menjadi instrumen utama pemerintah dalam mengatur kehidupan masyarakat, menciptakan ketertiban sosial, meningkatkan kesejahteraan, serta memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat.

Salah satu tokoh penting dalam teori kebijakan publik adalah Harold D. Lasswell. Lasswell memandang kebijakan publik sebagai suatu proses yang berkaitan dengan “who gets what, when, and how”, yaitu mengenai siapa memperoleh apa, kapan, dan dengan cara bagaimana. Konsep tersebut menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan politik dan administratif yang dilakukan pemerintah untuk mendistribusikan nilai, manfaat, perlindungan, maupun sumber daya kepada masyarakat.

Menurut Lasswell, kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari proses identifikasi masalah sosial yang berkembang di masyarakat. Oleh karena itu, suatu kebijakan harus dibentuk berdasarkan kebutuhan nyata masyarakat dan diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan publik secara efektif. Dalam konteks Kawasan Tanpa Rokok, pembentukan kebijakan pengendalian produk tembakau lahir dari adanya persoalan kesehatan masyarakat akibat tingginya konsumsi rokok, meningkatnya paparan asap rokok di ruang publik, serta perlunya perlindungan terhadap kelompok masyarakat yang rentan.

Selain Harold D. Lasswell, Thomas R. Dye juga memberikan pandangan penting mengenai kebijakan publik. Menurut Dye, kebijakan publik adalah “*whatever governments choose to do or not to do*”, yaitu segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan. Konsep tersebut menegaskan bahwa tindakan pemerintah maupun ketidakhadiran tindakan pemerintah sama-sama merupakan bentuk kebijakan publik yang memiliki dampak terhadap masyarakat.

Dalam perspektif Thomas R. Dye, pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mengambil tindakan terhadap permasalahan yang berdampak luas bagi masyarakat. Apabila pemerintah tidak melakukan intervensi terhadap suatu persoalan publik, maka kondisi tersebut juga akan menimbulkan konsekuensi sosial, ekonomi, dan kesehatan bagi masyarakat. Oleh karena itu, pengaturan Kawasan Tanpa Rokok merupakan bentuk pilihan kebijakan pemerintah daerah untuk melakukan intervensi dalam rangka melindungi kesehatan masyarakat dari dampak negatif produk tembakau dan rokok elektronik.

Teori kebijakan publik juga dikembangkan oleh William N. Dunn yang menekankan pentingnya proses analisis kebijakan publik dalam penyusunan suatu kebijakan. Menurut Dunn, kebijakan publik harus dibentuk melalui pendekatan yang rasional, sistematis, dan berbasis pada kebutuhan masyarakat serta data empiris. Dunn memandang bahwa kebijakan publik tidak hanya berkaitan dengan pembentukan aturan, tetapi juga mencakup proses perumusan masalah, peramalan kebijakan, rekomendasi kebijakan, implementasi, monitoring, dan evaluasi kebijakan.

Dalam konteks Kawasan Tanpa Rokok, pendekatan tersebut menunjukkan bahwa perubahan Peraturan Daerah harus dilakukan berdasarkan evaluasi terhadap efektivitas pelaksanaan regulasi sebelumnya, perkembangan hukum nasional, kondisi sosial masyarakat, serta tantangan baru berupa meningkatnya penggunaan rokok elektronik dan maraknya promosi produk tembakau.

Teori kebijakan publik juga menempatkan regulasi sebagai instrumen rekayasa sosial (social engineering). Hukum dan kebijakan publik digunakan untuk mempengaruhi perilaku masyarakat agar sejalan dengan tujuan pembangunan dan kepentingan umum. Dalam hal ini, kebijakan Kawasan Tanpa Rokok tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengendalian administratif, tetapi juga sebagai sarana perubahan perilaku masyarakat menuju pola hidup yang lebih sehat.

Melalui kebijakan Kawasan Tanpa Rokok, pemerintah daerah berupaya menciptakan lingkungan sosial yang mendukung peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Pembatasan aktivitas merokok pada kawasan tertentu bertujuan untuk membangun budaya hidup sehat, mengurangi normalisasi perilaku merokok di ruang publik, serta meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya perlindungan kesehatan bersama.

Selain itu, teori kebijakan publik juga menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan kebijakan. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh tingkat penerimaan dan keterlibatan masyarakat dalam mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, penguatan Kawasan Tanpa Rokok memerlukan dukungan partisipasi masyarakat melalui pengawasan sosial, edukasi publik, pelaporan pelanggaran, serta pembentukan budaya kolektif yang mendukung lingkungan bebas asap rokok.

Dalam implementasinya, kebijakan Kawasan Tanpa Rokok memerlukan dukungan regulasi yang jelas, kelembagaan yang kuat, koordinasi lintas sektor, pengawasan yang efektif, serta penegakan hukum yang konsisten. Tanpa adanya dukungan tersebut, kebijakan yang telah dibentuk berpotensi tidak berjalan efektif dan tidak mampu mencapai tujuan perlindungan kesehatan masyarakat.

Perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok juga merupakan bagian dari proses evaluasi kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh William N. Dunn. Evaluasi dilakukan untuk menilai sejauh mana regulasi yang berlaku mampu menjawab kebutuhan masyarakat dan mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Apabila ditemukan adanya kelemahan substansi, kendala implementasi, atau ketidaksesuaian dengan perkembangan hukum nasional, maka pemerintah daerah perlu melakukan pembaruan regulasi sebagai bentuk penyempurnaan kebijakan publik.

Dengan demikian, teori kebijakan publik memberikan landasan konseptual bahwa perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan

Tanpa Rokok merupakan bentuk intervensi kebijakan pemerintah daerah dalam menyelesaikan persoalan kesehatan masyarakat akibat konsumsi produk tembakau dan rokok elektronik. Perubahan regulasi tersebut diarahkan untuk menciptakan kebijakan yang lebih efektif, adaptif, implementatif, dan responsif terhadap perkembangan hukum serta kebutuhan masyarakat Kota Palu.

#### 5. Konsep Otonomi Daerah dalam Bidang Kesehatan

Konsep otonomi daerah pada dasarnya merupakan bentuk desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah lahir sebagai bagian dari upaya mewujudkan pemerintahan yang efektif, demokratis, responsif, dan mampu memberikan pelayanan publik yang lebih dekat kepada masyarakat.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pelaksanaan otonomi daerah memiliki landasan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Melalui prinsip tersebut, pemerintah daerah diberikan ruang untuk menyusun kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan, karakteristik, dan permasalahan daerah masing-masing, termasuk dalam bidang kesehatan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa bidang kesehatan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Sebagai urusan wajib pelayanan dasar, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk menjamin terpenuhinya hak masyarakat memperoleh pelayanan kesehatan dan lingkungan hidup yang sehat. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pusat, tetapi juga memiliki kewenangan strategis dalam merumuskan kebijakan daerah yang bertujuan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

Dalam kajian teori pemerintahan daerah di Indonesia, konsep otonomi daerah banyak dikembangkan oleh para ahli administrasi negara dan hukum tata negara Indonesia, salah satunya adalah Bagir Manan. Menurut Bagir Manan, otonomi daerah merupakan kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan berdasarkan prakarsa sendiri sesuai aspirasi masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep tersebut menegaskan bahwa daerah memiliki ruang kebijakan (policy space) untuk merumuskan regulasi yang diperlukan guna menjawab kebutuhan masyarakat daerah.

Pandangan Bagir Manan menempatkan otonomi daerah bukan sekadar pembagian kewenangan administratif, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik yang efektif dan responsif. Dalam konteks kesehatan masyarakat, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membentuk kebijakan daerah yang mampu menjawab persoalan kesehatan yang berkembang di masyarakat, termasuk pengendalian konsumsi produk tembakau dan perlindungan masyarakat dari paparan asap rokok.

Selain Bagir Manan, konsep otonomi daerah juga dikembangkan oleh Ryaas Rasyid yang memandang desentralisasi sebagai sarana mempercepat pelayanan publik, memperkuat partisipasi masyarakat, dan meningkatkan efektivitas pemerintahan daerah. Menurut Ryaas Rasyid, otonomi daerah harus diarahkan pada peningkatan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan yang sesuai dengan kondisi lokal daerah.

Dalam perspektif tersebut, pembentukan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok merupakan bentuk pelaksanaan fungsi pelayanan publik pemerintah daerah di bidang kesehatan. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan norma, larangan, pengawasan, serta mekanisme pengendalian yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat daerah.

Konsep otonomi daerah juga berkaitan erat dengan teori desentralisasi fungsional, yaitu pelimpahan kewenangan tertentu kepada daerah agar pengambilan keputusan menjadi lebih cepat, efektif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. Dalam bidang kesehatan, pemerintah daerah dinilai lebih memahami kondisi empiris masyarakat setempat, termasuk pola konsumsi rokok, tingkat kepatuhan masyarakat, kondisi lingkungan publik, serta tantangan kesehatan yang dihadapi di daerah.

Melalui kewenangan otonomi daerah, Pemerintah Kota Palu memiliki legitimasi hukum untuk membentuk kebijakan daerah dalam rangka perlindungan kesehatan masyarakat, termasuk melalui pengaturan Kawasan Tanpa Rokok. Kewenangan tersebut mencakup:

1. pembentukan regulasi daerah;
2. pelaksanaan pembinaan dan pengawasan;
3. penegakan peraturan daerah;
4. penyediaan sarana pendukung Kawasan Tanpa Rokok;
5. pelaksanaan edukasi kesehatan masyarakat; dan
6. penguatan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Kawasan Tanpa Rokok.

Selain itu, pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang kesehatan juga mencerminkan penerapan prinsip good governance, yaitu tata kelola pemerintahan yang mengedepankan efektivitas, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan kepastian hukum. Penguatan regulasi Kawasan Tanpa Rokok merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan publik sekaligus perlindungan terhadap masyarakat dari risiko kesehatan akibat konsumsi produk tembakau dan rokok elektronik.

Dengan demikian, konsep otonomi daerah dalam bidang kesehatan memberikan dasar teoritis bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan konstitusional dan administratif untuk membentuk kebijakan Kawasan Tanpa Rokok sebagai bagian dari upaya meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan bentuk implementasi kewenangan otonomi daerah dalam mewujudkan

pelayanan dasar bidang kesehatan yang lebih efektif, adaptif, dan sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat Kota Palu.

#### 6. Pengertian Tentang Rokok

Rokok adalah gulungan tembakau (ukurannya kira-kira sebesar kelingking) yang berbalut daun nipah, kertas, atau bahan lainnya. Rokok merupakan salah satu olahan tembakau dengan menggunakan bahan tambahan ataupun tanpa bahan tambahan. Rokok mengandung zat adiktif yang bila digunakan dapat mengakibatkan bahaya kesehatan bagi individu dan masyarakat. Menurut Permenkes RI No. 28 Tahun 2013 Rokok adalah salah satu produk tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar, dihisap dan atau dihirup termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau sintetisnya yang asapnya mengandung nikotin dan tar, dengan atau tanpa bahan tambahan Dimana dalam rokok terkandung Pada sebatang rokok mengandung berbagai macam zat-zat kimia yang berbahaya untuk tubuh bahkan bersifat toksik. Terdapat kurang lebih 4000 jenis senyawa kimia, 400 zat berbahaya, dan 43 zat penyebab karsinogenik seperti karbon monoksida (CO), nitrogen, oksida (NO), asam sianida (HCN), ammonia (NH<sub>4</sub>OH), acrolein, acetilen, benzaldehyde, urethane, benzene, methanol, coumarine, etilkatehol-4, dan orto kresol dengan berbagai fungsi seperti pembersih cat kuku, zat karsinogenik, pembersih lantai, antiseptik, bahan bakar, kapur barus, dan lain-lain yang mana terdapat Rokok memiliki beberapa jenis, menurut Rahmat Fajar pada bukunya yang berjudul “Bahaya Merokok” rokok dibagi menjadi sebagai berikut:

##### a. Rokok berdasarkan ada atau tidaknya filter.

- 1) Rokok filter adalah rokok yang memiliki penyaring. Fungsi dari penyaring ini untuk menyaring nikotin, salah satu zat berbahaya yang terkandung dalam rokok. Filter itu terbuat dari busa serabut sintetis.
- 2) Rokok tidak berfilter adalah rokok yang pada kedua ujungnya tidak terdapat busa serabut sintetis. Dengan demikian, semua zat berbahaya leluasa masuk tubuh penikmatnya.

b. Rokok berdasarkan bahan pembungkus :

- 1) Rokok klobot ialah rokok yang bahan pembungkusnya daun jagung yang dikeringkan dan diisi dengan irisan tembakau yang sudah kering serta bahan-bahan lain yang dapat menambah cita rasa rokok.
- 2) Rokok kawung ialah rokok yang bahan pembungkusnya daun aren yang sudah dikeringkan terlebih dahulu, kemudian diisi dengan irisan tembakau yang sudah kering serta bahan-bahan seperti cengkeh ataupun kemenyan.
- 3) Sigaret adalah rokok pada umumnya, yakni rokok yang dibungkus dengan kertas.
- 4) Cerutu ialah rokok yang bahan pembungkusnya daun tembakau. Daun tembakau itu kemudian diisi pula dengan irisan tembakau.

c. Rokok berdasarkan bahan baku atau isi.

- 1) Rokok putih adalah rokok yang bahan baku atau isinya hanya daun tembakau yang diberi saus untuk mendapatkan efek rasa dan aroma tertentu.
- 2) Rokok kretek ialah rokok yang bahan baku atau isinya daun tembakau dan cengkeh yang diberi saus untuk mendapatkan efek rasa dan aroma tertentu. Rokok kretek ini pada umumnya tidak menggunakan filter.
- 3) Rokok klembak ialah rokok yang bahan baku atau isinya berupa daun tembakau, cengkeh, dan kemenyan yang diberi saus untuk mendapatkan efek rasa dan aroma tertentu.

7. Pengertian Perokok

Perokok dibagi menjadi dua kategori, yaitu perokok aktif dan perokok pasif.

- a. Perokok aktif (active smoker) Perokok aktif adalah seseorang yang mengkonsumsi rokok secara rutin, walaupun hanya satu batang sehari atau orang yang menghisap rokok walau tidak rutin sekalipun atau hanya cobacoba dan cara menghisap rokok dengan menghembuskan asap dan tidak masuk ke paru-paru (Kementerian Kesehatan RI, 2019). Menurut Sodik perokok aktif adalah seseorang yang benar-benar memiliki kebiasaan merokok. Merokok sudah menjadi bagian. hidupnya, sehingga rasanya

tidak enak bila sehari saja tidak merokok. Oleh karena itu, ia akan melakukan apapun demi mendapatkan rokok, kemudian merokok. Tipe perokok dibagi 3 yaitu:

- 1) Perokok ringan merokok 1-10 batang per hari.
- 2) Perokok sedang merokok 11-20 batang per hari.
- 3) Perokok berat merokok lebih dari 20 batang per hari.

b. Perokok pasif (passive smoker)

Perokok pasif adalah seseorang yang tidak memiliki kebiasaan merokok, namun terpaksa harus menghisap asap rokok yang dihembuskan oleh orang lain yang kebetulan ada di dekatnya. Dalam keseharian, ia tidak berniat dan tidak memiliki kebiasaan merokok. Jika tidak merokok ia tidak merasakan apa-apa dan tidak terganggu aktivitasnya.

8. Pengaruh rokok terhadap Kesehatan

Rokok mengandung banyak zat-zat berbahaya bagi tubuh yang bersifat adiktif, toksik, karsinogenik, dan lain lain. Masalah kesehatan akibat rokok tidak hanya berdampak pada perokok aktif tetapi juga perokok pasif. Masalah kesehatan bagi perokok aktif adalah mengancam gangguan fungsi organ hingga kanker seperti pada jantung dan pembuluh darah (penyakit jantung koroner dan pembuluh darah), saluran pernafasan (PPOK, asma dan kanker paru), saluran cerna (kanker mulut, kanker lidah dan kanker nasofaring), dan gangguan sistem reproduksi dan kehamilan (kecacatan janin, keguguran, infeksi panggul, dan kanker serviks) serta organ lainnya. Bagi perokok pasif terancam mengalami gangguan fungsi hingga timbulnya kanker pada organ-organ tubuh perokok pasif dewasa dan anak.

Pemaparan secara tidak sengaja terhadap bahan-bahan yang terdapat dalam asap rokok dapat mempengaruhi perkembangan janin wanita hamil yang merokok serta bayi ibu menyusui yang merokok. Banyak dari bahan tersebut yang dapat menembus plasenta dan mencapai fetus, juga dapat mempengaruhi air susu ibu. Akibat yang ditimbulkan oleh pemaparan ini antara lain: anak lahir mati, keguguran, kelahiran bayi secara prematur, berat bayi lahir rendah, dan pertumbuhan anak terganggu.

