



**IMPLEMENTASI PERATURAN GUBERNUR JAWA TENGAH
NOMOR 3 TAHUN 2019 TENTANG KAWASAN TANPA
ROKOK DALAM UPAYA PENGENDALIAN TEMBAKAU
DI KABUPATEN TEMANGGUNG**

SKRIPSI

Diajukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Hukum
pada Universitas Negeri Semarang

Oleh

Muhammad Amin Rais

NIM: 8111415299

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
2021**

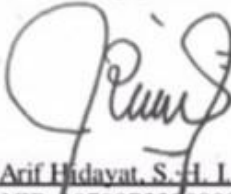
PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung” telah dipertahankan di depan Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada :

Hari : Senin

Tanggal : 1 Maret 2021

Penguji Utama



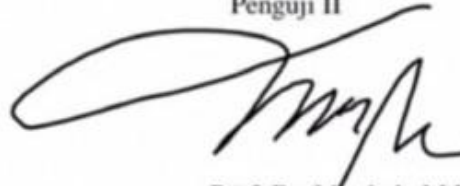
Arif Hidayat, S.H. L. M. H.
NIP. 197907222008011008

Penguji I



Laga Sugiarto, S.H., M.H.
NIP. 198505082015041001

Penguji II



Prof. Dr. Martitah, M.Hum
NIP. 196205171986012001

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum



Puji Ningsiyah, S.Pd., S.H., M.Si.
NIP. 197206192000032001

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul “Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung” yang disusun oleh Muhammad Amin Rais (NIM. 8111415299) telah disetujui untuk dipertahankan dihadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Senin

Tanggal : 1 Maret 2021

Dosen Pembimbing



Prof. Dr. Martitah, M.Hum.
NIP. 196205171986012001

Mengetahui,

Wakil Dekan Bidang Akademik

Fakultas Hukum UNNES



Prof. Dr. Martitah, M.Hum.
NIP. 196205171986012001

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya menyatakan bahwa yang tertulis di dalam skripsi dengan judul **“Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung”** benar-benar hasil karya saya sendiri, bukan pengambilalihan tulisan atau pikiran dari karya tulis orang lain, baik sebagian atau seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam skripsi ini dikutip dan dirujuk berdasarkan kode etik ilmiah.

Semarang, Februari 2021



Muhammad Amin Rais
NIM: 8111415299

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK
KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Negeri Semarang, penulis yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Amin Rais

NIM : 8111415299

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah penulis yang berjudul:

“Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung” beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalihmedia/ formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir penulis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pencipta dan pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sebenarnya.

Semarang, Februari 2021

A green postage stamp with the text "METERAI TEMPEL" at the top, a serial number "C0000AAC000000001" in the middle, and the value "6000" at the bottom. The stamp features a purple floral emblem and is signed with a black ink signature.

Muhammad Amin Rais

NIM: 8111415299

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

☞ Tuhan Tidak Mengharuskan Kita Sukses, Tuhan Hanya Mengharapkan Kita Mencoba dan Berusaha” (Mario Teguh)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini dipersembahkan kepada:

1. Bapak dan Ibu tercinta yang selalu memberikan doa restu dalam setiap langkah, serta selalu bersabar dan memberikan semangat.
2. Sahabat dan Teman-teman FH Unnes yang telah memberi semangat dalam pengerjaan skripsi.
3. Semua pihak yang membantu dalam pengerjaan skripsi.

KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti panjatkan kepada Allah SWT atas limpahan rahmat, taufik, dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung”** dengan baik. Penyelesaian skripsi ini dimaksudkan untuk melengkapi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang (UNNES).

Dalam penyusunan skripsi ini, peneliti mendapat dorongan, bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.Hum., Rektor Universitas Negeri Semarang.
2. Dr. Rodiyah, S.Pd, S.H, M.Si., Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
3. Dr. Martitah, M.Hum., Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
4. Rasdi, S.Pd., M.H., Wakil Dekan Bidang Umum dan Keuangan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
5. Tri Sulistiyono, S.H.MH., Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.

6. Dr. Duhita Driyah Suprapti, S.H.,M.Hum., selaku Ketua Bagian Perdata Dagang Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
7. Dr. Martitah, M.Hum., sebagai Dosen Pembimbing yang dengan sabar dan tulus serta bersedia meluangkan banyak waktu di tengah kesibukannya untuk memberikan saran, masukan dan bimbingan kepada penulis hingga selesainya penulisan skripsi ini.
8. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
9. Pimpinan di Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung, dan Ketua APTI Temanggung yang telah memberikan ijin penelitian dan memberikan semua informasi yang peneliti butuhkan selama penelitian.
10. Kasubbag PPU Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung, Ketua APTI Temanggung dan petani tembakau di Temanggung yang telah bersedia menjadi informan penelitian dan memberikan semua informasi yang peneliti butuhkan selama penelitian.
11. Kedua orangtuaku tercinta yang selalu mendoakan, memberikan dukungan dan semangat serta seluruh keluarga besar yang saya cintai.
12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat khususnya untuk mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang dan umumnya pihak yang membutuhkan.

