

SKRIPSI

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH NOMOR 8 TAHUN 2009 TENTANG KAWASAN
TANPA ASAP ROKOK DAN KAWASAN TERTIB ROKOK
DI KOTA PADANG PANJANG**

Oleh :

FADEL MUHAMMAD

0910112092

Program Kekhususan : Hukum Tata Negara (PK VI)



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG**

2012

DAFTAR ISI

Abstrak	i
Abstrak	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	vi
BAB I: Pendahuluan	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Permasalahan	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Metode Penelitian	8
BAB II: Tinjauan Pustaka	
A. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-undangan	13
1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan	13
2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	14
3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	15
B. Tinjauan Umum Tentang Partisipasi Masyarakat	18
1. Partisipasi Masyarakat	18
2. Model-Model Partisipasi Masyarakat	20
3. Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat	21
C. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah	23
BAB III: Pembahasan	

A. Bentuk Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.....	28
B. Akibat Hukum jika tidak adanya Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	36
C. Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok	43

BAB IV: Penutup

A. Kesimpulan	59
B. Saran.....	61

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Partisipasi masyarakat dalam membentuk peraturan perundang-undangan diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan peraturan perundang-undangan.¹ Hal ini dijamin pada Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak untuk kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Dan hal ini juga dijamin dan diatur pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undang. Bahkan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sebelumnya menjadi panduan dalam membuat peraturan perundang-undangan juga mengatur mengenai partisipasi masyarakat yang terdapat dalam Pasal 53.²

Dapat diartikan bahwa suatu produk hukum membutuhkan masyarakat dalam pembuatannya baik dalam bentuk perwakilan maupun sebagai objek dari produk hukum tersebut, baik secara lisan maupun tulisan dalam proses pembahasan rancangan undang-undang.

Hak masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung akan mengubah relasi antara masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.³ Sehingga partisipasi masyarakat ini merupakan pelaksanaan asas konsensus (*het beginsel van consensus*) antara rakyat dan pembentuk undang-undang.⁴ Dengan demikian, mengabaikan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang dapat mengakibatkan sebuah undang-undang maupun sebuah peraturan daerah menjadi cacat prosedural.⁵ Bahkan pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik juga menjamin masyarakat untuk mendapatkan informasi tentang segala kebijakan rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik. Hal ini tentunya juga untuk mewujudkan

¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial indonesia)*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010, hlm. 282.

² Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan: "*Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah*"

³ *Ibid.*, hlm. 9.

⁴ Yuliandri, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Orasi Ilmiah*, di sampaikan dalam dies natalis ke-57 Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2008., hlm. 21.

⁵ Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 9.

prinsip-prinsip *good governance* atau yang lebih dikenal sebagai pemerintahan yang baik atau tata kelola pemerintahan yang baik.⁶ Oleh karena itu arti dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat urgen untuk menjamin keberadaan dan efektifitas dari suatu peraturan perundang-undangan.

Pemerintah daerah dan DPRD merupakan dua pilar utama pemerintahan daerah yang memiliki peran penting untuk mewujudkan prinsip-prinsip *good governance* tersebut.⁷

Peraturan daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang memiliki kedudukan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dibentuk bersama antara kepala daerah dan DPRD.⁸ Ketentuan ini dipertegas oleh Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meskipun di dalam pasal tersebut terdapat pembagian secara langsung yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kota. Proses pembentukan peraturan daerah pun terbilang lebih mudah dibandingkan dengan membuat undang-undang yang ruang lingkupnya lebih luas yaitu seluruh daerah yang masih dalam kawasan Indonesia.