Penyakit yang berhubungan dengan merokok adalah penyakit yang diakibatkan langsung oleh merokok atau diperburuk keadaannya dengan merokok, yaitu:

a. Jantung koroner

Kebiasaan merokok merokok dapat menaikkan tekanan darah dan mempercepat denyut jantung sehingga pasokan zat asam kurang dari normal yang diperlukan agar jantung dapat berfungsi dengan baik dan memberatkan tugas otot jantung. Merokok juga dapat menyebabkan dinding pembuluh darah menebal secara bertahap yang menyulitkan jantung untuk memompa darah.

b. Serangan jantung

Serangan jantung terjadi akibat kebiasaan merokok yang membuat darah menjadi lebih kental dan lebih mudah membeku dan menutup salah satu pembuluh darah utama yang memasok jantung mengakibatkan jantung kekurangan darah dan kadang-kadang menghentikannya sama sekali.

c. Kanker

Kanker adalah penyakit yang terjadi di beberapa bagian tubuh akibat sel-sel tumbuh mengganda secara tiba-tiba dan tidak berhenti, kadang-kadang gumpalan sel hancur dan terbawa dalam aliran darah ke bagian tubuh lain kemudian hal yang sama berulang kembali. Pertumbuhan sel secara tiba-tiba dapat terjadi jika sel-sel di bagian tubuh terangsang oleh substansi tertentu selama jangka waktu yang lama. Substansi ini bersifat karsinogenik yang berarti menghasilkan kanker. Salah satu substansi yang bersifat karsinogenik dalam rokok adalah tar.

d. Bronkitis

Batuk yang diderita perokok dikenal dengan nama batuk perokok yang merupakan tanda awal adanya bronkitis yang terjadi karena paru-paru tidak mampu melepaskan mukus yang terdapat di dalam bronkus dengan cara normal. Karena sistem pernafasan tidak bekerja sempurna, maka perokok lebih mudah menderita radang paru-paru yang disebut bronkitis.

e. Emfisema

Emfisema atau penyakit sulit bernafas dimana sebagian dinding paru-paru rusak. Rusaknya dinding paru-paru mengakibatkan

darah lebih sulit mengambil oksigen. Perokok pasif yang tinggal serumah dengan perokok, dua kali akan lebih mudah terkena kanker paru-paru dibandingkan mereka yang tinggal di lingkungan bebas asap rokok.

- f. Terjadinya peningkatan infeksi saluran pernafasan, gejala alergi, sakit dada, sakit kepala, mual, radang mata, dan hidung.

#### 9. Penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok

Pengaturan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) Norma-norma yang dapat dibuat antara lain adalah:

- a. Larangan merokok di fasilitas kesehatan, tempat proses belajarmengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum;
- b. Larangan diadakan fasilitas khusus merokok di dalam dan luar gedung;
- c. Larangan mengiklankan, mempromosikan dan memberikan sponsor rokok;
- d. Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menetapkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) melalui regulasi;
- e. Pimpinan atau Pengelola suatu tempat umum wajib menjalankan dan mengawasi jalannya KTR; dan
- f. Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengadakan sosialisasi akibat rokok bagi kesehatan pribadi, keluarga, masyarakat, lingkungan hidup, dan bangsa secara menyeluruh, efisien, dan efektif.

Didukung dengan penetapan KTR secara hukum telah cukup jelas dengan adanya norma dasar (grundnorm) yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, sebagai bagian dari penjabaran amanat UUD 1945 pasal 28H. Pasal 151 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menyebutkan :

- a. Kawasan tanpa rokok terdiri atas:
  - 1) Fasilitas Pelayanan Kesehatan;
  - 2) tempat proses belajar mengajar;
  - 3) tempat anak bermain;
  - 4) tempat ibadah;

- 5) angkutan umum;
  - 6) tempat ke{a; dan
  - 7) tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.
- b. Pemerintah Daerah wajib menetapkan dan mengimplementasikan kawasan tanpa rokok di wilayahnya. Lebih jauh lagi, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 yang terdapat pada pasal 447 yang menyebutkan
- “(1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42A, Pasal 430 sampai dengan Pasal 435, Pasal 437, Pasal 442, Pasal 444, Pasal 445, dan Pasal 446 dilakukan oleh korporasi, pertanggungjawaban pidana dikenakan terhadap korporasi, pengurus yang mempunyai kedudukan fungsional, pemberi perintah, pemegang kendali, dan/ atau pemilik manfaat korporasi.
  - (2) Selain pidana penjara dan pidana denda terhadap pengurus yang mempunyai kedudukan fungsional, pemberi perintah, pemegang kendali, dan/ atau pemilik manfaat korporasi, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda paling banyak:
    - a. Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dalam hal tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana penjara di bawah 7 (tujuh) tahun;
    - b. Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dalam hal tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun sampai dengan paling lama 15 (lima belas) tahun; atau
    - c. Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah) dalam hal tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun.
  - (3) Korporasi dikenai pertanggungjawaban secara pidana terhadap suatu perbuatan yang dilakukan untuk dan/ atau atas nama korporasi jika perbuatan tersebut termasuk dalam lingkup usahanya sebagaimana ditentukan dalam anggaran dasar atau ketentuan lain yang berlaku bagi korporasi yang bersangkutan.
  - (4) Pidana dijatuhkan kepada korporasi jika tindak pidana:
    - a. dilakukan dalam rangka pemenuhan maksud dan tujuan korporasi;
    - b. diterima sebagai kebijakan korporasi; dan/ atau
    - c. digunakan untuk menguntungkan korporasi secara melawan hukum.

Ketentuan-ketentuan tentang Kawasan Tanpa Rokok selajutnya dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat

Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan. Adapun yang dimaksud dengan “Kawasan Tanpa Rokok” menurut PP 109/2012 adalah “ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan Produk Tembakau”, dengan beberapa pengecualian untuk tempat-tempat yang memang diijinkan untuk melakukan aktivitas penjualan dan/atau produksi rokok. PP 109/2012 juga mengatur lebih lanjut tentang tempat khusus merokok, yang harus “merupakan ruang terbuka yang berhubungan langsung dengan udara luar” (Pasal 51 ayat (2)). Melalui Pasal 52 PP 109/2012, pemerintah daerah diwajibkan menetapkan KTR di wilayahnya melalui peraturan daerah.

B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma

Secara terminologi, yang dimaksud dengan istilah asas ada dua pengertian. Arti asas yang pertama adalah dasar, alas, fundamen. Sedangkan arti asas yang kedua adalah suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir atau berpendapat dan sebagainya. Asas dapat berarti dasar, landasan, fundamen, prinsip, dan jiwa atau cita-cita. Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum dengan tidak menyebutkan secara khusus cara pelaksanaannya. Asas dapat juga disebut pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang sesuatu. Makna leksikal asas telah didefinisikan oleh Henry Campbell Black sebagai berikut:

*“Principle. A fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive rule or doctrine which furnishes a basis or original for other; a settled rule of action, procedure, or legal determination. A truth or proposition so clear that it cannot be proved or contradicted unless by a proposition which is still clearer. That which constitutes the essence of a body or its constituent part. That which pertains to the theoretical part of a science.”*

Asas-asas hukum *rechts beginsele* legal principles–principles of law bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari “*hukum positif*” yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan. Asas hukum yang dimaksud adalah yang kita kenal dengan istilah *rechts beginselen* dalam bahasa Belanda, yang berarti asas umum hukum yang diakui oleh bangsa beradab dan dilakukan oleh badan

pengadilan internasional sebagai kaidah hukum.

Asas hukum (*Rechts Beginselen*) merupakan salah satu bagian dari kaidah hukum. Asas hukum bersifat umum dan abstrak, sehingga ia menjadi ruh dan spirit dari suatu perundang-undangan. Pada umumnya asas hukum itu berubah mengikuti kaidah hukumnya, sedangkan kaidah hukum akan berubah mengikuti perkembangan masyarakat, jadi terpengaruh waktu dan tempat.

Pengertian dari asas hukum yang dikemukakan para ahli, diantaranya:

1. Bellefroid menyatakan bahwa asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum umum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.
2. Van Eikema Hommes menyatakan asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, tetapi dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut.

Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Perubahan Kawasan Tanpa Rokok merupakan salah satu bentuk hukum yang mempunyai materi muatan tertentu dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional. Kegiatan pembentukan dalam perda ini tidaklah semata-mata menurut keahlian (*ars*) merancang penyusunan norma-norma dalam pasal-pasal atau ayat-ayat.

Perkataan “norma” berasal dari bahasa latin, bahasa-bahasa barat “norm”, dan di Jerman telah memperoleh sifat dari sebuah perkataan-pinjaman, yang menunjukkan- terutama jika tidak secara eksklusif suatu ketertiban, preskripsi atau perintah. Kaidah hukum pada hakekatnya perumusan pendapat atau pandangan tentang bagaimana seharusnya atau seyogyanya seseorang bertingkah laku. Sebagai pedoman kaidah hukum bersifat umum dan pasif.

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Jadi inti norma segala aturan yang harus dipatuhi. Norma baru terbentuk apabila terdapat lebih dari satu orang karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain dan lingkungannya. Norma mengandung suruhan, perintah, larangan dan keharusan. Sehingga prototipe norma hukum sesungguhnya adalah 'perintah' dan 'larangan' bagi setiap orang (umum) sebagai dasar penguat bagi pemerintah daerah untuk menegakkan hukum demi ketertiban umum. Jangkauan perintah dan larangan harus dipenuhi bagi norma hukum. Menurut Hans Kelsen bahwa fungsi dari sebuah norma berkenaan dengan hal memerintah, memberikan kewenangan (*authorising*), mengizinkan dan penderogasian. Jika hakekat norma hukum sebagai perintah atau larangan yang diikuti dengan norma kewenangan, kelembagaan, dan prosedural, maka adanya norma-norma hukum ini harus tertulis karena terkait dengan yang memberi perintah dan yang diperintah, yang melarang dan yang dilarang, yang memberi kewenangan dan diberi kewenangan, lembaga dan jabatan yang diberi kewenangan serta tata cara bertindak.

Lanjut dari pada itu, pada proses penyusunan suatu peraturan daerah handaknya sangat penting dicermati prinsip legal drafting dan teori norma hukum. Sebab hal ini menjadi landasan dalam menyusun norma-norma hukum untuk setiap jenis peraturan perundang-undangan demi terciptanya suatu peraturan yang baik dan efektif sesuai dengan sifatnya yang mengikat.

Menurut Bagir Manan agar mengikat secara umum, pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan yuridis seperti:

1. Dibuat oleh organ/pejabat yang berwenang;
2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan;
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan;
4. Tidak boleh bertentangan dengan dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi tingkatannya;

Selanjutnya Bagir Manan menyatakan, ketidaksesuaian antara

bentuk/ jenis dan isi suatu peraturan perundang-undangan merupakan kekurangan persyaratan yuridis, sehingga dapat dijadikan alasan untuk membatalkan suatu peraturan perundang-undangan. Ketidaksesuaian antara bentuk dan isi disini, maksudnya adalah bahwa materi muatan yang hendak diatur dalam Peraturan Daerah Kota Palu ialah merupakan materi muatan dengan jenis dan level Peraturan Daerah. Alasan teknisnya, karena pengaturan perubahan Kawasan tanpa rokok akan membatasi sebagian kebebasan masyarakat. Sifatnya konstitutif, artinya melahirkan keadaan hukum baru, dan kewajiban hukum yang baru pula. Suatu materi muatan peraturan perundang-undangan yang berporos pada hal yang disebutkan tadi, tata cara pembentukannya harus melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD sebagai representasi rakyat yang akan bertindak memberi persetujuan atas pembatasan kebebasan masyarakat itu. Hal ini jika dihubungkan dengan Kota Palu, maka tata cara pembentukannya melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu.

Secara teoritik, norma hukum ada yang berciri statis dan berciri dinamis. Norma statis adalah isi norma yang dapat ditarik dari norma khusus ke norma umum, begitu pula sebaliknya. Penarikan dari norma umum ke norma khusus dapat dirinci sesuai dengan kaitannya, sedangkan rincian norma khusus dapat ditarik dalam bentuk norma umum. Norma dinamis adalah berlakunya norma atau cara pembentukan norma. Peraturan perundang-undangan merupakan norma dinamis karena norma tersebut dibentuk tergantung dari kewenangan pejabat atau lembaga yang membentuknya.

Dinamika norma dapat dibedakan menjadi norma vertikal dan dinamika norma horizontal. Norma vertikal merupakan norma yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas, dalam arti bahwa norma hukum yang berada di bawahnya mendasarkan pada norma yang di atasnya. Norma hukum yang horizontal adalah norma hukum yang bergerak ke samping, dalam arti bahwa suatu norma tertentu dapat diartikan sempit dan dapat diartikan luas sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat.

Dari segi daya laku, norma dibedakan menjadi norma berlaku sekali dan selesai yakni norma yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, dan norma yang berlaku secara terus menerus yakni norma yang berlakunya terus menerus dan tidak terbatas, kecuali jika dicabut dengan peraturan baru yang sejajar atau lebih tinggi.

Dari segi saling melengkapi, dikenal norma tunggal dan norma berpasangan. Norma tunggal adalah norma yang berdiri sendiri dan isinya hanya merupakan suatu suruhan, sedangkan norma berpasangan adalah norma hukum yang memuat tata cara penanggulangannya apabila suatu norma tunggal tidak dipenuhi. Norma berpasangan biasanya mengandung sanksi sebagai pasangan norma tunggal dalam rangka penegakkan hukum.

Berkaitan dengan norma perilaku, dibedakan antara norma primer yang memuat perintah dan larangan perilaku dan norma sekunder yang menetapkan sanksi apa yang harus dikenakan jika norma primer dilanggar.

Jika dilihat dari siapa yang akan terkena aturan, maka norma dibedakan menjadi norma kewenangan dan norma kelakuan. Norma kewenangan diberikan untuk pemerintah/ pemerintah daerah beserta aparaturnya yang hendak melaksanakan peraturan, sedangkan norma kelakuan diperuntukkan bagi masyarakat yang akan terkena peraturan.

Norma kewenangan dibedakan menjadi norma kewenangan terikat dan norma kewenangan bebas. Norma kewenangan terikat berciri jika dalam memberikan kewenangan kepada pemerintah hukum memberikan batasan-batasan pelaksanaan wewenang. Norma pembatasan wewenang baik karena dibatasi oleh norma peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau peraturan yang memberikan kewenangan tersebut membatasi sedemikian rupa. Norma ini diperlukan sebagai kriteria tindakan pemerintahan supaya tidak sewenang-wenang atau menyalahgunakan wewenang oleh pemerintah/ pemerintah daerah dan/atau aparat pemerintah.

Norma kewenangan bebas adalah wewenang yang diberikan oleh peraturan kepada pemerintah/ pemerintah daerah dan/atau aparatur untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang bersifat alternatif. Dalam hal ini pemerintah/ pemerintah daerah dan/atau aparatur dapat memilih alternatif-alternatif yang telah disediakan oleh peraturan. Tanda yang paling lazim untuk norma kewenangan bebas adalah terdapat kata 'dapat' dalam rumusan norma.

Perumusan norma dalam suatu peraturan daerah harus pula bertumpu pada wewenang yang tepat. Norma-norma dalam peraturan disebut sebagai proposisi. Proposisi tersusun atas rangkaian konsep yang mengandung ide atau gagasan. Oleh sebab itu dalam kegiatan menyusun norma peraturan wajib memperhatikan konsep-konsep yang tepat dan relevan. Kewenangan membentuk peraturan ditentukan oleh sifat suatu peraturan. Berdasarkan sifatnya, peraturan terdiri atas dua klasifikasi yakni peraturan yang bersifat Legislasi dan bersifat Regulasi.