Semarang, Februari 2021

Penulis



Muhammad Amin Rais

NIM: 8111415299

ABSTRAK

Rais, Muhammad Amin. 2020. “**Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung**”. Skripsi. Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang. Pembimbing: Dr. Martitah, M.Hum

Kata Kunci: Implementasi, Peraturan Gubernur, Kawasan Tanpa Rokok, dan Pengendalian Tembakau

Pemerintah berupaya untuk merumuskan berbagai regulasi dan kebijakan untuk menanggulangi dampak bahaya rokok salah satunya yaitu Peraturan Gubernur Jawa Tengah No 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok bahwa Kawasan Tanpa Rokok di Daerah. Namun Kabupaten Temanggung memiliki hasil produksi tembakau terbesar sehingga adanya kebijakan pengendalian tembakau akan mengurangi pendapatan petani dan pendapatan daerah. Tujuan penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung dan kendala-kendalanya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis yuridis empiris. Sumber data penelitian berasal dari data primer (wawancara) dan data sekunder (bahan hukum primer, sekunder dan tersier). Teknik pengumpulan data berupa studi pustaka/studi dokumentasi, wawancara, dan observasi. Analisis data yang digunakan yaitu analisis kualitatif yang terdiri dari tahapan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa (1) Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung dilakukan dengan menerapkan kebijakan pembatasan/larangan merokok pada kawasan institusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas kesehatan sebagai upaya pemenuhan hak asasi manusia (paparan asap rokok orang lain melanggar hak asasi manusia) dan hak atas kesehatan (hidup sehat, lingkungan sehat dan bebas dari asap rokok). (2) Kendala-kendala implementasi yaitu (a) adanya pertimbangan dampak negatif bagi perekonomian daerah, petani tembakau, industri rokok, pengrajang tembakau, dan buruh pengolahan tembakau jika Perda KTR diterapkan di Kabupaten Temanggung, (b) adanya demo dari para petani tembakau dan APTI yang menentang Perda KTR; dan (c) Bupati Temanggung memiliki kebijakan pertembakauan untuk melindungi petani tembakau.

Saran penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Teamnggung perlu segera menetapkan regulasi Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya. Selain untuk menyelamatkan masyarakat, penetapan regulasi ini untuk memenuhi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok yang mewajibkan setiap Kepala Daerah untuk menerapkan Kawasan Tanpa Rokok.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN	iii
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Pembatasan Masalah.....	8
D. Rumusan Masalah.....	8
E. Tujuan Penelitian.....	8
F. Manfaat Penelitian.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Penelitian Terdahulu.....	10
B. Landasan Teori.....	16
1. Teori Desentralisasi.....	16
2. Teori Perlindungan, Penegakkan dan Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara (HAN).....	17
3. Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman	20
C. Landasan Konseptual.....	22
1. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik.....	22

a.	Pengertian Kebijakan Publik.....	22
b.	Tahap-Tahap Pembuatan Kebijakan Publik.....	25
c.	Implementasi Kebijakan.....	27
2.	Tinjauan Tentang Peraturan Daerah.....	31
a.	Peraturan Daerah.....	31
b.	Landasan Pembentukan Peraturan Daerah.....	33
3.	Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah.....	35
a.	Pengertian Pemerintah Daerah.....	35
b.	Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	36
4.	Dampak Kebijakan Pengendalian Tembakau.....	39
D.	Kerangka Pemikiran Penelitian.....	43
BAB III METODE PENELITIAN		
A.	Pendekatan Penelitian.....	44
B.	Jenis Penelitian.....	44
C.	Lokasi Penelitian.....	45
D.	Fokus Penelitian.....	45
E.	Sumber Data.....	46
1.	Data Primer.....	46
2.	Data Sekunder.....	46
F.	Teknik Pengambilan Data.....	48
1.	Wawancara.....	48
2.	Dokumentasi.....	48
G.	Validitas Data.....	49
H.	Analisis Data.....	50
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN		
A.	Gambaran Umum Sekretariat Daerah (Sekda) Kabupaten Temanggung.....	52
B.	Gambaran Umum Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) Kabupaten Temanggung.....	56

C. Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Kebijakan Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung.....	58
1. Tahapan Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung.	59
2. Bentuk Kegiatan Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung.....	71
3. Lokus/Tempat Pelaksanaan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung.....	76
D. Kendala-Kendala Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung.....	85
1. Adanya pertimbangan dampak negatif karena implementasi Perda KTR.....	88
2. Adanya demo dari para petani tembakau dan APTI yang menentang Perda KTR.....	89
3. Bupati Temanggung memiliki kebijakan pertembakauan untuk melindungi petani tembakau.....	90
BAB V PENUTUP	
A. Simpulan.....	100
B. Saran.....	101
DAFTAR PUSTAKA.....	103
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	106

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
2.1 Penelitian Terdahulu.....	10

DAFTAR GAMBAR

Tabel	Halaman
2.2 Bagan Kerangka Pemikiran Penelitian.....	43
3.1 Analisis Data: Model Interaktif.....	50
4.1 Demo Petani Tembakau di Temanggung Untuk Menentang PP 109 Tahun 2012 dan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok.....	89
4.2 Kunjungan Bupati Temanggung ke Salah Satu Gudang Tembakau di Jawa Tengah.....	94
4.3 Kunjungan Gugus Tugas Pertembakauan ke Gudang-Gudang Pembelian Tembakau Perwakilan PT. Djarum dan PT. Gudang Garam.....	95

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Transkrip Hasil Wawancara di Sekda Kabupaten Temanggung.....	106
2. Transkrip Hasil Wawancara Pada APTI Temanggung.....	110
3. Transkrip Hasil Wawancara Kepada Petani Tembakau.....	113
4. Pedoman Observasi.....	115
5. Pedoman Dokumentasi.....	116
6. Surat Ijin Penelitian Ke Sekda Kabupaten Temanggung.....	119
7. Surat Ijin Penelitian ke APTI Kabupaten Temanggung.....	120
8. Surat Keterangan Sudah Melakukan Penelitian.....	121

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negeri penghasil tembakau dan penghasil cengkeh sekaligus. Dari pengolahan dan racikan tembakau dan cengkeh inilah yang melahirkan ‘rokok cengkeh’, lebih dikenal dengan sebutan kretek. Identitas ini melekat pada Kudus sebagai “kota kretek” dan salah seorang pembentuk industri ini, Haji Nitisemito, dikenang sebagai “raja kretek”. Identitas ini sekaligus menandakan pentingnya kedudukan industri pengolahan tembakau dan cengkeh dalam ekonomi di Indonesia, dari sebelum terbentuknya Republik Indonesia sampai sekarang. Identitas ini pula yang melekatkan kretek dengan Indonesia (Khanifa, 2018:49).

Hasil Produksi perkebunan tembakau merupakan salah satu sumber pemasukan terbesar di Temanggung. Wilayah Kecamatan Tlogomulyo merupakan wilayah yang terkenal akan kualitas tembakau terbaiknya. Tembakau jenis ini disebut sebagai Tembakau Srintil. Tembakau srintil merupakan tembakau berkualitas terbaik yang merupakan produk asli Indonesia yang dihasilkan daerah Temanggung. Bahkan jenis tembakau tersebut sudah mendapat Sertifikat Indikasi Geografis dari Kementerian Hukum dan HAM. Tembakau srintil ini merupakan jenis tembakau dengan harga yang paling mahal (Khanifa, 2018:52).

Pengendalian tembakau (*tobacco control*) di Indonesia sangat menarik untuk diteliti karena berkaitan erat dengan berbagai aspek seperti kesehatan, ekonomi, lingkungan, sosial dan budaya. Dalam perjalanan waktu semakin tumbuhnya kesadaran kesehatan masyarakat, baik secara nasional maupun masyarakat internasional. Organisasi kesehatan dunia, WHO (World Health Organization) di bawah PBB, sejak lama mengikuti dan memantau konsumsi tembakau dunia. Pada tahun 2003, WHO telah menetapkan konvensi mengenai Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau, yang dikenal Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). FCTC merupakan traktat pengendalian zat adiktif dari tembakau, yang dirancang menghadapi globalisasi epidemi tembakau dan telah menandai pergeseran paradigma pengembangan strategi kesehatan dunia. Tujuan utama FCTC untuk mengendalikan produksi tembakau dunia guna melindungi generasi saat ini dan yang akan datang dari efek merusak pada kesehatan, sosial, lingkungan dan ekonomi (Santoso, 2016: 203).