Setiap peraturan perundang-undangan harus mempunyai materi muatan yaitu materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dan pada materi muatan peraturan daerah baik itu Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 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. Karena ruang lingkup dari Peraturan Daerah hanya sebatas Provinsi atau daerah dimana peraturan tersebut di keluarkan, dan hal ini juga diatur pada Pasal 136 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Mengenai pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama dengan Gubernur sedangkan Peraturan Daerah Kota di bentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kota dengan persetujuan bersama dengan Walikota atau Bupati (jika Kabupaten) jadi, keberadaan dari Peraturan Daerah harus menyesuaikan dengan keberadaan dari masyarakat dimana peraturan daerah tersebut akan diberlakukan atau dikeluarkan, dan keberadaan dari masyarakat terkait menjamin efektifitas

⁶ Charles Simabura, *Mekanisme Konsultasi Publik Sebagai Wujud Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Peraturan Daerah*, dimuat dalam Jurnal Konstitusi, Vol. III, No. 1, 2010 diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

⁷ *Ibid.*

⁸ Dalam Pasal 18 (6) UUD 1945 dinyatakan: "*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*"

dari sebuah peraturan Daerah. Sehingga, hal ini menimbulkan pertanyaan bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam membentuk peraturan perundang-undangan? Mengingat bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu dari Peraturan Perundang-undangan. Hal inilah yang nantinya akan diteliti dengan mengambil salah satu peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah Kota yaitu Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang.

Kota Padang Panjang merupakan Kota kecil dalam lingkungan Provinsi Sumatera Barat terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil di lingkungan Propinsi Sumatera Tengah dan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 maka Kota kecil ini memiliki status yang sejajar dengan daerah Kabupaten dan Kota lainnya.⁹ Di kota inilah berlaku peraturan tentang kawasan yang dilarang untuk merokok dan kawasan tertib rokok dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok. Peraturan daerah ini dikeluarkan bukan dibuat dikarenakan adanya suatu kebetulan melainkan berawal dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok yang terdapat pada Pasal 25 yang mewajibkan Pemerintah Daerah mewujudkan kawasan tanpa rokok.

Dalam peraturan daerah tersebut disebutkan bahwa rokok merupakan zat psikoaktif yang apabila dipergunakan akan dapat menimbulkan adiksi serta membahayakan dan menurunkan derajat kesehatan manusia dan itu juga akan menimbulkan pencemaran udara yang akan membahayakan kesehatan orang lain dan juga pengaturan secara tegas tentang rokok juga merupakan salah satu misi Kota Padang Panjang yaitu mewujudkan Kota Sehat dan telah memperoleh predikat sebagai Kota Sehat kategori Wiwerdha pada Tahun 2007.

Secara nasional sebenarnya ada peraturan tentang rokok. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan mengatur tentang upaya-upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Dan undang-undang ini juga mengatur mengenai rokok yang secara nyata disebut pada Pasal 115 tentang kawasan tanpa rokok. Pada Pasal 113 undang-undang ini juga mengatur mengenai zat adiktif. Adapun peraturan lainnya juga ada yang mengatur tentang rokok. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 yang terakhir diamandemen dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003. Dalam peraturan tersebut diatur tentang periklanan dan juga tentang pelarangan merokok pada tempat-tempat umum. Tetapi jika dilihat kenyataannya, peraturan itu hanya seperti teks yang tak bergigi. Contoh nyata, DKI Jakarta memberlakukan dengan tegas tentang pelarangan rokok ditempat-tempat umum dengan Peraturan Daerah Nomor 2

⁹http://padangpanjangkota.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=395&Itemid=569 diakses tanggal 20 april 2012.

Tahun 2005 dan Peraturan Gubernur Nomor 75 Tahun 2005. Tetapi pelaksanaannya jauh dari harapan, karena tidak diikuti oleh kesadaran masyarakat. Bahkan Peraturan Pemerintah ini juga diperkuat dengan Peraturan Pemerintah tentang pencemaran udara Jakarta Nomor 2 Tahun 2006.

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang merupakan peraturan yang mengatur mengenai tempat yang dibolehkan dan tempat yang tidak dibolehkan untuk merokok di Kota Padang Panjang. Seperti tempat ibadah, pelayanan kesehatan, angkutan umum, tempat proses belajar mengajar dan tempat kegiatan anak-anak merupakan tempat-tempat yang dilarang untuk merokok.¹⁰ Namun masih hal yang lumrah dijumpai orang merokok di tempat-tempat yang dilarang dalam peraturan daerah tersebut.