Kembali pada penegasan sebelumnya bahwa peraturan apapun bentuk dan jenisnya kesemuanya memuat norma. Dalam menyusun norma peraturan perlu memperhatikan aturan/ prinsip menyusun norma antara lain:

1. Bahwa peraturan yang dibentuk bersifat normatif, yaitu "memerintah sesuatu (preskriptif). Dengan demikian norma tidak merumuskan fakta. Norma bukan pernyataan faktual, misalnya: Kota Palu merupakan bagian dari wilayah Provinsi Sulawesi Tengah.
2. Ketentuan normatif harus sejelas-jelasnya.
3. Hindari pendelegasian blanko. Contoh rumusan: hal-hal dalam Perda ini yang memerlukan peraturan pelaksanaan penyidikan atas pelanggaran Perda ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Wali Kota.
4. Jangan melampaui kewenangan mengatur. Hal ini berkaitan dengan legalitas formal peraturan daerah. Penyimpangan legalitas formal berimplikasi pada pembatalan Perda baik melalui pengawasan preventif maupun pada tingkat *judicial review*.
5. Satu hal satu norma. Contoh rumusan norma: Penyidik PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyerahkan hasil penyidikan tersebut kepada penuntut umum melalui penyidik kepolisian Negara RI. (catatan:

dalam rumusan ini sekaligus terdapat dua norma, yaitu 1. norma pemberitahuan dimulainya penyidikan, kepada siapa diberitahukan? 2. Norma penyerahan hasil penyidikan.

6. Pengaturan satu hal harus sistematis, jangan dipecah-pecah.
7. Ketentuan definisi harus tepat dan cocok. Definisi hukum harus merupakan definisi presisi, artinya dirumuskan secara pasti. Definisi adalah penjelasan tentang konsepsi. Sebuah konsep ialah suatu pengertian atau gambaran tentang objek tertentu. Setiap konsep selalu mempunyai dua aspek yaitu komprehensi dan ekstensi. Aspek komprehensi adalah unsur-unsur atau ciri-ciri yang mewujudkan konsep yang bersangkutan. Menggunakan aspek komprehensi inilah dibuat definisi. Contoh rumusan: "Daerah adalah Kota Palu".

Beberapa kriteria patut pula diperhatikan untuk membentuk Perda Kota Palu tentang Perubahan Kawasan Tanpa Rokok sebagai salah satu jenis aturan hukum yang baik. Pembentukan aturan hukum yang baik menurut *Lon Luvois Fuller* setidaknya memenuhi 8 (delapan) asas yang dinamakan *principles of legality*, yaitu:

1. *A failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis.*
2. *A failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe.*
3. *The abuse of retroactive legislation, which not only can not itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change.*
4. *A failure to make rules understandable.*
5. *The enactment of contradictory rules.*
6. *Rules that require conduct beyond the powers of the affected party.*
7. *Introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them.*
8. *A failure of congruence between the rules as announced and their actual administration.*

Delapan kriteria di atas disebut oleh Hilaire Mc. Coubrey dan Nogel D. White merupakan *the criteria of law making*. Suatu aturan hukum yang baik apabila memenuhi delapan kriteria, yaitu:

1. berlaku secara umum,
2. diumumkan,
3. tidak berlaku surut,
4. disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti,
5. tidak saling bertentangan,

6. dapat dilakukan secara wajar,
7. tidak mudah berubah,
8. ada kesesuaian antara aturan dan pelaksanaannya.

Selain kriteria proses pembentukan peraturan yang dikemukakan oleh Lon Luvois Fuller yang dipertegas kembali oleh Hilaire Mc. Coubrey dan Nogel D. White, sangat diperlukan kriteria yang jelas dalam menyusun norma suatu peraturan. Norma suatu peraturan merupakan hakekat dari suatu bentuk hukum. Dalam penyusunan norma hukum bersandar pada sistematika logika hukum. J. W. Harris mengetengahkan 4 prinsip dalam sistimatika logika hukum, yakni:

1. *Exclution Principle*
2. *Subsumption Principle*
3. *Derogation Principle*
4. *Non Contradiction Principle*.

*Exclution principle* mensyaratkan bahwa semua bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan harus bersumber dari kekuasaan legislatif. Kegiatan membuat Perda Kota Palu tentang Perubahan Kawasan Tanpa Rokok pertama-tama harus bertumpu atau mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait.

*Subsumption Principle* mensyaratkan harus ada hubungan logis hirarkis antara norma dalam peraturan yang lebih tinggi dengan norma yang ada peraturan yang lebih rendah. Norma yang hendak dirumuskan dalam Perda Kota Palu tentang Perubahan Kawasan Tanpa Rokok harus sesuai dengan atau tidak bertentangan dengan norma yang ada dalam Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri atau Perda Provinsi Sulawesi Tengah.

*Derogation Principle* mensyaratkan keharusan menolak aturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. *Non Contradiction Principle* mensyaratkan antara norma-norma di dalam suatu peraturan tidak bertentangan satu dengan yang lain atau ada kesesuaian norma internal.

Selain itu dalam membentuk peraturan daerah sangat penting dilandasi dengan asas perundang-undangan yang baik antara lain:

1. Perumusan tujuan yang jelas (*proper purpose doctrine*).
2. Kewenangan organ/ lembaga yang tepat (legalitas formal).
3. Kebutuhan nyata (*werkelijk noodzakelijk*)
4. Dapat dilaksanakan (*uitvoerbaarheid*).
5. Konsensus; dengan DPRD, pakar, pihak-pihak yang terkait kepentingannya.
6. Terminology dan sistematika yang jelas.
7. Mudah dikenal (*kenbaarheid*).
8. Persamaan hukum.
9. Penerapan hukum yang individual (*individuele rechtsbedeling*); memungkinkan penerapan pada situasi khusus; adanya wewenang diskresi dalam penerapan.
10. Menghormati harapan yang wajar.

Untuk menentukan karakter suatu Perda, sangat perlu untuk memahami norma hukum yang menjadi dasar pembentukannya yang akan diuraikan lebih lanjut dalam bab III tentang evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait kawasan tanpa rokok.

Untuk mewujudkan produk hukum yang sesuai dengan tuntutan dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, maka proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pembentukan peraturan daerah harus dilakukan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang menjadi acuan telah ditegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;

7. Keterbukaan.

Selanjutnya, sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 ditentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas sebagai berikut:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kenusantara;
6. Bhineka Tunggal Ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hubungan pemerintahan;
9. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Sebelas asas pembentukan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah merupakan perasan atau kristalisasi dari kesebelas asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan sepanjang telah mengacu dan sesuai dengan asas-asas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, maka hasilnya sudah dapat dipastikan merupakan produk hukum yang baik sesuai dengan kriteria yang diharapkan/dikehendaki.

Partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan sekaligus untuk menilai, memberikan pendapat atas berbagai kebijakan adalah sangat penting untuk menghasilkan produk hukum berupa peraturan daerah yang aspiratif dan responsif. Dalam praktek, keikutsertaan dilakukan melalui kegiatan seperti pengkajian ilmiah, penelitian, berpartisipasi dalam

forum-forum diskusi atau duduk dalam kepanitiaan untuk mempersiapkan suatu rancangan peraturan daerah.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok harus berpedoman pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain itu, penyusunan norma juga harus memperhatikan asas-asas khusus dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015, meliputi:

1. Asas kepentingan kualitas Kesehatan manusia, asas ini menempatkan perlindungan Kesehatan Masyarakat sebagai tujuan utama pengaturan Kawasan Tanpa Rokok. Seluruh norma yang dibentuk harus diarahkan untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat dari bahaya asap rokok tembakau dan rokok elektronik;
2. Asas kemanfaatan umum, pengaturan Kawasan Tanpa Rokok harus memberikan manfaat khususnya dalam menciptakan lingkungan yang sehat dan aman;
3. Asas keterpaduan, pengendalian Kawasan Tanpa Rokok perlu sinergitas dan keterpaduan antar perangkat daerah, satuan polisi pamong praja, penyidik pegawai negeri sipil, institusi pendidikan, institusi kesehatan, pelaku usaha dan masyarakat;
4. Asas keserasian, norma yang dibentuk harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan masyarakat dengan hak individu, kepentingan sosial budaya, dan ekonomi masyarakat;
5. Asas kelestarian dan keberlanjutan, pengaturannya harus diarahkan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat khususnya kepada generasi sekarang dan generasi masa datang;
6. Asas partisipatif, penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok memerlukan keterlibatan aktif masyarakat dalam pengawasan, edukasi dan pelaporan pelanggaran;
7. Asas perlindungan hukum, peraturan daerah harus memberikan kepastian hukum terhadap hak masyarakat untuk memperoleh udara

bersih serta memberikan dasar hukum yang jelas dalam penegakan aturan Kawasan Tanpa Rokok;

8. Asas keadilan, pengaturan dalam Kawasan Tanpa Rokok harus dilaksanakan secara adil dan proporsional tanpa diskriminasi pada kelompok masyarakat tertentu; dan
  9. Asas akuntabilitas, pembinaan pengawasan dan penegakan hukum Kawasan Tanpa Rokok harus dapat di pertanggung jawabkan secara administratif dan hukum.
- C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok telah mengatur berbagai kawasan yang ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, meliputi fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, serta tempat umum lainnya. Peraturan Daerah tersebut juga telah mengatur hak dan kewajiban Masyarakat dan tanggung jawab pimpinan Kawasan Tanpa Rokok, partisipasi masyarakat, pembinaan pengawasan, sanksi administratif serta sanksi pidana.

Namun dalam praktik penyelenggaraannya, implementasi Kawasan Tanpa Rokok di Kota Palu masih menghadapi berbagai kendala dan permasalahan, diantaranya :

1. Rendahnya tingkat kepatuhan masyarakat, masih ditemukan masyarakat yang merokok di kawasan yang ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, seperti fasilitas pelayanan kesehatan, sekolah, tempat, ibadah, kantor pemerintahan, dan tempat umum lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat terhadap pentingnya Kawasan Tanpa Rokok masih perlu ditingkatkan;
2. Belum optimalnya pengawasan dan penegakan hukum, pengawasan masih bersifat insidental dan belum dilakukan secara berkelanjutan. Selain itu, penerapan sanksi terhadap pelanggaran Kawasan Tanpa Rokok juga masih relatif rendah sehingga belum memberikan efek jera;
3. Belum optimalnya sarana pendukung Kawasan Tanpa Rokok, Masih terdapat kawasan yang belum memasang tanda larangan merokok

secara memadai. Di samping itu, penyediaan tempat khusus merokok di lokasi tertentu juga belum dilaksanakan secara merata;

4. Perkembangan rokok elektronik, Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2025 belum secara komprehensif mengatur terkait pengendalian penggunaan rokok elektronik, padahal penggunaan vape di kalangan masyarakat, khususnya remaja dan usia muda, terus mengalami peningkatan;
5. Maraknya iklan dan promosi produk tembakau, promosi dan iklan rokok tembakau masih ditemukan di ruang publik, media promosi tertentu yang berpotensi mempengaruhi perilaku anak dan remaja untuk mulai merokok;
6. Rendahnya partisipasi masyarakat, meskipun masyarakat telah diberikan ruang untuk berpartisipasi dalam pengawasan Kawasan Tanpa Rokok, Tingkat keterlibatan Masyarakat dalam pelaporan dan pengawasan masih relative rendah; dan
7. Perlunya penyesuaian terhadap regulasi nasional, beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 belum mengakomodir peraturan perundangan undangan terbaru khususnya Undang Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Tengah, prevalensi perokok harian di Kota Palu tercatat sebesar 16,91 persen. Angka ini dipetakan untuk penduduk usia 15 tahun ke atas dan menempatkan Kota Palu sebagai salah satu daerah dengan persentase perokok terendah di Sulawesi Tengah (jauh di bawah rata-rata provinsi yang mencapai 28,48 persen).

- D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Menurut Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa urusan pemerintah yang menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota diantaranya adalah Penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok. Maka pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam

menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok akan membawa berbagai implikasi terhadap kehidupan masyarakat, baik dari aspek kesehatan, sosial, ekonomi, kelembagaan, maupun penegakan hukum.

1. Implikasi terhadap Aspek Kesehatan, Penguatan dan pengaturan Kawasan Tanpa Rokok dapat diharapkan dapat mengurangi paparan asap rokok tembakau dan rokok elektronik di ruang publik sehingga dapat meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat dan menurunkan risiko penyakit. Selain itu, penguatan pengendalian terhadap akses anak dan remaja terhadap produk tembakau diharapkan mampu menekan angka perokok pemula;
2. Implikasi terhadap Aspek Sosial, penerapan sistem pengendalian yang lebih ketat akan mendorong terbentuknya budaya hidup sehat dan meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya menjaga lingkungan terhadap paparan asap rokok. Perubahan regulasi juga dapat memperkuat perlindungan terhadap kelompok rentan seperti anak-anak, perempuan hamil, lanjut usia, dan perokok pasif;
3. Implikasi terhadap Aspek Kelembagaan, Pemerintah Daerah perlu memperkuat koordinasi lintas perangkat daerah dalam pelaksanaan pembinaan, pengawasan, dan penegakan hukum Kawasan Tanpa Rokok. Selain itu, diperlukan peningkatan kapasitas aparat pengawas dan penegak peraturan daerah agar implementasi kebijakan berjalan efektif;
4. Implikasi terhadap Aspek Penegakan Hukum, Perubahan Peraturan Daerah akan memberikan kepastian hukum yang lebih jelas mengenai larangan, kewajiban, pengawasan, dan sanksi terhadap pelanggaran Kawasan Tanpa Rokok;
5. Penyesuaian ketentuan sanksi dengan perkembangan hukum nasional juga diperlukan agar penerapan sanksi dapat dilaksanakan secara lebih efektif dan proporsional; dan
6. Implikasi terhadap Aspek Lingkungan, Penguatan Kawasan Tanpa Rokok juga akan berdampak terhadap peningkatan kualitas

lingkungan hidup melalui pengurangan pencemaran udara akibat asap rokok dan pengurangan limbah puntung rokok di ruang publik.

Penetapan Kawasan Tanpa Rokok bukan merupakan suatu kondisi yang benar-benar baru bagi berbagai pemegang kepentingan di Kota Palu, sebagai konsekuensi dari Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok dapat menjadi pengalaman implementasi, penerapan rancangan perubahan Peraturan Daerah tanpa Rokok nantinya berpotensi menemui masalah jika sistem implementasi tidak diperkuat.

Untuk itu, Rancangan Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok hendaknya mengatur dengan jelas masalah penegakkan di lapangan. Selain itu, Rancangan Perubahan Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok juga hendaknya dapat mengakomodasi perubahan yang bertahap untuk mengurangi resistensi dari pemangku kepentingan, terutama masyarakat yang terbiasa dengan perilaku merokok di mana saja.

Suatu isu yang sering ditiupkan industri rokok terhadap upaya-upaya pengendalian dampak buruk tembakau adalah berkaitan dengan aktivitas perekonomian. Upaya pengamanan bahaya rokok bagi kesehatan seringkali dibenturkan dengan kepentingan petani tembakau, buruh pabrik, pedagang rokok, dan pelaku usaha. Seperti kita ketahui bersama, demand merokok diciptakan oleh industri itu sendiri melalui promosi dan iklan yang gencar dan modal yang besar sehingga memperbesar supply. Yang nantinya Rancangan Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok harus mampu:

1. mewujudkan ketertiban dalam Penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok;
2. memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya dalam Penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok; dan
3. mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam Penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok.

Perlu adanya wujud implementasi nyata warga negara Indonesia dalam menjalankan kedudukan, hak, kewajiban, dan peran serta masyarakat adalah keterlibatan aktif dalam penyelenggaraan negara. Hal ini juga berlaku bagi masyarakat ditingkat daerah. Oleh karena itu, penyediaan mekanisme penyelenggaraan partisipasi masyarakat bagi eksekutif maupun jenis lainnya bagi legislatif dalam pembangunan nasional sangat penting untuk mendapat perhatian. Hingga saat ini sarana dan upaya untuk memberikan kesempatan interaksi aktif antara pemerintah daerah dengan masyarakat untuk sharing pendapat dalam penyusunan penyelenggaraan partisipasi masyarakat dalam pembangunan belum berjalan. Pentingnya aksesibilitas publik kepada lingkungan pemerintahan khususnya dalam penyusunan kebijakan dapat memungkinkan publik untuk menikmati sepenuhnya semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental.

Oleh karena itu saat ini kebutuhan regulasi tentang mekanisme pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Palu khususnya penyelenggaraan partisipasi masyarakat dalam pembangunan sangat mendesak dengan pertimbangan bahwa dengan adanya pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan termasuk di dalamnya adalah pengambilan kebijakan akan membuat tingkat penerimaan masyarakat atas kebijakan tersebut menjadi meningkat sehingga proses pembangunan di Kota Palu yang diarahkan untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat akan berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan.

Dengan demikian, perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok diharapkan mampu memberikan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat Kota Palu dalam mewujudkan lingkungan yang sehat, aman, nyaman, dan berkelanjutan.

### BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN TERKAIT KAWASAN TANPA ROKOK

Naskah Akademik suatu Rancangan Perda menjadi dasar perancangan dan perumusan norma dari suatu Rancangan Perda yang bersangkutan. Salah satu aspek penting yang harus dilakukan dalam pengkajian untuk Naskah Akademik yaitu evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi Rancangan Perda yang akan dibentuk. Hal itu dilakukan dalam rangka pengkajian mengenai keterkaitan suatu Rancangan Perda dengan peraturan perundang-undangan lainnya, serta untuk mencegah terjadinya tumpang tindih atau melanggar ketentuan yang lebih atas.

Legalitas dan legitimasi suatu Perda tidak hanya ditentukan oleh materi muatan Perda yang telah bersesuaian dengan aturan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum, tetapi keabsahan suatu Perda juga sangat ditentukan oleh prosedur pembentukannya, termasuk tahapan-tahapan yang harus dilalui serta persyaratan-persyaratan lainnya yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut maka tidak berlebihan apabila dalam bab ini akan menganalisis dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kawasan tanpa rokok.

Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud. Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan/atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecahkan suatu persoalan (*a quo*) terkait kawasan tanpa rokok di Kota Palu.

Tujuan dilakukannya evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan hakikatnya adalah guna memperoleh suatu gambaran norma-norma hukum yang mendukung atau memerintahkan pengaturan kawasan tanpa rokok dalam satu Perda. Kegiatan ini berguna untuk menjadi bahan dan menilai apakah materi muatan dari suatu Rancangan Perda sudah sesuai atau memenuhi ketentuan yang ada, juga sudah sinkron atau tidak.

Kegiatan ini dimaksudkan sebagai upaya mensinkronisasi dan mengharmonisasikan (baik secara vertikal maupun horisontal) materi muatan Rancangan Perda dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Hal itu agar pengaturan dalam Perda ini komprehensif dan integratif sehingga dapat menghindarkan dari konflik hukum yang mungkin timbul, atau bahkan bertentangan, sehingga berpotensi digugat dengan *judicial review* di Mahkamah Agung.

Ada beberapa model kajian evaluasi dan analisis yang dapat dilakukan, diantaranya: inventarisasi peraturan perundang-undangan terkait; tabel/tabulasi/matriks; dan kajian mendalam atas pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Adapun yang kami lakukan dalam penyusunan naskah akademik saat ini, yaitu kajian atas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kawasan tanpa rokok. Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan selain memperhatikan dasar dan/atau landasan hukumnya, juga perlu mengkaji ketentuan peraturan perundang-undangan berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

- a. *Lex superior derogat lex inferiori*: yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah.
- b. *Lex specialis derogat lex generalis*: yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum.
- c. *Lex posterior derogat lex priori*: yang artinya hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.
- d. *Delegata potestas non potest delegari*: yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

Analisis dan kajian peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau

h. Peraturan perundang-undangan lainnya terkait kawasan tanpa rokok. Kekuatan hukum berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hirarkinya. Kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di bawah hierarkhi Peraturan Daerah Provinsi.

Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok dibentuk sebagai pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang kesehatan masyarakat serta sebagai instrumen hukum untuk melindungi masyarakat dari dampak negatif konsumsi produk tembakau dan paparan asap rokok. Pada saat pembentukannya, Peraturan Daerah tersebut berpedoman pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan berbagai peraturan pelaksana yang berlaku pada waktu itu.

Dalam perkembangannya, telah terjadi perubahan signifikan dalam sistem hukum nasional di bidang kesehatan, khususnya dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Kedua regulasi tersebut membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan pengamanan zat adiktif berupa produk tembakau dan rokok elektronik, termasuk penguatan pengaturan Kawasan Tanpa Rokok, pengendalian iklan, promosi dan sponsor, pembatasan akses anak terhadap produk tembakau, serta pengaturan rokok elektronik.

Oleh karena itu, beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 memerlukan penyesuaian agar tetap sejalan dengan perkembangan hukum nasional, kebutuhan perlindungan kesehatan masyarakat, dan dinamika sosial yang berkembang di masyarakat.

Uraian pada Bab ini pada dasarnya memuat dua hal utama yakni: Pertama, proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan suatu Undang-Undang dan peraturan terkait tersebut; Kedua, analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan. Berikut analisis peraturan perundang-undangan terkait penyusunan Raperda Kota Palu tentang Perubahan Perda Kawasan Tanpa Rokok. Beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan dan bahan acuan dalam

penyusunan Raperda Kota Palu tentang Perubahan Perda Kawasan Tanpa Rokok antara lain:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UUD NRI 1945 sebagai Konstitusi Indonesia merupakan dasar dari semua peraturan perundang-undangan, serta mengatur tanggung jawab negara terhadap rakyatnya dengan berbagai varian kebijakan baik melalui peraturan perundang-undangan maupun melalui tindakan nyata.

Indonesia sebagai negara berketuhanan yang diselenggarakan secara demokratis dengan sistem kesatuan mempunyai konsekuensi yuridis yang membedakan dengan negara lainnya. Salah satu konsekuensi yuridis sebagai negara kesatuan adalah segala urusan negara berada pada satu tingkatan kekuasaan yakni pemerintah pusat. Tanggung jawab penyelenggaraan negara berada di tangan pemerintah pusat. Mengingat luasnya wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka *the founding father's* bersepakat membentuk pemerintahan daerah yang dituangkan dalam Pasal 18 UUD Tahun 1945. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi, dan Daerah provinsi dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan sendiri. Pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, sedangkan Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan Urusan Pemerintahan dari tingkat pusat hingga Daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang berada di tangan Presiden sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga tidak dapat berjalan sendiri-sendiri.

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran

rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan pembentukan peraturan perundang undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 ayat (6) Undang undang Dasar tahun 1945 mengamanatkan bahwa: Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan Peraturan lainnya.

Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Perda sebagaimana Peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Kaitan dalam hal ini, Pemerintah Kota Palu merupakan Kotamadya yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu dan oleh karena itu, berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar tahun 1945, Pemerintah Kota Palu berhak untuk membentuk dan menetapkan Peraturan Daerah, lebih spesifik berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan kawasan tanpa rokok.

Pengaturan Kawasan Tanpa Rokok memiliki landasan konstitusional yang kuat. Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan jaminan bahwa setiap orang berhak memperoleh lingkungan hidup yang baik dan

sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan. Selain itu, Pasal 34 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan tanggung jawab negara dalam penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan yang layak.

Dengan demikian, pembentukan dan perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan implementasi kewajiban konstitusional negara untuk melindungi kesehatan masyarakat.

B. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu, secara administrasi menandai lahirnya Kota Palu sebagai suatu daerah yang mandiri memiliki pemerintahan daerah, masyarakat, kekayaan daerah serta turut disertai hak dan kewajiban sendiri. Sebagai suatu daerah, adapun salah satu tanggung jawab yang dimiliki pemerintahan daerah yakni memastikan bahwa masyarakatnya hidup sejahtera, terpenuhi kebutuhan dasarnya dan dapat berkontribusi untuk pembangunan di daerah.

Sejalan dengan perkembangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah maka Kota Palu sebagai Daerah Otonom diserahkan Urusan Pemerintahan yang bersifat konkuren yang menjadi kewenangan Daerah Kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mencakup Urusan Pemerintahan Wajib terkait Pelayanan Dasar, Urusan Pemerintahan Wajib non Pelayanan Dasar, dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

C. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Pengaturan Kawasan Tanpa Rokok memiliki keterkaitan yang erat dengan kebijakan perlindungan konsumen. Dalam konteks fasilitas publik, masyarakat pada hakikatnya merupakan konsumen yang berhak memperoleh keamanan, kenyamanan, keselamatan, dan kesehatan dalam memanfaatkan barang, jasa, maupun fasilitas yang disediakan oleh pemerintah, pelaku usaha, dan penyelenggara pelayanan publik. Oleh karena itu, penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok merupakan salah satu bentuk perlindungan terhadap hak-hak masyarakat sebagai konsumen

agar dapat menikmati lingkungan yang sehat dan terbebas dari paparan asap rokok

Undang-undang tersebut menyatakan bahwa konsumen memiliki hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa. Ketentuan ini memberikan makna bahwa setiap orang yang menggunakan fasilitas umum, tempat kerja, sarana transportasi, fasilitas pelayanan kesehatan, pusat perbelanjaan, tempat rekreasi, maupun fasilitas publik lainnya berhak memperoleh lingkungan yang aman dan tidak membahayakan kesehatan.

Dalam perspektif perlindungan konsumen, paparan asap rokok dapat dikategorikan sebagai faktor yang berpotensi mengurangi kenyamanan, keamanan, dan keselamatan masyarakat dalam memanfaatkan fasilitas publik. Asap rokok mengandung berbagai zat berbahaya yang dapat memengaruhi kualitas udara dan berisiko menimbulkan gangguan kesehatan bagi pengguna fasilitas publik, khususnya kelompok rentan seperti anak-anak, perempuan hamil, lanjut usia, dan individu yang memiliki penyakit tertentu.

Dari sudut pandang perlindungan konsumen, pengaturan Kawasan Tanpa Rokok juga memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara fasilitas publik dan pelaku usaha mengenai kewajiban yang harus dipenuhi dalam menciptakan lingkungan yang aman dan sehat. Kewajiban tersebut meliputi penerapan larangan merokok pada kawasan tertentu, pemasangan tanda Kawasan Tanpa Rokok, pelaksanaan pengawasan internal, serta penyediaan fasilitas yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- D. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat

sebagai bagian dari hak asasi manusia. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa negara, termasuk pemerintah daerah, memiliki kewajiban untuk melindungi masyarakat dari berbagai bentuk pencemaran dan kerusakan lingkungan yang dapat mengganggu kesehatan dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam perspektif lingkungan hidup, asap rokok merupakan salah satu sumber pencemaran udara dalam ruang (indoor air pollution) maupun pencemaran udara di lingkungan publik. Asap rokok mengandung ribuan senyawa kimia, termasuk nikotin, tar, karbon monoksida, formaldehida, benzena, amonia, dan berbagai zat toksik lainnya yang dapat menurunkan kualitas udara serta menimbulkan dampak buruk bagi kesehatan manusia. Paparan asap rokok yang terjadi secara terus-menerus dapat mengakibatkan lingkungan menjadi tidak sehat dan mengurangi kenyamanan masyarakat dalam memanfaatkan ruang publik.

Selain menimbulkan pencemaran udara, konsumsi produk tembakau juga menghasilkan limbah berupa puntung rokok, kemasan rokok, plastik pembungkus, dan residu bahan kimia yang berpotensi mencemari tanah, saluran air, sungai, kawasan pesisir, maupun lingkungan perkotaan. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa puntung rokok merupakan salah satu jenis sampah yang paling banyak ditemukan di ruang publik dan membutuhkan waktu yang cukup lama untuk terurai secara alami. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa dampak produk tembakau tidak hanya berkaitan dengan kesehatan manusia, tetapi juga memiliki konsekuensi terhadap kualitas lingkungan hidup.

Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok pada hakikatnya merupakan salah satu instrumen pengendalian lingkungan yang bertujuan menjaga kualitas udara dan menciptakan ruang publik yang sehat bagi masyarakat. Pengaturan mengenai larangan merokok pada kawasan tertentu merupakan bentuk upaya preventif untuk mengurangi pencemaran udara akibat asap rokok sekaligus memberikan perlindungan terhadap masyarakat dari risiko kesehatan yang ditimbulkan.

Pengaturan Kawasan Tanpa Rokok juga sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, antara lain prinsip

keberlanjutan, prinsip kehati-hatian, prinsip tanggung jawab negara, prinsip partisipatif, dan prinsip perlindungan terhadap hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Melalui penerapan Kawasan Tanpa Rokok, pemerintah daerah melaksanakan tanggung jawabnya untuk mencegah terjadinya pencemaran lingkungan sekaligus menjamin terpenuhinya hak masyarakat atas kualitas lingkungan yang layak

- E. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Diundangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar rujukan dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan sampai dengan sistematikanya diatur dalam undang-undang ini. Peraturan adalah dasar dari negara hukum, negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum, khususnya Undang-undang.

Para ahli biasa membedakan antara Undang-Undang dalam arti materiil (*wet ini materiele zin*) dan Undang-undang dalam arti formil (*wet ini formele zin*). Pengertian Undang-undang dalam arti materiil itu menyangkut Undang-undang yang dilihat dari segi isi, materi, dan substansinya sedangkan Undang-undang dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu Undang-undang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.

Memasuki era otonomi daerah atau desentralisasi saat ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dari

sisi praktis tidak jarang terjadi dalam penerapan kewenangannya tidak selaras dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 14 menjelaskan tentang pembentukan Peraturan Perundang undangan, secara jelas telah mengatur mengenai materi muatan Peraturan Daerah yaitu:

“materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan: dimana bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat: dimana bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan: dimana bahwa dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan harus

benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;

d. Asas dapat dilaksanakan: adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;

e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan: adalah bahwa setiap peraturan perundang undangan dibuat karena memang benarbenar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan berbangsa, dan bernegara;

f. Asas kejelasan rumusan: adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

g. Asas keterbukaan: adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk pemanthuan dan peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

Adapun materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas sebagai berikut:

a. Asas pengayoman: adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;

b. Asas kemanusiaan: adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;

c. Asas kebangsaan: adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa

Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;

d. Asas kekeluargaan: adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan Keputusan;

e. Asas kenusantaraan: adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

f. Asas Bhinneka Tunggal Ika: adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

g. Asas keadilan: adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;

h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan: adalah bahwa setiap materi muatan peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

i. Asas ketertiban dan kepastian hukum: adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;

j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan: adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pasal 39 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa perencanaan

penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Tahap perencanaan merupakan langkah pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah penyusunan naskah akademik. Melalui kajian dan penyusunan naskah akademik, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat memenuhi pencapaian tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Naskah akademik merupakan penjelasan atau keterangan mengapa Perda tersebut dibuat.

Adapun Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga mengharuskan adanya naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi sebagai berikut: “(1) Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik; (2) ketentuan mengenai teknik penyusunan naskah akademik tercantum dalam Lampiran 1 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.”

Ketentuan Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan tegas menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Dengan ketentuan ini maka sumber tertinggi dari semua peraturan perundang-undangan yang dibuat negara, adalah Pancasila. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Lebih lanjut, sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan pada level daerah, maka materi muatan suatu Peraturan Daerah (Perda) pada pokoknya mencerminkan: pertama, seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; kedua, harus mampu menampung kondisi khusus daerah atau potensi daerah (muatan lokal) dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketiga, merupakan bentuk peraturan derivasi atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Analisis hukum terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022) dalam konteks perubahan kawasan tanpa rokok menempatkan UU ini sebagai landasan formil (prosedural) yang utama. UU ini memastikan bahwa kebijakan perubahan kawasan tanpa rokok yang lazimnya dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) memiliki kepastian hukum, tertib administrasi, dan sesuai hierarki. Berikut adalah poin-poin analisis hukumnya:

1. Landasan Hukum Pembentukan Perda Perubahan Kawasan Tanpa Rokok

UU No. 12 Tahun 2011 mengatur tata cara penyusunan peraturan. Dalam konteks ini:

- a. Hierarki Peraturan: Peraturan Daerah (Perda) tentang Perubahan Kawasan Tanpa Rokok wajib selaras dengan peraturan yang lebih tinggi.
- b. Kepastian Hukum: Perubahan Kawasan Tanpa Rokok, harus disahkan melalui Perda untuk memastikan kedudukan hukum yang sah dan mengikat umum.
- c. Peran Pemerintah Daerah: Berdasarkan prinsip-prinsip dalam UU 12/2011, Bupati/Walikota dan DPRD memiliki kewenangan menetapkan Perda Perubahan Kawasan Tanpa Rokok guna mengatur ketertiban administratif.

2. Harmonisasi dan Prosedur (Pasal 58)

UU No. 12 Tahun 2011 menekankan pentingnya pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi peraturan daerah:

- a. Rancangan Perda (Raperda) Perubahan Kawasan Tanpa Rokok tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi.

- b. Prosedur ini mencegah adanya konflik norma hukum dalam Perubahan Kawasan Tanpa Rokok, terutama jika ada perubahan-perubahan regulasi atau perubahan jenis rokok.

UU No. 12 Tahun 2011 adalah "hukum dasar" (prosedural) yang melahirkan Perda-Perda di daerah. Tanpa kepatuhan terhadap UU 12/2011, Perda mengenai Perubahan Kawasan Tanpa Rokok berisiko cacat formil dan tidak memiliki kepastian hukum.