Masalah tembakau internasional adalah salah satu ancaman global terbesar terhadap kesehatan masyarakat. Setiap tahun, produk tembakau secara langsung bertanggung jawab atas kematian 6 juta perokok dan sekitar 890.000 bukan perokok yang terpapar asap rokok bekas di seluruh dunia. Di Indonesia, 66 % dari laki-laki dewasa merokok, dan sebagian besar perokok Indonesia masih sangat muda, termasuk dalam kelompok usia 10-19 tahun (Crosby et al, 2019:262). Dampak rokok yaitu lebih dari 10% kematian akibat merokok disebabkan oleh perokok pasif (SHS), dengan anak-anak dan

perempuan lebih mungkin meninggal karena pajanan. Hingga saat ini, sebagian besar penelitian, promosi kesehatan dan upaya advokasi untuk mengurangi pajanan terhadap perokok pasif difokuskan pada kebijakan pengaturan merokok seperti tempat kerja, pub dan klub, dan restoran. Perubahan dalam praktik budaya dan lingkungan dalam pekerjaan dan ruang publik ini memiliki efek yang sama seperti di ruang pribadi seperti mobil dan rumah (Mark, *et all*, 2014: 518).

Program dan kebijakan pengendalian tembakau berdampak pada penurunan 60% dalam prevalensi merokok di kalangan orang dewasa selama 50 tahun terakhir merupakan pencapaian kesehatan masyarakat yang signifikan. Penurunan ini sebagian didorong oleh program dan kebijakan pengendalian tembakau nasional, negara bagian, dan lokal, seperti kampanye pendidikan publik; hukum udara bebas asap rokok yang meluas; harga rokok yang lebih tinggi yang telah didorong oleh kenaikan besar dalam pajak cukai federal, negara bagian, dan lokal; dan perubahan-perubahan tingkat kebijakan dan sistem pengendalian tembakau lainnya yang mencegah merokok (Farrelly, 2017:2).

Pemerintah berupaya untuk merumuskan berbagai regulasi dan kebijakan yang dapat diimplementasikan dalam menanggulangi dampak bahaya rokok tersebut diantaranya melalui Undang-Undang Kesehatan No. 36/2009 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengaman Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan; Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri

NOMOR 188/MENKES/PB/I/2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Era desentralisasi menjadikan pemerintah lokal memiliki wewenang untuk mencegah dampak negatif dari konsumsi tembakau. Sekitar 30% kabupaten/kota di Indonesia memiliki perda KTR, namun efektifitas kebijakan tersebut dalam menurunkan prevalensi merokok belum diketahui. Isi kebijakan KTR hanya membatasi area merokok dan iklan rokok di wilayah yang sebagian besar sebenarnya ada di perkotaan. Namun di Kabupaten Temanggung hingga saat ini belum memiliki peraturan daerah dan masih menggunakan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok diterbitkan dengan pertimbangan bahwa merokok menyebabkan terganggunya atau menurunnya kesehatan perokok maupun masyarakat yang bukan perokok akibat ikut terpapar asap rokok, oleh karena itu, perlu upaya pengendalian dampak rokok terhadap kesehatan.

Pasal 4 Peraturan Gubernur Jawa Tengah No 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok bahwa Kawasan Tanpa Rokok di Daerah terdiri:

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

i. tempat lain yang ditetapkan sesuai ketentuan perundang-undangan.

Ketentuan di atas, menunjukkan bahwa mekanisme pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) adalah dengan menganjurkan tempat kerja dan tempat umum dapat membangun area merokok yang secara teknis harus sesuai dengan peraturan. Adapun pengawasan terhadap implementasi kebijakan ini lebih pada pengawasan yang bersifat sosial sehingga dalam pelaksanaannya dibutuhkan peran serta masyarakat dengan supervisi dilakukan oleh tim supervisi yang keanggotaannya berasal dari pejabat Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota dan anggota masyarakat yang dikoordinasikan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang tugas pokok dan fungsinya di bidang kesehatan. Dalam hal pelanggaran pihak Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk memberikan sanksi administratif dengan terlebih dahulu memberikan teguran.

Implementasi peraturan tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) tersebut di Kabupaten Temanggung mendapatkan beragam respon dari masyarakat petani tembakau seperti pada kutipan berita berikut ini:

“Ratusan petani tembakau menggelar unjuk rasa saat kunjungan tim dari kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemendagri) ke Temanggung, Senin (2/12/2019). Mereka menyampaikan sejumlah aspirasi, salah satunya penolakan terhadap rencana Perda Kawasan Tanpa Rokok. Kami juga menolak perda kawasan tanpa rokok Tanpa kawasan tanpa rokok, selama ini Temanggung aman-aman saja, serta meminta pembatasan impor tembakau. Perwakilan petani tembakau, Agus Setiawan menyatakan bahwa Kemendagri sebagai pihak yang menginisiasi amendemen PP nomor 109 tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Produk Tembakau Bagi Kesehatan dan mendorong terwujudnya Peraturan Daerah (Perda) kawasan bebas rokok.