Efektifitas peraturan perundang-undangan tidak hanya ditentukan pada tahap pelaksanaan maupun implementasinya akan tetapi sangat ditentukan juga oleh proses pembentukannya.¹¹ Adanya keterlibatan publik sejak awal diharapkan dapat meningkatkan partisipasi dan tingkat ketaatan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan.¹² Oleh karena itu hal ini menimbulkan pertanyaan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah tersebut.

A. RUMUSAN MASALAH

Yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah?
2. Bagaimana akibat hukum jika tidak adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?
3. Bagaimana pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang?

B. TUJUAN PENULISAN

Tujuan dilakukannya penulisan ini adalah:

¹⁰ Pasal 4 ayat 2 Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok.

¹¹ Charles Simabura, *op.cit.*

¹² *Ibid.*

1. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah.
2. Untuk mengetahui bagaimana akibat hukum dari tidak terdapatnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Untuk mengetahui bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di kota Padang Panjang.

C. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat teoritis :

Untuk menambah ilmu pengetahuan serta memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum itu sendiri. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum khususnya dibidang Hukum Tata Negara dalam pembuatan Peraturan Daerah.

2. Secara Praktis

Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat, Dan Perwakilan Rakyat, maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah pengetahuan yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan oleh karena itu penelitian ini dapat memperkaya khasanah berfikir bagi akademisi dan penulis sendiri.

D. METODE PENELITIAN

Penelitian pada dasarnya merupakan tahap untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian. Penelitian merupakan sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan karena dilakukan secara sistematis, metodologi, dan analisis untuk mendapatkan sebuah kesimpulan.

Adapun penelitian ini dilakukan dengan metode sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Berkaitan dengan masalah yang dirumuskan diatas, maka jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris, artinya dalam melakukan penelitian penulis melihat kenyataan di lapangan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang. Pelaksanaannya merupakan hal hal yang berkaitan dengan konsep teoritis yang terdapat dalam buku bacaan, Undang-Undang Dasar 1945, undang undang, pendapat para ahli dan selanjutnya melihat kenyataan di lapangan.

2. Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data atau informasi maka data yang penulis gunakan adalah :

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang didapat melalui penelitian langsung di lapangan, guna mendapatkan data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data tersebut dikumpulkan melalui studi di lapangan dengan melakukan wawancara, maupun mendapatkan arsip-arsip yang berhubungan dengan pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan

(*library research*), yaitu terhadap :

- 1). Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat yang dapat membantu dalam penelitian, yaitu aturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat :
 - a. Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Kota Kecil.
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Pengamanan Rokok.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok.

- e. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Pencemaran Udara.
- g. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- h. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- i. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- 2). Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer antara lain karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para sarjana, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan sumber dari internet.
- 3). Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder , antara lain : kamus hukum dan kamus Bahasa Indonesia yang membantu dalam menerjemahkan istilah-istilah dalam penulisan.

Sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah :

- a. Kepustakaan atau *library research* : bersumber pada buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat , yaitu Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, Pustaka Pusat Universitas Andalas.
- b. Lapangan atau *field research* : Penelitian dilakukan di lapangan , yaitu di DPRD Kota Padang Panjang.

3. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah penulis mengumpulkan data di lapangan, penulis akan mengolah dan menganalisis data tersebut dengan cara sebagai berikut :

a. Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh di lapangan diolah dengan cara :

1). Editing yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data yang di peroleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.¹³

2). Data yang telah diedit tersebut kemudian dilakukan *coding*. *Coding* yaitu proses pemberian tanda atau kode tertentu terhadap hasil wawancara dari responden.¹⁴

b. Analisis Data

Data yang diolah untuk selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif¹⁵ yaitu data tidak berupa angka sehingga tidak menggunakan rumus statistik tetapi menilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang undangan, pendapat para sarjana , pendapat pihak terkait dan logika dari penulis.

¹³ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:Radja Grafindo, 2003., hlm 125.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 126.

¹⁵ Analisis kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Lihat Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2004., hal. 20-21.