- F. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Kota Palu sebagai daerah otonom berhak membentuk Peraturan Daerah tentang Perubahan kawasan tanpa rokok. Meskipun Kota Palu memiliki kewenangan dalam pembentukan Peraturan Daerah, namun tetap harus memperhatikan aspek prosedural yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan UU perubahannya beserta turunannya.

Pada dimensi materi muatan Peraturan Daerah *a quo* harus disesuaikan dengan Urusan Pemerintahan kabupaten yang secara limitatif telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Secara eksplisit urusan pemerintahan terbagi atas tiga jenis urusan pemerintahan yakni: Urusan Absolut, Urusan konkuren, dan Urusan umum. Urusan pemerintahan Absolut sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, urusan pemerintahan konkuren di bagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Sedangkan urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala negara. Dan dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, UU Pemda menegaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Pembagian Urusan Pemerintahan tersebut dapat diidentifikasi dalam ketentuan Pasal 11 UU Pemda tentang Urusan Pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait dengan pelayanan dasar terdiri atas 6 (enam) urusan, yaitu:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar terdiri atas 18 (delapan belas) urusan, meliputi:

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. Penanaman modal;
- m. Kepemudaan dan olah raga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan 8 (delapan) urusan meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;

- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang termuat dalam Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan sebagai berikut:

1. Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
2. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
3. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Kebijakan tersebut di dalam pelaksanaannya dituangkan atau diatur dalam bentuk produk hukum daerah. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi bahwa:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda;
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah;
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan sebagai berikut:

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan Perundang-Undangan;
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda;
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan Perda Kawasan Tanpa Rokok (KTR) merupakan pelaksanaan urusan wajib bidang kesehatan. Analisis dan evaluasinya mencakup kewenangan daerah dalam otonomi, kesesuaian hierarki norma, serta tantangan implementasi dan efektivitas penegakan di lapangan.

1. Landasan Kewenangan Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014
  - a. Urusan Pemerintahan Wajib: Kesehatan merupakan urusan wajib konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.
  - b. Pembagian Urusan: Kewenangan menetapkan norma, standar, dan pedoman berada di tingkat pusat, sementara kewenangan

pengaturan operasional teknis KTR di wilayah lokal didelegasikan kepada pemerintah daerah.

- c. Kemandirian Daerah: UU ini memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merancang Perda yang sesuai dengan karakteristik demografis, geografis, dan sosial budaya setempat.

## 2. Hierarki dan Sinkronisasi Hukum

- a. Pembentukan Perda KTR tidak dapat berdiri sendiri dan harus bersinergi secara hierarkis dengan peraturan yang lebih tinggi, utamanya:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, yang mengamanatkan pemerintah daerah wajib menetapkan KTR.
- 2) PP Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.
- 3) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, aturan yang lebih ketat mengenai zat adiktif, termasuk pembatasan penjualan, larangan iklan, dan promosi produk tembakau, serta aturan rokok elektronik.

- b. Perda KTR harus memuat ketentuan yang jelas mengenai lokasi larangan (fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum).

## 3. Analisis dan Evaluasi Implementasi (Tantangan Penegakan)

Hasil evaluasi empiris terhadap berbagai Perda KTR di sejumlah daerah umumnya menunjukkan beberapa hambatan struktural dan kultural, seperti:

- a. Kurangnya Pengawasan: Lemahnya Satuan Tugas (Satgas) KTR di tingkat daerah dalam melakukan pemantauan rutin.
- b. Kultur Masyarakat: Budaya merokok yang masih melekat membuat sanksi (baik administratif maupun pidana ringan) seringkali tidak memberikan efek jera.
- c. Sarana dan Prasarana: Masih minimnya penyediaan fasilitas khusus berupa area merokok (*smoking area*) di tempat umum, yang berujung pada pelanggaran KTR

G. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Pengaturan Kawasan Tanpa Rokok memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan kebijakan perlindungan anak. Salah satu tujuan utama pengendalian produk tembakau dan rokok elektronik adalah mencegah meningkatnya jumlah perokok pemula, melindungi anak dari paparan asap rokok, serta mencegah anak menjadi sasaran pemasaran, promosi, dan iklan produk tembakau yang dapat mempengaruhi perilaku dan pola hidup mereka di masa depan.

Landasan hukum perlindungan anak secara nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa anak berhak untuk hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta berhak memperoleh perlindungan dari segala bentuk kekerasan, diskriminasi, dan pengaruh yang dapat mengganggu kesehatan maupun perkembangan fisik dan mentalnya.

Undang-Undang ini menyatakan bahwa setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial, serta mengamanatkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban memberikan perlindungan khusus kepada anak dari penyalahgunaan zat adiktif. Ketentuan tersebut memberikan dasar hukum bahwa upaya pengendalian produk tembakau dan rokok elektronik merupakan bagian dari perlindungan hak anak yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

H. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 menjadi dasar hukum utama dalam penyelenggaraan kesehatan nasional. Dalam undang-undang ini, produk tembakau dan rokok elektronik dikategorikan sebagai zat adiktif yang pengamanannya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Undang-undang tersebut mengamanatkan penguatan upaya promotif dan preventif, termasuk pengendalian konsumsi produk tembakau, perlindungan masyarakat dari paparan asap rokok, pembatasan akses anak terhadap produk tembakau, serta pembentukan Kawasan Tanpa Rokok.

Substansi tersebut secara prinsip telah diakomodasi dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015, namun masih memerlukan penyempurnaan terutama terkait pengaturan rokok elektronik dan mekanisme pengendalian yang lebih komprehensif.

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Kawasan Tanpa Rokok (KTR) wajib berlandaskan pada Pasal 157 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Analisis dan evaluasi hukum menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah wajib menyesuaikan kembali dasar hukum (konsiderans) Perda KTR dengan undang-undang baru tersebut untuk memperkuat perlindungan kesehatan masyarakat.

Berikut adalah analisis dan evaluasi hukum pembentukan Perda KTR:

1. Mandat Kewenangan Daerah: UU No. 17 Tahun 2023 memberikan landasan hukum yang lebih kuat bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan area KTR di wilayah masing-masing guna menjamin hak atas lingkungan yang sehat.
2. Penyesuaian Konsiderans & Substansi: Evaluasi oleh instansi seperti Kanwil Kemenkum menekankan perlunya merevisi Perda KTR lama yang masih merujuk pada UU Kesehatan sebelumnya (UU No. 36 Tahun 2009) agar selaras dengan rezim hukum kesehatan saat ini.
3. Cakupan Area: Merujuk pada penjelasan pasal terkait dalam UU Kesehatan, Perda KTR harus mengatur secara ketat 7 area utama: fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum lainnya.
4. Larangan Komprehensif: Pembentukan Perda KTR tidak hanya melarang aktivitas merokok, tetapi juga membatasi kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, atau mempromosikan produk tembakau di area tersebut.

Evaluasi ini penting untuk memastikan implementasi kebijakan berjalan efektif, menjamin hak asasi bagi perokok pasif, dan menurunkan prevalensi penyakit akibat rokok.

I. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

Evaluasi hukum pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Kawasan Tanpa Rokok (KTR) berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2024 memperkuat mandat daerah untuk melindungi masyarakat dari bahaya asap rokok. Aturan ini menuntut sinkronisasi norma, penyesuaian area larangan, serta mempertegas instrumen pengawasan dan sanksi agar implementasi di tingkat lokal lebih efektif. Berikut adalah analisis dan evaluasi komprehensif terkait pembentukan Perda KTR pasca diterbitkannya PP tersebut:

1. Landasan Yuridis dan Mandat Kewenangan

- a. Mandat Undang-Undang: PP No. 28 Tahun 2024 merupakan aturan turunan dari UU Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang mewajibkan pemerintah daerah menetapkan wilayah KTR.
- b. Hierarki Peraturan: Pembentukan Perda harus sejalan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, di mana Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.
- c. Penyesuaian Aturan Lama: PP ini memperbaharui standar KTR dari regulasi sebelumnya, sehingga produk hukum di tingkat daerah (Perda lama) perlu dievaluasi dan direvisi agar selaras dengan definisi dan ketentuan teknis terbaru.

2. Evaluasi Substansi Norma KTR

- a. Perluasan Area Larangan: KTR tidak hanya terbatas pada larangan merokok, namun mencakup larangan kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan mempromosikan produk tembakau di lokasi-lokasi tertentu.
- b. Kawasan yang Wajib Ditetapkan: Merujuk pada standar baru, Perda KTR harus memuat aturan rinci untuk 7 (tujuh) area utama: fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan

umum, tempat kerja, dan tempat umum atau tempat lain yang ditetapkan.

- c. Ruang Merokok Khusus: Regulasi daerah perlu mengatur penyediaan tempat merokok khusus (jika diperlukan) dengan standar ventilasi tertentu agar tidak mencemari area KTR yang steril.

### 3. Kelembagaan dan Penegakan Hukum

- a. Pembentukan Satgas: PP No. 28 Tahun 2024 mengamanatkan pembentukan Satuan Tugas (Satgas) Pengawasan dan Pengendalian KTR oleh Gubernur/Bupati/Walikota. Perda KTR harus mencantumkan struktur, wewenang, dan fungsi Satgas ini secara rigid.
- b. Ketentuan Pidana dan Sanksi: Evaluasi Perda kerap menyoroti lemahnya efek jera. Perda KTR harus merumuskan sanksi yang berjenjang dan komprehensif, mencakup sanksi administratif (teguran lisan/tertulis, denda, pencabutan izin bagi pelaku usaha) hingga sanksi pidana ringan sesuai kapasitas kewenangan.

### 4. Tantangan Implementasi dan Keadilan Sosial

- a. Dampak terhadap Pelaku Usaha: Penerapan Perda KTR yang ketat, terutama pelarangan display rokok di minimarket atau pembatasan ruang, sering memicu friksi dengan hak ekonomi pedagang/UMKM. Perda harus dirumuskan dengan mempertimbangkan aspek keadilan, misalnya melalui sosialisasi dan kebijakan pendamping bagi pedagang terdampak.
- b. Partisipasi Publik: Perda KTR yang baik harus melewati proses penyusunan naskah akademik yang matang, melibatkan kajian empiris, serta membuka ruang partisipasi masyarakat secara bermakna (meaningful participation) agar regulasi dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh lapisan masyarakat.

## J. Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2023 tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat

Landasan hukum penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum secara nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali

diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa urusan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat merupakan urusan pemerintahan wajib yang menjadi kewenangan daerah.

Sebagai pelaksanaan kewenangan tersebut, Pemerintah Kota Palu telah menetapkan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat. Peraturan Daerah ini menjadi instrumen hukum daerah yang mengatur berbagai upaya pemerintah daerah dalam menjaga ketenteraman masyarakat, mewujudkan ketertiban umum, meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan daerah, serta memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam berbagai aktivitas kehidupan sosial kemasyarakatan.

Dalam perspektif penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok, keberadaan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2023 memiliki relevansi yang sangat kuat karena pelanggaran terhadap ketentuan Kawasan Tanpa Rokok pada hakikatnya merupakan salah satu bentuk pelanggaran terhadap ketertiban umum yang dapat mengganggu kenyamanan dan hak masyarakat lainnya untuk memperoleh lingkungan yang sehat dan bebas dari paparan asap rokok. Aktivitas merokok pada kawasan yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok dapat menimbulkan gangguan terhadap ketertiban pemanfaatan fasilitas publik serta mengurangi kualitas lingkungan yang seharusnya dijaga untuk kepentingan masyarakat secara luas.

Selain itu, Peraturan Daerah tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum juga memberikan landasan kelembagaan bagi pelaksanaan fungsi pengawasan dan penegakan Peraturan Daerah oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Dalam hal ini, Satuan Polisi Pamong Praja memiliki peran strategis dalam melakukan pembinaan, pengawasan, penertiban, serta penegakan hukum terhadap setiap pelanggaran ketentuan Kawasan Tanpa Rokok. Peran tersebut penting untuk memastikan bahwa norma yang diatur dalam

Peraturan Daerah tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi dapat dilaksanakan secara efektif dalam kehidupan masyarakat.

#### BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Peraturan daerah lahir karena adanya politik hukum peraturan perundang-undangan. Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, peraturan daerah sejatinya dapat terejawantah apabila ia lahir karena merepresentasikan kebutuhan masyarakat. Agar peraturan daerah tersebut dapat diterima dan dilaksanakan, maka peraturan daerah tersebut harus memuat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa Perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan peraturan perundang-undangan yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan. Landasan yuridis adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Perubahan Kawasan Tanpa Rokok dalam penetapannya didasarkan pada landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis sesuai dengan ketentuan angka 19 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undangan sebagaimana telah diubah dengan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis. Peraturan Perundang-undangan lainnya juga dapat memuat unsur filosofis, sosiologis, dan/ atau yuridis.

Penyusunan naskah akademik ini merupakan landasan untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Perubahan Kawasan Tanpa Rokok, oleh karena itu, dalam membuat suatu peraturan atau hukum di suatu negara berdasarkan teori Seidman harus memperhatikan:

- a. *Rule*. Dalam membuat peraturan harus terdapat konsistensi antara substansi aturan dengan gagasan yang akan diatur, hal ini juga mengandung pengertian terdapat konsistensi dengan hukum atau undang-undang yang sudah ada. Selain itu pula Konsisten terhadap norma-norma yang diatur di dalam undang-undang yang akan dibuat serta Konsisten dalam sistematika penyusunan peraturan.
- b. *Opportunity*. Dalam proses penyusunan Undang-undang harus memperhatikan factor kesempatan yang sama untuk setiap anggota masyarakat yang akan terkena dampak pemberlakuan undang-undang tersebut untuk berperilaku memenuhi (*afford*) semua aturan yang ada di dalam undang-undang yang akan dibuat.
- c. *Capacity*. Kemampuan pihak-pihak yang akan terkena dampak pemberlakuan Undang-undang yang akan dibentuk harus dipertimbangkan, sehingga pelaksanaan undang-undang yang akan dibuat dapat efektif dan tepat guna serta tidak adanya iklim persaingan yang tidak seimbang antara si “kuat” dan si “lemah”.
- d. *Communication*. Tahapan yang harus dilakukan dalam membuat undang-undang yaitu terlebih dahulu melakukan komunikasi publik terhadap pihak-pihak yang akan terkena dampak pemberlakuannya, tujuan komunikasi tersebut adalah untuk mengambil atau menyerap aspirasi masyarakat yang menjadi objek undang-undang tersebut sehingga pembentuk undang-undang akan mampu menangkap apa yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat terkait dengan gagasan dasar untuk di bentuknya undang-undang tersebut.
- e. *Interest*. Dalam membuat undang-undang harus memiliki kejelasan bahwa undang-undang tersebut dibuat untuk kepentingan siapa?, sehingga arah dan tujuan dari penyusunan peraturan tersebut sangat jelas dalam memenuhi kebutuhan dari objek Undang-undang yang akan dibuat. Sebagai contoh rancangan Undang-undang ini dibuat untuk kepentingan pelaku ekonomi kreatif sehingga seluruh ketentuan yang dibuat memiliki keterpihakan terhadap kepentingan pelaku ekonomi kreatif.

- f. *Process*. Dalam proses penyusunan draft undang-undang tersebut harus melibatkan stakeholders dan pihak yang akan terkena dampak pemberlakuannya.
- g. *Ideology*. Pembuatan undang-undang harus berlandaskan pada Ideologi tertentu, oleh karena Ideologi Negara Indonesia yang bersumber pada falsafah bangsa sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UUD'45, maka implementasi Undang-undang yang akan dibentuk harus berlandaskan pada falsafah bangsa Indonesia.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pembentukan sebuah aturan yang baik termasuk peraturan daerah haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif. dan keberlakuannya juga haruslah tercermin keberlakuan secara filosofis, yuridis, politis, dan sosiologis.