<https://jatengtoday.com/petani-tembakau-di-temanggung-protas-perda-kawasan-tanpa-rokok-30433>)

Hampir semua pabrik rokok kretek membutuhkan tembakau Temanggung sebagai bahan baku utama. Daerah pengembangannya berada di Kabupaten Temanggung, meliputi lereng Gunung Sumbing, Sindoro dan Prau, pada ketinggian antara 500 hingga 1.500 m di atas permukaan laut (dpl). Hal ini dikarenakan tembakau Temanggung memiliki rasa khas dan aroma yang menonjol karena komposisi kadar nikotinnya tinggi, berkisar antara 3 sampai 8%, dengan kadar gula rendah, antara 2,04 sampai 7,57%.

Pengguna tembakau Temanggung yang utama adalah PT PR Gudang Garam dan PT Djarum. Industri rokok kretek lain yang selama ini juga menggunakan tembakau temanggung antara lain adalah PR. Bentoel, PR Sukun, PR Noyorono, PR Jambu Bol dan beberapa lainnya lagi. Sedangkan tembakau temanggung diproduksi oleh ribuan petani.

Adanya penolakan Perda tentang KTR dan PP Nomor 109 tahun 2012 tersebut didasari adanya anggapan para petani tembakau bahwa kebijakan pengendalian tembakau tersebut dapat merugikan dan menurunkan pendapatan petani. Larangan-larangan merokok ditempat-tempat umum akan dapat menurunkan tingkat penggunaan rokok di masyarakat sehingga produksi rokok juga akan menurun. Dengan menurunnya produksi rokok maka secara langsung permintaan tembakau pada petani di Kabupaten Temanggung juga akan menurun. Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa**

Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau di Kabupaten Temanggung”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis mengidentifikasi masalah yang ditemukan sebagai berikut:

1. Hasil produksi perkebunan tembakau merupakan salah satu sumber pemasukan terbesar di Temanggung maka jika ada pembatasan/pengendalian tembakau akan mengurangi pendapatan petani dan pendapatan daerah.
2. Pemerintah berupaya untuk merumuskan berbagai regulasi dan kebijakan yang dapat diimplementasikan dalam menanggulangi dampak bahaya rokok melalui peraturan perundang-undangan salah satunya yaitu Peraturan Gubernur Jawa Tengah No 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok bahwa Kawasan Tanpa Rokok di Daerah.
3. Pengendalian tembakau (*tobacco control*) di Indonesia berkaitan erat dengan berbagai aspek seperti kesehatan, ekonomi, lingkungan, sosial dan budaya sehingga sulit untuk diterapkan secara maksimal.
4. Implementasi Perda tentang KTR dan PP Nomor 109 tahun 2012 mendapat penolakan karena para petani tembakau bahwa beranggapan kebijakan pengendalian tembakau tersebut dapat merugikan dan menurunkan pendapatan petani.

C. Batasan Masalah

Agar masalah yang akan penulis bahas tidak meluas sehingga dapat mengakibatkan ketidakjelasan pembahasan, maka penulis akan membatasi masalah yang akan diteliti yaitu:

1. Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung.
2. Kendala-kendala dalam implementasi.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung?
2. Apa yang menjadi kendala-kendala implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung?

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung.
3. Untuk mendeskripsikan kendala-kendala implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung.

F. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis maupun praktis.

1. Segi Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan penemuan ilmu hukum dan pengembangan ilmu hukum yang terkait dengan masalah implementasi peraturan daerah dan kebijakan pengendalian tembakau.

2. Segi Praktis

a. Bagi Pemerintah Kabupaten Temanggung

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi dalam membuat kebijakan pengendalian tembakau yang tidak merugikan petani tembakau di Kabupaten Temanggung.

b. Bagi masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sarana memperoleh wawasan dan penjelasan atas kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang relevan dan digunakan sebagai sumber dalam penelitian ini adalah Azkha (2013), Santoso (2016), Wardhana (2016) dan Muliawati (2017). Untuk lebih jelasnya perbedaan antara penelitian terbaru dengan penelitian ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Persamaan	Perbedaan	Kebaruan
1	Azkha, Nizwardi (2013) “Studi Efektivitas Penerapan Kebijakan Perda Kota Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Menurunkan Perokok Aktif Di Sumatera Barat Tahun 2013”	Sama-sama membahas tentang kebijakan pemerintah daerah pada Perda tentang KTR	1. Tujuan Penelitian terdahulu memiliki tujuan untuk menganalisis efektivitas kebijakan Perda KTR sedangkan tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis implementasi kebijakan Perda KTR dan kendala-kendalanya. 2. Metode Penelitian terdahulu menggunakan metode penelitian mix (kualitatif dan kuantitatif) sedangkan penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan yuridis empiris 3. Lokasi Penelitian terdahulu dilakukan di Sumatera Barat sedangkan penelitian ini di Kabupaten Temanggung	1. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah Temanggung yang belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya 2. Penelitian ini menganalisis dari aspek hukum Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang KTR yang belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya
2	Santoso, Royadi	Sama-sama	1. Tujuan	1. Penelitian ini

(2016)	“Dilema Kebijakan Pengendalian Tembakau Di Indonesia”	mengkaji tentang kebijakan pengendalian tembakau	<p>Penelitian terdahulu memiliki tujuan untuk menganalisis proses kebijakan penentuan tarif cukai hasil tembakau, pertimbangannya dan dilema kebijakan serta solusinya sedangkan tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis implementasi kebijakan Perda KTR dan kendala-kendalnya.</p> <p>2. Fokus Penelitian terdahulu berfokus pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) RI tahun 2010 – 2015 sedangkan penelitian ini berfokus pada Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.</p> <p>3. Metode Penelitian terdahulu menggunakan metode kualitatif deskriptif sedangkan penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan yuridis empiris</p>	<p>dilakukan pada pemerintah daerah Temanggung yang belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya</p> <p>2. Penelitian ini menganalisis dari aspek hukum Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang KTR yang belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya</p>
3	Wardhana, M. Yollan Vierta (2016) “Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Panjang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Tahun 2014-2015”	Sama-sama membahas tentang implementasi kebijakan pemerintah daerah pada Perda tentang KTR	<p>1. Tujuan Penelitian terdahulu memiliki tujuan untuk menganalisis implementasi Perda Kota Padang No 2 Tahun 2014 tentang KTR sedangkan tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis implementasi kebijakan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang KTR dan kendala-kendalnya.</p> <p>2. Metode</p>	<p>1. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah Temanggung yang belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya</p> <p>2. Penelitian ini menganalisis dari aspek hukum Peraturan Gubernur Jawa</p>

			<p>Penelitian terdahulu menggunakan metode kualitatif deskriptif sedangkan penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan yuridis empiris.</p> <p>3. Lokasi Penelitian terdahulu dilakukan di Kota Padang Panjang sedangkan penelitian ini di Kabupaten Temanggung</p>	<p>Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang KTR yang belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya</p>
4	<p>Muliawati, Antika (2017)</p> <p>“Kebijakan Pengendalian Tembakau Terhadap Eksistensi Industri Tembakau Di Jember (1999-2015)”</p>	<p>Cristi</p> <p>Sama-sama mengkaji tentang kebijakan pengendalian tembakau</p>	<p>1. Tujuan Penelitian terdahulu memiliki tujuan untuk menganalisis latarbelakang kebijakan, dampak kebijakan, respon industri rokok dan tanggapan pemerintah terhadap masalah yang timbul dari kebijakan pengendalian tembakau sedangkan tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis implementasi kebijakan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang KTR dan kendala-kendalanya.</p> <p>2. Metode Penelitian terdahulu menggunakan metode sejarah sedangkan penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan yuridis empiris.</p> <p>3. Lokasi Penelitian terdahulu dilakukan di Kota Padang Panjang sedangkan penelitian ini di Kabupaten Temanggung</p>	<p>1. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah Temanggung yang belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya</p> <p>2. Penelitian ini menganalisis dari aspek hukum Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang KTR yang belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya</p>

Penelitian Azkha (2013) dengan judul “Studi Efektivitas Penerapan Kebijakan Perda Kota Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) Dalam Upaya Menurunkan Perokok Aktif Di Sumatera Barat Tahun 2013”. Penelitian ini dilakukan dengan mix method yaitu berupa penelitian kuantitatif dan kualitatif dengan *design explanatory*. Berdasarkan data kuantitatif dapat dilihat bahwa di tiga kabupaten perokok masih mencapai 59%. Di Padang Panjang, peraturan ini sudah berjalan karena adanya komitmen dari Walikota dan DPR, di Padang Panjang tidak ditemukan lagi iklan rokok, adanya sanksi bagi perokok terutama bagi pegawai yang merokok dikantor atau di sekolah berdasarkan Perda No 8/2009, dana yang tersedia untuk sosialisasi dan pengawasan KTR berjumlah Rp75.000.000,00 dari cukai rokok dan Rp24.000.000,00 dari APBD. Di Kota Payakumbuh juga adanya komitmen dari Walikota dan dukungan dari Dinas Kesehatan berdasarkan Perda KTR No. 15/2011. Dibentuknya Tim Pengawas KTR dengan dialokasikan dana untuk sosialisasi dan pengawasan sebesar Rp341.278.129,00. Kota Padang baru perusahaan swasta yang telah menerapkan KTR seperti BANK, sedangkan di kantor pemerintahan, sekolah dan tempat umum belum sepenuhnya dilaksanakan KTR. Iklan rokok masih bebas terpasang, belum ada sanksi bagi perokok sedangkan Peraturan Walikota KTR sudah ada No. 14/2011 dengan dana yang disediakan Rp. 85.000.000,-.