#### A. Landasan Filosofis

Menurut pendapat Jimmy Asshiddiqie, bahwa suatu norma hukum dikatakan secara filosofis apabila norma itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh negara. Di dalam rumusan Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradap, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebhineka-tunggal-ikaan, souverenitas kerakyatan dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Kelima nilai-nilai filosofis tersebut tidak satupun yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan menurut pendapat Pipin Syarifin merupakan landasan filosofis, ide, pandangan sebagai dasar penuangan kebijaksanaan dalam bermasyarakat melalui rancangan-rancangan peraturan perundang-undangan. Dasar filsafat Negara Indonesia yaitu Pancasila. Sehingga perundang-undangan yang ada berlandaskan pancasila. Dengan demikian setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang undangan seharusnya dan semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *reschtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Landasan filosofis adalah pandangan hidup Bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila dan Pembukaan Undang undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penjabaran nilai nilai Pancasila mencerminkan kesejahteraan yang diinginkan oleh masyarakat. Rumusan Pancasila terdapat pada pembukaan Undang undang Dasar

Negara Republik Indonesia yang terdiri dari empat alinea, dimana alinea ke empat memuat rumusan tujuan Negara dan dasar Negara. Dasar Negara adalah Pancasila sedangkan ke empat pokok pikiran didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya untuk mewujudkan cita hukum. Dimana tujuan negara yang termaktup dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam upaya mencapai kesejahteraan umum dapat tercapai dengan keadaan daerah yang kondusif. Untuk mewujudkan hal tersebut, diamanatkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, agar mampu menjalankan perannya, daerah diberikan kewenangan yang seluas luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Secara konstitusional, hak atas kesehatan dan lingkungan hidup yang baik dan sehat dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan. Selain itu, Pasal 34 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa negara

bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Dalam perspektif negara kesejahteraan (*welfare state*), negara tidak hanya berfungsi menjaga ketertiban hukum, tetapi juga berkewajiban aktif melindungi masyarakat dari berbagai risiko yang dapat mengganggu kesehatan dan kualitas hidup masyarakat. Oleh karena itu, pengaturan Kawasan Tanpa Rokok merupakan bentuk kehadiran negara dan pemerintah daerah dalam menjamin perlindungan kesehatan masyarakat sekaligus mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok secara filosofis dimaksudkan untuk memperkuat perlindungan hak masyarakat atas kesehatan, mewujudkan lingkungan yang sehat dan berkualitas, serta mendukung terciptanya masyarakat Kota Palu yang sehat, produktif, dan berkeadilan sosial.

Landasan filosofi Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Kawasan Tanpa Rokok adalah “ bahwa kewajiban negara melindungi segenap bangsa, menjamin hak atas kesehatan termasuk udara bersih bagi non perokok, serta mewujudkan kualitas hidup yang baik dan sehat sesuai amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 ”

#### B. Landasan Sosiologi

Kebutuhan masyarakat akan perlindungan kesehatan dari bahaya asap rokok di ruang publik merupakan salah satu alasan sosiologis yang mendasari perlunya perubahan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Dalam kehidupan sosial masyarakat modern, ruang publik tidak hanya berfungsi sebagai sarana interaksi sosial dan aktivitas ekonomi, tetapi juga menjadi ruang bersama yang harus memberikan rasa aman, nyaman, dan sehat bagi seluruh warga masyarakat tanpa terkecuali. Oleh karena itu, setiap orang memiliki hak untuk menikmati kualitas udara yang bersih dan terbebas dari berbagai bentuk pencemaran yang dapat mengganggu kesehatan.

Seiring dengan meningkatnya tingkat pendidikan, akses informasi, dan pemahaman masyarakat mengenai dampak negatif konsumsi produk tembakau, kesadaran publik terhadap pentingnya lingkungan yang sehat juga mengalami peningkatan yang signifikan. Masyarakat semakin memahami bahwa paparan asap rokok tidak hanya berdampak terhadap perokok aktif, tetapi juga menimbulkan risiko kesehatan yang serius bagi perokok pasif yang berada di sekitarnya. Kesadaran tersebut telah mendorong tumbuhnya tuntutan masyarakat agar pemerintah daerah memberikan perlindungan yang lebih efektif terhadap hak warga untuk memperoleh udara bersih dan lingkungan yang sehat, khususnya pada fasilitas publik yang digunakan secara bersama-sama.

Dalam praktik kehidupan sehari-hari, masih dijumpai aktivitas merokok pada berbagai ruang publik yang seharusnya memberikan kenyamanan dan keamanan bagi seluruh pengguna fasilitas. Kondisi tersebut sering menimbulkan ketidaknyamanan, mengurangi kualitas lingkungan, serta berpotensi mengganggu kesehatan masyarakat, terutama bagi kelompok rentan seperti anak-anak, perempuan hamil, bayi, lanjut usia, penyandang disabilitas, dan masyarakat yang memiliki penyakit tertentu. Kelompok-kelompok tersebut merupakan pihak yang paling berisiko mengalami dampak buruk akibat paparan asap rokok meskipun mereka tidak merokok secara langsung.

Selain itu, meningkatnya mobilitas masyarakat dan penggunaan fasilitas umum menuntut adanya jaminan bahwa setiap ruang publik dapat dimanfaatkan secara aman dan sehat oleh seluruh lapisan masyarakat. Fasilitas pelayanan kesehatan, satuan pendidikan, tempat ibadah, tempat bermain anak, angkutan umum, tempat kerja, sarana olahraga, dan berbagai fasilitas publik lainnya pada hakikatnya merupakan ruang yang harus terbebas dari aktivitas yang berpotensi membahayakan kesehatan masyarakat. Oleh karena itu, pengaturan Kawasan Tanpa Rokok menjadi kebutuhan sosial yang semakin mendesak untuk diwujudkan.

Perkembangan penggunaan rokok elektronik dalam beberapa tahun terakhir juga menambah kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat. Munculnya berbagai jenis produk tembakau dan rokok

elektronik yang semakin mudah diakses, khususnya oleh kelompok usia muda, menimbulkan kekhawatiran terhadap meningkatnya jumlah pengguna zat adiktif di kalangan generasi muda. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan masyarakat dari bahaya produk tembakau tidak lagi cukup hanya berfokus pada rokok konvensional, tetapi juga perlu mengakomodasi perkembangan bentuk-bentuk produk tembakau dan rokok elektronik yang berkembang di masyarakat.

Dengan demikian, secara sosiologis perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok didasarkan pada kebutuhan nyata masyarakat akan perlindungan kesehatan dari bahaya asap rokok, meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap hak memperoleh udara bersih dan lingkungan yang sehat, berkembangnya penggunaan rokok elektronik, serta tuntutan untuk mewujudkan ruang publik yang aman, nyaman, dan sehat bagi seluruh warga Kota Palu. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penguatan pengaturan Kawasan Tanpa Rokok merupakan kebutuhan sosial yang relevan dan mendesak untuk menjawab perkembangan kehidupan masyarakat saat ini.

Landasan sosiologis Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Kawasan Tanpa Rokok adalah “bahwa kebutuhan masyarakat akan perlindungan kesehatan dari bahaya asap rokok di ruang publik, serta meningkatnya kesadaran akan hak mendapatkan udara bersih, perlu diatur kawasan tanpa asap rokok”.

#### C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok didasarkan pada adanya perkembangan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pengaturan Kawasan Tanpa Rokok serta kebutuhan harmonisasi dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi.

Pada saat Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 dibentuk, dasar hukum utama yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 36

Tahun 2009 tentang Kesehatan. Namun demikian, undang-undang tersebut telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan memperkenalkan berbagai kebijakan baru mengenai pengamanan zat adiktif berupa produk tembakau dan rokok elektronik yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Peraturan Pemerintah tersebut memperluas pengaturan mengenai pengendalian produk tembakau dan rokok elektronik, pembatasan iklan, promosi, dan sponsor, perlindungan anak, penguatan Kawasan Tanpa Rokok, serta peningkatan peran pemerintah daerah dalam pengawasan dan penegakan kebijakan pengendalian produk tembakau.

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015, terdapat beberapa ketentuan yang belum sepenuhnya selaras dengan perkembangan hukum nasional, antara lain terkait pengaturan rokok elektronik, penguatan perlindungan anak, pengaturan iklan, promosi dan sponsor produk tembakau, pengaturan tempat khusus merokok, serta mekanisme pembinaan dan pengawasan.

Selain itu, perubahan Peraturan Daerah juga diperlukan untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang kesehatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, kesehatan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah untuk menjamin perlindungan dan peningkatan derajat kesehatan masyarakat.

Dari aspek pembentukan peraturan perundang-undangan, perubahan Peraturan Daerah ini juga merupakan implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang mengamanatkan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki landasan

filosofis, sosiologis, dan yuridis yang jelas serta memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Dengan demikian, secara yuridis perubahan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok diperlukan untuk mewujudkan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, memberikan kepastian hukum, memperkuat perlindungan kesehatan masyarakat, serta meningkatkan efektivitas penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Palu.

BAB V  
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP  
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok diarahkan untuk memperkuat perlindungan kesehatan masyarakat dari dampak konsumsi produk tembakau dan rokok elektronik melalui pengaturan yang lebih komprehensif, adaptif, dan selaras dengan perkembangan peraturan perundang-undangan nasional.

Jangkauan pengaturan Peraturan Daerah ini meliputi pengaturan mengenai perluasan objek Kawasan Tanpa Rokok, pengendalian aktivitas yang berkaitan dengan produk tembakau dan rokok elektronik, penguatan tanggung jawab Pemerintah Daerah, peningkatan peran masyarakat dan pengelola fasilitas publik, penguatan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum, serta pengaturan sanksi yang sesuai dengan perkembangan hukum nasional.

Perubahan Peraturan Daerah juga dimaksudkan untuk menjawab perkembangan sosial masyarakat, meningkatnya penggunaan rokok elektronik, kebutuhan perlindungan anak dari paparan produk tembakau, serta tuntutan masyarakat terhadap tersedianya ruang publik yang sehat, aman, nyaman, dan bebas dari asap rokok.

Dengan demikian, jangkauan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini tidak hanya berorientasi pada pembatasan aktivitas merokok, tetapi juga mencakup upaya pengendalian terhadap seluruh aktivitas yang dapat mendorong konsumsi produk tembakau dan rokok elektronik pada kawasan yang ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok.

Arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok diarahkan untuk:

1. Mewujudkan perlindungan kesehatan masyarakat dari bahaya paparan asap rokok dan emisi rokok elektronik;
2. Menjamin pemenuhan hak masyarakat untuk memperoleh udara bersih dan lingkungan hidup yang sehat;
3. Memberikan perlindungan yang lebih kuat kepada anak, perempuan hamil, bayi, lanjut usia, dan kelompok rentan lainnya dari pengaruh dan paparan produk tembakau maupun rokok elektronik;
4. Menyesuaikan pengaturan daerah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan;
5. Memperkuat efektivitas pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok melalui pembinaan, pengawasan, dan penegakan hukum yang lebih optimal;
6. Mengendalikan aktivitas promosi, iklan, sponsor, penjualan, dan aktivitas lain yang dapat mendorong konsumsi produk tembakau dan rokok elektronik pada kawasan tertentu;
7. Meningkatkan partisipasi masyarakat dan tanggung jawab pengelola fasilitas publik dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok;
8. Menciptakan ruang publik yang sehat, aman, nyaman, produktif, dan ramah anak; dan
9. Mewujudkan Kota Palu sebagai kota sehat yang mendukung peningkatan kualitas hidup masyarakat secara berkelanjutan.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Istilah “materi muatan” pertama digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”. Pada tahun 1979 A. Hamid S. Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet*” yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, Attamimi mengatakan:

“...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-

mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang”.

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.

Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Lampiran II angka 98 menentukan, ketentuan umum berisi:

1. batasan pengertian atau definisi;
2. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
3. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Lampiran II angka 109 menentukan urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

1. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;

2. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
3. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Berdasarkan lampiran II angka 230 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengamanatkan bahwa perubahan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan:

1. menyisip atau menambah materi ke dalam Peraturan Perundang-undangan; atau
2. menghapus atau mengganti sebagian materi Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya lampiran II angka 233 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengamanatkan bahwa pada dasarnya batang tubuh Peraturan Perundang-undangan perubahan terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Romawi yaitu sebagai berikut:

1. Pasal I memuat judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah, dengan menyebutkan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung serta memuat materi atau norma yang diubah. Jika materi perubahan lebih dari satu, setiap materi perubahan dirinci dengan menggunakan angka Arab (1, 2, 3, dan seterusnya).
2. Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari satu kali, Pasal I memuat, selain mengikuti ketentuan pada Nomor 193 huruf a, juga tahun dan nomor dari Peraturan Perundang-undangan perubahan yang ada serta Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di

antara tanda baca kurung dan dirinci dengan huruf (abjad) kecil (a, b, c, dan seterusnya).

3. Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlaku. Dalam hal tertentu, Pasal II juga dapat memuat ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan perubahan, yang maksudnya berbeda dengan ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

Selanjutnya lampiran II angka 234 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengamanatkan bahwa jika dalam Peraturan Perundang-undangan ditambahkan atau disisipkan bab, bagian, paragraf, atau pasal baru, maka bab, bagian, paragraf, atau pasal baru tersebut dicantumkan pada tempat yang sesuai dengan materi yang bersangkutan.

Selanjutnya lampiran II angka 235 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengamanatkan bahwa jika dalam 1 (satu) pasal yang terdiri dari beberapa ayat disisipkan ayat baru, penulisan ayat baru tersebut diawali dengan angka Arab sesuai dengan angka ayat yang disisipkan dan ditambah dengan huruf kecil a, b, c, yang diletakkan di antara tanda baca kurung( ).

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 serta perkembangan regulasi nasional, ruang lingkup materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah meliputi:

1. Perubahan dan Penyempurnaan Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisikan batasan pengertian dan defenisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian dan defenis dan hal-hal yang bersifat umum yang terdiri dari asas, maksud dan tujuan.

Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut. Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan dengan lengkap dan jelas sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda.

Perubahan ketentuan umum dilakukan terhadap beberapa definisi guna menyesuaikan perkembangan hukum dan perkembangan jenis produk tembakau yang beredar di masyarakat, termasuk pengaturan mengenai rokok elektronik, produk tembakau lainnya, Kawasan Tanpa Rokok, serta pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok.

## 2. Penguatan Pengaturan Kawasan Tanpa Rokok

Pengaturan Kawasan Tanpa Rokok dipertegas pada 7 (tujuh) tatanan utama, yaitu:

- a. fasilitas pelayanan kesehatan;
- b. tempat proses belajar mengajar;
- c. tempat anak bermain;
- d. tempat ibadah;
- e. angkutan umum;
- f. tempat kerja; dan
- g. tempat umum.

Pada kawasan tersebut dilarang melakukan aktivitas yang berkaitan dengan konsumsi dan promosi produk tembakau maupun rokok elektronik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 3. Pengaturan Larangan yang Lebih Komprehensif

Selain larangan merokok, pengaturan diperluas mencakup larangan memproduksi, menjual, mengiklankan, mempromosikan,

dan/atau mensponsori produk tembakau dan rokok elektronik pada kawasan yang ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok.

Pengaturan ini dimaksudkan untuk memperkuat perlindungan masyarakat dari pengaruh konsumsi produk tembakau serta menekan munculnya perokok pemula, khususnya pada kelompok anak dan remaja.

#### 4. Penguatan Perlindungan Anak

Materi muatan Peraturan Daerah diarahkan untuk memperkuat perlindungan anak dari paparan asap rokok, akses terhadap produk tembakau dan rokok elektronik, promosi, iklan, sponsor, serta berbagai aktivitas yang berpotensi mendorong terbentuknya perilaku merokok pada usia anak dan remaja. Penguatan perlindungan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa anak merupakan kelompok rentan yang secara fisik, mental, dan sosial masih berada dalam tahap pertumbuhan dan perkembangan sehingga memerlukan perlindungan khusus dari berbagai faktor risiko yang dapat mengganggu kesehatan dan kualitas hidupnya.

Pengaturan ini bertujuan untuk mencegah munculnya perokok pemula, mengurangi tingkat keterpaparan anak terhadap asap rokok di lingkungan keluarga maupun ruang publik, serta membatasi berbagai bentuk promosi dan pemasaran produk tembakau yang dapat memengaruhi persepsi dan perilaku anak terhadap aktivitas merokok. Upaya tersebut menjadi penting mengingat berbagai penelitian menunjukkan bahwa paparan terhadap iklan rokok, perilaku merokok di lingkungan sekitar, dan kemudahan akses terhadap produk tembakau merupakan faktor yang dapat meningkatkan kecenderungan anak untuk mulai merokok pada usia dini.

Pengaturan ini sekaligus merupakan implementasi tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam memenuhi, melindungi, dan menghormati hak-hak anak sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak,

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Oleh karena itu, penguatan norma perlindungan anak dalam Peraturan Daerah ini diharapkan dapat mendukung terwujudnya Kota Palu sebagai kota sehat, kota layak anak, serta daerah yang berkomitmen dalam melindungi generasi muda dari dampak negatif produk tembakau dan rokok elektronik.