Penelitian Santoso (2016) dengan judul “Dilema Kebijakan Pengendalian Tembakau Di Indonesia”. Jenis penelitian ini yaitu kualitatif dengan hasil penelitian bahwa isu strategis dalam kebijakan pengendalian tembakau di Indonesia, adalah dilema dalam pengambilan kebijakan. Proses ini terus berjalan

setiap tahunnya dalam masa pengajuan RAPBN hingga APBN disahkan, dari siklus periode April hingga Oktober. Hasil penelitian diatas, nampak pertarungan dilema dari penentuan tarif cukai tembakau dari 2010 hingga 2015, antara isu perlunya penerimaan negara dan isu tuntutan kesehatan yang sama-sama menguat. Pemerintah selalu melakukan kajian dan evaluasi mengenai ketentuan tarif cukai produk hasil tembakau yang beredar di Indonesia, yang pada akhirnya diputuskan atau ditetapkan PMK RI tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau.

Wardhana (2016) dengan judul “Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Tahun 2014-2015”. Pendekatan penelitian yaitu kualitatif deskriptif dengan hasil penelitian bahwa implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam pelaksanaannya secara umum telah berhasil menciptakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dan mewujudkan lingkungan yang sehat serta bebas dari polusi asap rokok. Dengan terlaksananya penerapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) tersebut dapat membatasi ruang gerak perokok aktif, ini juga membuat perokok akhirnya berusaha berhenti merokok. Dampak yang lebih penting adalah makin luasnya perlindungan terhadap perokok pasif.

Penelitian Muliawati (2017) dengan judul “Kebijakan Pengendalian Tembakau Terhadap Eksistensi Industri Tembakau Di Jember (1999-2015)”. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan histori/sejarah dengan hasil penelitian bahwa berbagai kebijakan pengendalian tembakau yang memberikan dampak bagi eksistensi industri tembakau di Jember kemudian

mendapat respons dari masyarakat tembakau di Jember. APTI Jember merespons kebijakan pengendalian tembakau dengan menggelar aksi unjuk rasa, untuk memprotes kebijakan pengendalian tembakau. Pengusaha industri rokok di Jember melakukan perlawanan pasif dengan memproduksi rokok tanpa cukai, sebagai bentuk respons dari tingginya tarif cukai rokok. Respons pemerintah Jember untuk melestarikan pengusahaan tembakau di Jember juga patut dipertanyakan, karena beberapa kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah Jember cenderung lebih mendukung upaya pengendalian tembakau. Hal tersebut dapat dilihat dari Peraturan Bupati Jember No. 27 Tahun 2013 dan usaha pemerintah Jember melalui Dinas Perindustrian Perdagangan dan ESDM dalam memberantas rokok tanpa cukai, tanpa memberikan solusi yang tepat bagi industri rokok rumahan di Jember.

Penelitian Hawkins *et al* (2016) dengan judul "*Impact of Tobacco Control Policies on Adolescent Smoking*". Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan hasil penelitian bahwa dampak kebijakan pengendalian rokok bagi remaja yaitu terjadinya penurunan angka perokok dikalangan remaja. Kebijakan pemerintah melalui pajak rokok dan undang-undang bebas rokok berpengaruh terhadap penurunan frekuensi merokok. Undang-undang bebas rokok bisa menjadi strategi yang tidak efektif untuk mengurangi merokok di antara semua remaja.

Penelitian Farrelly (2017) dengan judul "*Taking Stock of Tobacco Control Program and Policy Science and Impact in the United States*". Hasil penelitian menunjukkan bahwa penurunan 60% dalam prevalensi merokok di kalangan orang dewasa A.S. selama 50 tahun terakhir merupakan pencapaian kesehatan

masyarakat yang signifikan. Penurunan ini sebagian didorong oleh program dan kebijakan pengendalian tembakau nasional, negara bagian, dan lokal, seperti kampanye pendidikan publik; hukum udara bebas asap rokok yang meluas; harga rokok yang lebih tinggi yang telah didorong oleh kenaikan besar dalam pajak cukai federal, negara bagian, dan lokal; dan perubahan-perubahan tingkat kebijakan dan sistem pengendalian tembakau lainnya yang mencegah merokok.