#### 5. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah diberikan peran yang lebih kuat dalam penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok melalui kegiatan perencanaan, pembinaan, sosialisasi, pengawasan, evaluasi, dan penegakan hukum.

Pemerintah Daerah juga didorong untuk menyusun kebijakan teknis guna mendukung implementasi Peraturan Daerah secara efektif. Selain kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah juga bertanggung jawab membangun sistem penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok yang terintegrasi melalui koordinasi lintas perangkat daerah, fasilitas pelayanan kesehatan, satuan pendidikan, pengelola tempat umum, dunia usaha, organisasi kemasyarakatan, serta masyarakat. Tanggung jawab tersebut mencakup penyediaan informasi dan edukasi kepada masyarakat, peningkatan kapasitas petugas pengawas, pengembangan mekanisme pelaporan pelanggaran, pelaksanaan monitoring dan evaluasi secara berkala, serta penyediaan dukungan sarana dan prasarana yang diperlukan untuk menunjang efektivitas pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok. Dengan penguatan peran tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan mampu mewujudkan penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok yang tidak hanya berorientasi pada penegakan hukum, tetapi juga pada perubahan perilaku masyarakat, peningkatan kesadaran hukum, dan pembudayaan pola hidup sehat sebagai bagian dari upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat Kota Palu secara berkelanjutan.

6. Pembentukan Satuan Tugas Kawasan Tanpa Rokok

Untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah, dibentuk Satuan Tugas Kawasan Tanpa Rokok (Satgas KTR) yang bertugas membantu pelaksanaan pembinaan, pengawasan, monitoring, edukasi, serta penanganan pelanggaran Kawasan Tanpa Rokok.

Satgas KTR menjadi wadah koordinasi lintas sektor yang melibatkan perangkat daerah terkait sesuai kewenangannya yang terdiri dari unsur :

- a. kesehatan;
- b. perindustrian dan perdagangan;
- c. koperasi dan usaha mikro, kecil, menengah;
- d. tenaga kerja;
- e. perizinan;
- f. pendapatan;
- g. ketentraman dan ketertiban umum; dan
- h. perangkat daerah terkait.

Dengan diperkuatnya penegakan hukum adalah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan diperkuat melalui pelibatan perangkat daerah yang membidangi kesehatan, pendidikan, ketenteraman dan ketertiban umum, perhubungan, perlindungan anak, serta unsur masyarakat. Pengawasan dilakukan secara berkelanjutan untuk memastikan tingkat kepatuhan terhadap ketentuan Kawasan Tanpa Rokok.

Pembinaan dan pengawasan tersebut dilaksanakan secara terpadu dan berkesinambungan melalui kegiatan sosialisasi, edukasi, monitoring, inspeksi lapangan, evaluasi kepatuhan, serta penanganan pengaduan masyarakat terhadap pelanggaran ketentuan Kawasan Tanpa Rokok. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah Daerah dapat membentuk mekanisme koordinasi lintas sektor atau Satuan Tugas Kawasan Tanpa Rokok yang melibatkan perangkat daerah terkait, Satuan Polisi Pamong Praja, fasilitas pelayanan kesehatan, satuan pendidikan, pengelola tempat umum, dunia usaha, organisasi kemasyarakatan, dan unsur masyarakat. Penguatan fungsi

pembinaan dan pengawasan ini dimaksudkan untuk membangun kesadaran hukum masyarakat, meningkatkan kepatuhan terhadap ketentuan Kawasan Tanpa Rokok, serta memastikan terwujudnya lingkungan yang sehat, aman, nyaman, dan bebas dari paparan asap rokok maupun emisi rokok elektronik di seluruh wilayah Kota Palu.

#### 7. Peran Serta Masyarakat

Masyarakat diberikan ruang yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok melalui kegiatan sosialisasi, pelaporan pelanggaran, edukasi masyarakat, dan dukungan terhadap budaya hidup sehat. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu faktor penting dalam mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok karena keberhasilan pengendalian produk tembakau dan rokok elektronik tidak hanya bergantung pada pemerintah, tetapi juga memerlukan dukungan aktif dari seluruh elemen masyarakat.

Peran serta masyarakat diarahkan untuk mendorong tumbuhnya kesadaran hukum dan kesadaran kesehatan masyarakat dalam menjaga lingkungan yang bersih, sehat, dan bebas dari paparan asap rokok. Masyarakat dapat berperan sebagai agen perubahan melalui penyebarluasan informasi mengenai bahaya merokok, pemberian edukasi kepada keluarga dan lingkungan sekitar, pengawasan sosial terhadap pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, serta penyampaian saran, masukan, dan laporan kepada Pemerintah Daerah terkait pelanggaran yang terjadi. Keterlibatan organisasi kemasyarakatan, lembaga pendidikan, organisasi profesi, tokoh agama, tokoh masyarakat, kelompok pemuda, serta media massa juga menjadi bagian penting dalam membangun budaya hidup sehat dan memperkuat kepatuhan terhadap ketentuan Kawasan Tanpa Rokok. Dengan semakin kuatnya partisipasi masyarakat, diharapkan tercipta tanggung jawab bersama dalam melindungi kesehatan publik serta mewujudkan Kota Palu sebagai kota yang sehat, ramah anak, dan berwawasan lingkungan.

## 8. Ketentuan Sanksi

Berkaitan dengan ketentuan pidana dalam Perda, dengan berlakunya UU No. 1 Tahun 2023 (KUHP Nasional), maka ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah wajib menyesuaikan dengan UU No. 1 Tahun 2023 yang berlaku mulai tahun 2026, terutama penghapusan sanksi pidana kurungan dan penerapan kategori denda. Perda tidak lagi boleh memuat pidana kurungan, melainkan menggantinya dengan denda, sejalan dengan prinsip sinkronisasi hukum nasional. Implikasi KUHP Baru terhadap Perda, sebagai berikut:

- a. Penghapusan Pidana Kurungan: Sanksi kurungan maksimal 6 bulan dalam Perda dihapus dan diubah menjadi pidana denda.
- b. Sistem Kategori Denda: Perda harus mengadopsi sistem kategori denda (Kategori I-II) sesuai pasal 615 KUHP Nasional, menggantikan angka denda nominal tetap.
- c. Konversi Sanksi: Perda yang memuat pidana kurungan di bawah 6 bulan disesuaikan dengan denda maksimum Kategori I (Rp 1.000.000,-), sementara 6 bulan atau lebih disesuaikan ke denda kategori II (Rp 10.000.000,-).
- d. Penyesuaian Istilah: Penghapusan istilah "kejahatan" dan "pelanggaran" menjadi "tindak pidana" dalam penyusunan aturan di daerah.

penyesuaian ini krusial agar Perda tetap sah dan sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan.

Pengaturan sanksi administratif dan sanksi pidana dilakukan dengan memperhatikan perkembangan hukum nasional, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Penyesuaian ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, efektivitas penegakan hukum, serta menjamin keselarasan antara peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

9. Penyusunan petunjuk teknis pelaksanaan

Penyusunan petunjuk teknis pelaksanaan diarahkan untuk mendorong terbentuknya peraturan pelaksanaan sebagai instrumen operasional yang menjabarkan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah secara lebih rinci dan aplikatif. Keberadaan petunjuk teknis diperlukan guna memberikan pedoman yang jelas bagi perangkat daerah, pengelola fasilitas publik, pelaku usaha, institusi pendidikan, fasilitas pelayanan kesehatan, serta masyarakat dalam melaksanakan ketentuan Kawasan Tanpa Rokok secara efektif dan seragam.

Petunjuk teknis tersebut dapat mengatur antara lain tata cara penetapan dan pemasangan tanda Kawasan Tanpa Rokok, mekanisme pembinaan dan pengawasan, prosedur penanganan pengaduan masyarakat, tata cara pelaksanaan monitoring dan evaluasi, koordinasi antarperangkat daerah, pembentukan dan tata kerja Satuan Tugas Kawasan Tanpa Rokok, serta mekanisme penegakan hukum dan penerapan sanksi. Pengaturan yang lebih rinci melalui peraturan pelaksanaan diperlukan untuk menghindari perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan Peraturan Daerah serta memastikan bahwa setiap ketentuan dapat diimplementasikan secara konsisten di lapangan.

Selain itu, penyusunan petunjuk teknis juga dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas kepada Pemerintah Daerah dalam menyesuaikan kebijakan operasional dengan perkembangan kebutuhan masyarakat, dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tanpa harus melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah. Dengan demikian, keberadaan petunjuk teknis diharapkan mampu meningkatkan efektivitas implementasi Kawasan Tanpa Rokok, memperkuat koordinasi antarinstitusi, serta mendukung terwujudnya kepastian hukum dan perlindungan kesehatan masyarakat secara optimal di Kota Palu.

## BAB VI PENUTUP

### A. Simpulan

Berdasarkan hasil kajian filosofis, sosiologis, yuridis, teoritis, empiris, serta evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok, dapat disimpulkan bahwa perubahan Peraturan Daerah tersebut merupakan kebutuhan hukum yang mendesak dan relevan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan maupun kebutuhan masyarakat saat ini.

Secara filosofis, perubahan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan wujud tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam melindungi hak masyarakat untuk memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya, lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta perlindungan terhadap kelompok rentan sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengaturan Kawasan Tanpa Rokok juga mencerminkan peran negara kesejahteraan (welfare state) dalam menjamin perlindungan kesehatan masyarakat melalui kebijakan publik yang berorientasi pada kepentingan umum.

Secara sosiologis, perubahan Peraturan Daerah diperlukan karena masih tingginya konsumsi produk tembakau, meningkatnya penggunaan rokok elektronik, masih ditemukannya pelanggaran Kawasan Tanpa Rokok di berbagai fasilitas publik, serta meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya hak memperoleh udara bersih dan lingkungan yang sehat. Selain itu, masyarakat Kota Palu menghendaki tersedianya ruang publik yang aman, nyaman, sehat, ramah anak, dan bebas dari paparan asap rokok maupun emisi rokok elektronik.

Secara yuridis, Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 perlu disesuaikan dengan perkembangan regulasi nasional, khususnya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17

Tahun 2023 tentang Kesehatan. Peraturan Daerah yang berlaku saat ini belum sepenuhnya mengakomodasi perkembangan pengaturan mengenai rokok elektronik, penguatan perlindungan anak, pembinaan dan pengawasan, peran masyarakat, serta berbagai instrumen pengendalian produk tembakau yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan terbaru.

Hasil evaluasi menunjukkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah perlu diperkuat melalui penyempurnaan ketentuan umum, penguatan perlindungan anak, pengaturan rokok elektronik, penguatan tanggung jawab Pemerintah Daerah, pembentukan Satuan Tugas Kawasan Tanpa Rokok, peningkatan pembinaan dan pengawasan, optimalisasi peran serta masyarakat, penyesuaian ketentuan sanksi, serta penyusunan peraturan pelaksanaan yang lebih operasional.

Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat serta diperlukan untuk meningkatkan efektivitas perlindungan kesehatan masyarakat dan penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Palu.

#### B. Saran

Berdasarkan hasil kajian dalam Naskah Akademik ini, disarankan agar Pemerintah Kota Palu dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu segera membentuk Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai bagian dari upaya memperkuat perlindungan kesehatan masyarakat dan menyesuaikan pengaturan daerah dengan perkembangan peraturan perundang-undangan nasional.

Perubahan Peraturan Daerah perlu diarahkan pada penguatan kebijakan pengendalian produk tembakau dan rokok elektronik melalui pengaturan yang lebih komprehensif mengenai larangan pada Kawasan Tanpa Rokok, perlindungan anak dan kelompok rentan,

pembinaan dan pengawasan, peran serta masyarakat, serta mekanisme penegakan hukum yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Pemerintah Daerah juga perlu memperkuat koordinasi lintas sektor dengan perangkat daerah terkait, Satuan Polisi Pamong Praja, fasilitas pelayanan kesehatan, satuan pendidikan, organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, media massa, dan masyarakat dalam rangka meningkatkan kepatuhan terhadap ketentuan Kawasan Tanpa Rokok. Penguatan koordinasi tersebut perlu didukung melalui pembentukan Satuan Tugas Kawasan Tanpa Rokok sebagai wadah sinergi dalam pelaksanaan pembinaan, pengawasan, edukasi, dan evaluasi.

Selain itu, setelah Peraturan Daerah ditetapkan, perlu segera disusun Peraturan Wali Kota sebagai peraturan pelaksanaan yang mengatur petunjuk teknis penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok, termasuk mekanisme pengawasan, tata cara penegakan hukum, sistem pelaporan masyarakat, koordinasi antarinstansi, serta tata kerja Satuan Tugas Kawasan Tanpa Rokok agar implementasi Peraturan Daerah dapat berjalan secara efektif dan memberikan kepastian hukum.

Dalam rangka meningkatkan keberhasilan implementasi Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah perlu secara berkelanjutan melaksanakan sosialisasi, edukasi, kampanye perilaku hidup sehat, serta pemberdayaan masyarakat untuk membangun budaya patuh terhadap Kawasan Tanpa Rokok. Dengan demikian, tujuan pembentukan Peraturan Daerah untuk mewujudkan Kota Palu yang sehat, nyaman, ramah anak, produktif, dan berwawasan lingkungan dapat tercapai secara optimal.

Berdasarkan keseluruhan hasil kajian dalam Naskah Akademik ini, Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok layak untuk dibentuk dan dibahas lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku/ Dokumen

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Blum, H.L. 1974. *Planning for Health: Development and Application of Social Change Theory*. New York: Human Sciences Press.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. 2008. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Lasswell, Harold D. dan Abraham Kaplan. 1970. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.
- Muhadjir, Noeng. 2000. *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Press.
- Ridwan HR. 2020. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Rosyada, Dede. 2017. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Kencana.
- Soekanto, Soerjono. 2014. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Strong, C.F. 2004. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Bandung: Nusa Media.
- Syafrudin, Ateng. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*. Bandung: Jurnal Pro Justitia FH Unpar.

Widjaja, HAW. 2017. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Rajawali Pers.

## B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 40 Tahun 2013 tentang Peta Jalan Pengendalian Dampak Konsumsi Rokok bagi Kesehatan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PALU  
NOMOR...TAHUN...  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 3 TAHUN 2015 TENTANG  
KAWASAN TANPA ROKOK

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALI KOTA PALU,

- Menimbang : a. bahwa kewajiban negara melindungi segenap bangsa, menjamin hak atas kesehatan termasuk udara bersih bagi non perokok, serta mewujudkan kualitas hidup yang baik dan sehat sesuai amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945;
- b. bahwa kebutuhan masyarakat akan perlindungan kesehatan dari bahaya asap rokok di ruang publik, serta meningkatnya kesadaran akan hak mendapatkan udara bersih, perlu diatur kawasan tanpa asap rokok;
- c. bahwa pengaturan kawasan tanpa asap rokok dibentuk sebagai instrumen hukum untuk menyeimbangkan hak perokok dan non perokok, dengan menitikberatkan pada perlindungan kepentingan umum;
- d. bahwa dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, menyebabkan ada beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok yang belum diatur dan tidak sesuai lagi, sehingga harus diubah;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok;
- Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kota Madya Daerah Tingkat II Palu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3684);

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapakali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
4. Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Lembaran Daerah Kota Palu Tahun 2015 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kota Palu 3);

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA PALU  
dan  
WALI KOTA PALU

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PERUBAHAN ATAS  
PERATURAN DAERAH NOMOR 3 TAHUN 2015 TENTANG  
KAWASAN TANPA ROKOK.

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Lembaran Daerah Kota Palu Tahun 2015 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kota Palu 3) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 1 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Kesehatan adalah keadaan sehat seseorang, baik secara fisik, jiwa, maupun sosial dan bukan sekadar terbebas dari penyakit untuk memungkinkannya hidup produktif.
2. Rokok adalah salah satu Produk Tembakau atau Rokok Elektronik yang dimaksudkan untuk dibakar dan dihisap dan/atau dihirup asapnya, termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu, atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau sintetisnya yang asapnya mengandung Nikotin dan Tar, dengan atau tanpa bahan tambahan.

3. Rokok Elektronik adalah perangkat bertenaga baterai yang memanaskan cairan (*e-liquid*) untuk menghasilkan uap (*aerosol*) yang tetap menghantarkan nikotin, perasa, dan bahan kimia lainnya ke dalam tubuh untuk dihirup oleh pengguna.
4. Produk Tembakau adalah suatu produk yang secara keseluruhan atau sebagian terbuat dari daun tembakau sebagai bahan bakunya yang diolah untuk digunakan dengan cara dibakar, dihisap, dan dihirup atau dikunyah.
5. Merokok adalah kegiatan membakar dan/atau menghisap asap Rokok baik yang terbuat dari Produk Tembakau atau Rokok Elektrik.
6. Kawasan Tanpa Rokok yang selanjutnya disingkat KTR adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan Merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan Produk Tembakau atau Rokok Elektronik.
7. Perokok Aktif adalah setiap orang yang membakar rokok dan/atau secara langsung menghisap asap rokok yang sedang dibakar.
8. Perokok Pasif adalah orang yang bukan perokok namun terpaksa menghisap atau menghirup asap rokok orang lain.
9. Zat Adiktif adalah bahan yang menyebabkan adiksi atau ketergantungan yang membahayakan kesehatan dengan ditandai perubahan perilaku, kognitif, dan fenomena fisiologis, keinginan kuat untuk mengonsumsi bahan tersebut, kesulitan dalam mengendalikan penggunaannya, memberi prioritas pada penggunaan bahan tersebut dari pada kegiatan lain, meningkatnya toleransi dan dapat menyebabkan keadaan gejala putus zat.
10. Nikotin adalah zat, atau bahan senyawa *pyrrolidine* yang terdapat dalam *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica* dan spesies lainnya atau sintetisnya yang bersifat adiktif dapat mengakibatkan ketergantungan.
11. Tar adalah kondensat asap yang merupakan total residu dihasilkan saat Rokok dibakar setelah dikurangi Nikotin dan air, yang bersifat karsinogenik.
12. Setiap Orang adalah orang perseorangan, termasuk korporasi.
13. Fasilitas Pelayanan Kesehatan adalah tempat dan/atau alat yang digunakan untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan kepada perseorangan ataupun masyarakat dengan pendekatan promotif, preventif, kuratif, rehabilitatif, dan/atau paliatif yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

14. Tempat Proses Belajar Mengajar adalah tempat yang dimanfaatkan untuk kegiatan belajar, mengajar, pendidikan, dan/atau pelatihan, termasuk perpustakaan, ruang praktik/laboratorium, dan museum.
15. Tempat Anak Bermain adalah area tertutup maupun terbuka yang digunakan untuk kegiatan anak-anak, seperti tempat penitipan anak, tempat pengasuhan anak, dan arena bermain anak-anak.
16. Tempat Ibadah adalah bangunan atau ruang tertutup yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadah bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadah keluarga, seperti masjid, mushola, gereja, kapel, pura, wihara, dan kelenteng.
17. Angkutan Umum adalah alat angkutan bagi masyarakat yang dapat berupa kendaraan darat, air dan udara yang penggunaannya dengan kompensasi.
18. Tempat Kerja adalah tiap ruangan atau lapangan tertutup atau terbuka, bergerak atau tetap dimana tenaga kerja bekerja atau yang sering dimasuki tenaga kerja untuk keperluan suatu usaha dan dimana terdapat sumber atau sumber-sumber bahaya, seperti pabrik, perkantoran, ruang rapat, dan ruang sidang/seminar.
19. Tempat Umum adalah semua tempat tertutup yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan/atau tempat yang dapat dimanfaatkan bersama-sama untuk kegiatan masyarakat yang dikelola oleh pemerintah dan pemerintah daerah, swasta dan masyarakat, seperti hotel, restoran, bioskop, bandara, stasiun, pusat perbelanjaan, mall, dan pasar swalayan.
20. Tempat lain yang ditetapkan adalah tempat terbuka tertentu yang dimanfaatkan bersama-sama untuk kegiatan masyarakat.
21. Pimpinan atau Penanggungjawab KTR adalah orang yang karena jabatannya memimpin dan/atau bertanggungjawab atas kegiatan dan/atau usaha di kawasan yang ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok.
22. Setiap Orang adalah orang perseorangan, termasuk korporasi.
23. Daerah adalah Kota Palu.
24. Pemerintah Daerah adalah Wali Kota Palu sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom.
25. Wali Kota adalah Wali Kota Palu.
26. Perangkat Daerah atau Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah unsur pembantu Wali Kota Palu dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu dalam

penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

2. Ketentuan ayat (2) Pasal 6 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 6

- (1) Tempat proses belajar mengajar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (2) huruf b meliputi sekolah, perguruan tinggi, balai pendidikan dan pelatihan, balai latihan kerja, bimbingan belajar, dan kursus.
  - (2) Tempat proses belajar mengajar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam radius 200 (dua ratus) meter.
3. Ketentuan ayat (2) Pasal 7 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 7

- (1) Tempat anak bermain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (2) huruf c meliputi kelompok bermain, penitipan anak, pendidikan anak usia dini, dan taman kanak-kanak.
  - (2) Tempat anak bermain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk tempat bermain dan/atau berkumpulnya anak dalam radius 200 (dua ratus) meter.
4. Ketentuan BAB VI diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

BAB VI

PEMBINAAN, PENGAWASAN, DAN PENGENDALIAN

5. Ketentuan Pasal 19 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 19

- (1) Wali Kota melakukan pengawasan dalam penegakkan KTR.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan penegakkan KTR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Wali Kota dapat membentuk satuan tugas.
- (3) Satuan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri dari unsur Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang:
  - a. kesehatan;
  - b. perindustrian dan perdagangan;
  - c. koperasi dan usaha mikro, kecil, menengah;
  - d. tenaga kerja;
  - e. perizinan;
  - f. pendapatan; dan
  - g. ketentraman dan ketertiban umum.
- (4) Satuan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Wali Kota.

6. Ketentuan BAB VI ditambahkan 1 (satu) bagian yakni Bagian Ketiga sehingga berbunyi sebagai berikut:

Bagian Ketiga  
Pengendalian

7. Di antara Pasal 19 dan Pasal 20 disisipkan 5 (lima) Pasal, yakni Pasal 19A, Pasal 19B, Pasal 19C, Pasal 19D, dan Pasal 19E, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 19A

- (1) Wali Kota melakukan pengendalian iklan produk tembakau dan rokok elektronik pada tempat penjualan dan media luar ruang.
- (2) Wali Kota melimpahkan kewenangan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang:
  - a. kesehatan;
  - b. perindustrian dan perdagangan;
  - c. koperasi dan usaha mikro, kecil, menengah;
  - d. tenaga kerja;
  - e. perizinan;
  - f. pendapatan; dan
  - g. ketentraman dan ketertiban umum.
- (3) Pengendalian iklan produk tembakau dan rokok elektronik pada tempat penjualan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebagai berikut:
  - a. tidak diletakkan pada pintu atau area masuk dan keluar, serta pada tempat yang mudah dilihat oleh anak-anak;
  - b. mencantumkan peringatan Kesehatan;
  - c. mencantumkan tulisan yang melarang menjual dan memberi kepada orang di bawah usia 21 tahun dan perempuan hamil;
  - d. tidak menggambarkan atau menyarankan bahwa mengonsumsi produk tembakau dan rokok elektronik memberikan manfaat bagi kesehatan;
  - e. tidak menggunakan kata atau kalimat yang menyesatkan dan/atau berupa ajakan untuk mengonsumsi produk tembakau dan rokok elektronik;
  - f. tidak memperagakan, menggunakan, dan/atau menampilkan wujud atau bentuk produk tembakau dan rokok elektronik, atau sebutan lain yang dapat diasosiasikan dengan merek produk tembakau dan rokok elektronik;
  - g. tidak menampilkan anak, remaja, dan/atau wanita hamil dalam bentuk gambar dan/atau tulisan;
  - h. tidak ditujukan terhadap anak, remaja, dan/atau wanita hamil;

- i. tidak menggunakan kartun atau animasi sebagai bentuk tokoh iklan; dan
  - j. tidak bertentangan dengan norma yang berlaku dalam masyarakat.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a hanya berlaku bagi pasar swalayan modern.

Pasal 19B

- (1) Pengendalian iklan produk tembakau dan rokok elektronik pada media luar ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19A ayat (1) dilakukan sebagai berikut:
- a. mencantumkan peringatan Kesehatan minimal 15% (lima belas persen) dari total luas iklan;
  - b. tidak diletakkan di KTR meliputi Fasilitas Pelayanan Kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, dan angkutan umum;
  - c. tidak diletakkan di jalan utama dan jalan protokol;
  - d. tidak diletakkan dalam radius 500 (lima ratus) meter di luar satuan pendidikan dan tempat bermain anak;
  - e. harus diletakkan sejajar dengan bahu jalan dan tidak boleh memotong jalan atau melintang;
  - f. mencantumkan tulisan yang melarang menjual dan memberi kepada orang di bawah 21 tahun dan perempuan hamil;
  - g. tidak memperagakan, menggunakan, dan/atau menampilkan wujud atau bentuk produk tembakau dan rokok elektronik, atau sebutan lain yang dapat diasosiasikan dengan merek produk tembakau dan rokok elektronik;
  - h. tidak menggambarkan atau menyarankan bahwa mengonsumsi produk tembakau dan rokok elektronik memberikan manfaat bagi kesehatan;
  - i. tidak menggunakan kata atau kalimat yang menyesatkan dan/atau berupa ajakan untuk mengonsumsi produk tembakau dan rokok elektronik;
  - j. tidak menampilkan anak, remaja, dan/atau wanita hamil dalam bentuk gambar dan/atau tulisan;
  - k. tidak ditujukan terhadap anak, remaja, dan/atau wanita hamil;
  - l. tidak menggunakan kartun atau animasi sebagai bentuk tokoh iklan; dan/atau
  - m. tidak bertentangan dengan norma yang berlaku dalam masyarakat.
- (2) Media iklan luar ruang berupa videotron hanya dapat ditayangkan pada pukul 22.00 Wita sampai dengan pukul 05.00 Wita.

Pasal 19C

Pemerintah Daerah melakukan pengawasan dan penurunan iklan terhadap iklan produk tembakau dan rokok elektronik pada tempat penjualan dan media luar ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19A dan Pasal 19B.

Pasal 19D

Dalam rangka memenuhi akses ketersediaan informasi dan edukasi Kesehatan masyarakat, Pemerintah Daerah menyelenggarakan iklan layanan masyarakat mengenai bahaya menggunakan produk tembakau dan rokok elektronik.

Pasal 19E

- (1) Pemerintah Daerah melakukan pengendalian promosi produk tembakau dan rokok elektronik.
  - (2) Ketentuan pengendalian promosi produk tembakau dan rokok elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebagai berikut:
    - a. tidak memberikan secara gratis, potongan harga, hadiah produk tembakau dan rokok elektronik, atau produk lainnya yang dikaitkan dengan produk tembakau dan rokok elektronik;
    - b. tidak menggunakan logo dan/atau merek produk tembakau dan rokok elektronik pada produk atau barang bukan produk tembakau dan rokok elektronik; dan
    - c. tidak menggunakan logo dan/atau merek produk tembakau dan rokok elektronik pada suatu kegiatan organisasi dan/atau perseorangan.
8. Ketentuan Pasal 24 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 24

- (1) Setiap orang dilarang:
  - a. merokok di tempat atau area yang ditetapkan sebagai KTR; dan
  - b. menjual dan/atau membeli, mempromosikan, mengiklankan produk tembakau atau rokok elektrik di tempat atau area yang ditetapkan sebagai KTR.
- (2) Larangan merokok bagi setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan untuk kawasan yang ditetapkan sebagai Tempat Khusus Merokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf b.
- (3) Larangan bagi setiap orang yang menjual dan/atau membeli, mempromosikan, mengiklankan produk tembakau atau rokok elektrik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dikecualikan untuk

tempat yang berada diluar KTR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf g.

9. Ketentuan Pasal 25 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 25

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 24 ayat (1) huruf a, dipidana dengan pidana denda paling banyak kategori I sebesar Rp1.000.000 (satu juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) huruf (b) dipidana dengan pidana denda paling banyak kategori I sebesar Rp1.000.000 (satu juta rupiah) dan penyitaan barang bukti berupa alat promosi, alat iklan, produk jual.

Pasal II

- (1) Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Lembaran Daerah Kota Palu Tahun 2015 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kota Palu 3) dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah ini.
- (2) Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Palu.

Ditetapkan di Palu  
pada tanggal ...

WALI KOTA PALU,

HADIANTO RASYID

Diundangkan di Palu  
pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH KOTA PALU,

IRMAYANTI

LEMBARAN DAERAH KOTA PALU TAHUN ... NOMOR ...

NOREG PERATURAN DAERAH KOTA PALU PROVINSI SULAWESI TENGAH: ...,  
.../...

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH KOTA PALU  
NOMOR...TAHUN...  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 3 TAHUN 2015  
TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK

I. UMUM

Perubahan Peraturan Daerah (Perda) Kota Palu tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) umumnya dilakukan untuk memperkuat perlindungan kesehatan masyarakat dari bahaya paparan asap rokok, adanya inovasi baru rokok (rokok elektronik) dan menyesuaikan regulasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024.

Perubahan atau revisi terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Palu menjadi hal krusial, mengingat aturan lama dinilai kurang efektif dan memerlukan penyesuaian dengan regulasi nasional terbaru serta menindaklanjuti hasil rapat koordinasi nasional kebijakan kawasan tanpa rokok oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah tanggal 12 Juni tahun 2025 di Jakarta.

Berdasarkan konteks evaluasi Perda KTR di Kota Palu, perubahan arah kebijakan KTR berfokus pada substansi:

- a. perluasan definisi: tidak hanya melarang merokok, tetapi juga melarang aktivitas memproduksi, menjual, mengiklankan, dan mempromosikan produk tembakau di KTR;
- b. 7 tatanan KTR: penegasan 7 area utama yang wajib bebas rokok: fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum;
- c. penguatan penegakan hukum: pembentukan Satgas KTR (Satuan Tugas Kawasan Tanpa Rokok) untuk mengawasi dan memberikan sanksi bagi pelanggar;
- d. sanksi pidana yang disesuaikan: pengaturan sanksi pidana yang disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana; dan
- e. penyusunan petunjuk teknis: mendorong terbitnya aturan teknis turunan Perda agar teknis di lapangan lebih terarah.

Tujuan Perubahan Perda KTR Kota Palu:

- a. meningkatkan kesehatan masyarakat: melindungi masyarakat dari bahaya paparan asap rokok (perokok pasif), terutama anak-anak;
- b. menurunkan angka kesakitan: mengubah perilaku masyarakat agar hidup lebih sehat;
- c. meningkatkan kualitas udara: mewujudkan ruang publik yang sehat dan bersih;

- d. mengubah perilaku: menurunkan angka kesakitan/kematian akibat merokok dengan mengubah perilaku masyarakat untuk hidup sehat;
- e. melindungi anak-anak: meminimalisir akses dan paparan rokok terhadap anak-anak, termasuk membatasi iklan dan penjualan rokok; dan
- f. meningkatkan produktivitas: mewujudkan tempat kerja dan area publik yang nyaman

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal I

#### Angka 1

Rokok elektronik merupakan hasil tembakau berbentuk cair, padat, atau bentuk lainnya yang berasal dari pengolahan daun tembakau yang dibuat dengan cara ekstraksi atau cara lain sesuai dengan perkembangan teknologi dan selera konsumen tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya yang disediakan untuk konsumen akhir dalam kemasan penjualan eceran yang dikonsumsi dengan cara dipanaskan menggunakan alat pemanas elektronik kemudian dihisap.

Rokok elektronik yang mengandung nikotin dan/atau bahan lain berbentuk cair, padat, atau bentuk lainnya, dan/atau hasil olahannya termasuk pembuatan sintetis yang jenis dan sifatnya sama atau serupa yang dikonsumsi dengan cara dipanaskan menggunakan alat pemanas elektronik kemudian dihisap.

#### Angka 2

Cukup Jelas

#### Angka 3

Cukup Jelas

#### Angka 4

Cukup Jelas

#### Angka 5

Cukup Jelas

#### Angka 6

Cukup Jelas

#### Angka 7

##### Pasal 19A

ayat (1)

Cukup Jelas

ayat (2)

Cukup Jelas

ayat (3)

Cukup Jelas

ayat (4)

Pasar Swalayan Modern adalah pusat perbelanjaan yang menerapkan sistem pelayanan mandiri (swalayan) dan harga pas, seperti minimarket, supermarket, dan hipermarket.

##### Pasal 19B

Cukup Jelas

##### Pasal 19C

Cukup Jelas

Pasal 19D  
Cukup Jelas

Pasal 19E  
Cukup Jelas

Angka 8  
Cukup Jelas

Angka 9  
Cukup Jelas

Pasal II  
Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KOTA PALU NOMOR...