B. Landasan Teori

1. Teori Desentralisasi

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagvrhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. esentralisasi dan otonomi ini memberikan jaminan yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan. Menurut Bagir Manan, yang mendasar dalam pemberian otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, tetapi agar pemerintahan dapat efisien dan efektif. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*straatsrechtelijke*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijke*). Sebagai tatanan kenegaraan otonomi berkaitan dengan dasar – dasar bernegara dan susunan organisasi negara (Manan, 2002:24).

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam kerangka sistem kenegaraan. Dalam Negara kesatuan seperti Indonesia, penyerahan wewenang dari pemerintah diserahkan kepada daerah otonom. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu serta berwenang mengatur dan mengurus kepentingan

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara kesatuan.

Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun administrasi, maka pada jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi. Otonomi artinya kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan yang bersifat nasional. Karena itu, desentralisasi menimbulkan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah adalah konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada pemerintahan daerah. (Maddick, 2007: 9-10).

Rodinelli seperti dikutip oleh Hendry Maddick mengatakan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, dan kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administrasi daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat. Desentralisasi menunjukkan model hubungan kekuasaan antar organisasi, sedangkan dekonsentrasi menunjukkan model hubungan kekuasaan intra organisasi (Maddick, 2007: 11)

2. Teori Perlindungan, Penegakkan dan Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara (HAN)

Menurut Rahardjo (2003: 121) bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu hak

asasi manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingan tersebut. Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum sebagai suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia landasannya adalah Pancasila sebagai ideology dan falsafah negara yang didasarkan pada konsep *Rechstaat* dan *Rule Of Law*. Dimana prinsip perlindungan hukum Indonesia menitik beratkan pada prinsip perlindungan hukum pada harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Sedangkan prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia tersebut merupakan konsep yang lahir dari sejarah barat, yang diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban oleh masyarakat dan pemerintah.

Penegakkan hukum administrasi negara (HAN) merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi negara guna mengakhiri pelanggaran tersebut dengan melakukan suatu tindakan nyata. Tujuan dari penegakan norma hukum administrasi negara adalah terwujudnya tertib hukum (*legal order*) dalam rangka melindungi kepentingan umum (Tjandra, 2018: 217).

Hukum administrasi negara adalah himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab, maka negara berfungsi. Dengan kata lain Hukum Administrasi Negara merupakan sekumpulan peraturan yang memberi wewenang kepada administrasi negara untuk mengatur masyarakat (Hidayat, 2009: 6). Sedangkan arti pengawasan dalam HAN adalah pengawasan dalam hubungan hukum istimewa yang diadakan dan yang memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas yang dibebankan secara istimewa untuk kepentingan umum, seperti kesehatan masyarakat, pengajaran, dan lain-lain. Maka pengawasan kebijakan dalam Hukum Administrasi Negara sangat penting dalam mengendalikan, menjaga dan menjamin keberhasilan jalannya kebijakan pemerintah tersebut.

Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi negara tersebut.

Penegakan hukum dilaksanakan untuk mengatasi ketidakpatuhan hukum. Lebih lanjut disebutkan bahwa penegakan hukum itu dilaksanakan melalui pengawasan dan penerapan sanksi dengan menggunakan sarana hukum yang bersifat administratif, pidana, dan keperdataan dengan maksud agar peraturan

perundang-undangan itu dipatuhi. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktek sebagaimana seharusnya patut ditaati. Meskipun demikian, pada kenyataannya aturan-aturan hukum itu tidak selalu ditaati. Penegakan hukum tidak selalu berlangsung secara efektif. Hal ini karena penegakan hukum itu merupakan suatu proses yang melibatkan banyak factor diantaranya: faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan dan faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup (Soekanto, 2018: 8).

3. Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman

Teori sistem hukum merupakan teori dari Lawrence M. Friedman tahun 1975 yang ditulis dalam bukunya yang berjudul "*The Legal System A Social Science Perspective*". Pada teori sistem hukum tersebut menyebutkan bahwa sistem hukum meliputi 3 (tiga) unsur, yakni struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Ketiga unsur atau komponen sistem hukum tersebut saling terkait satu sama lain dengan mengibaratkan struktur sebuah sistem adalah kerangka badannya, tubuh institusionalnya yang menjaga agar proses mengalir dalam batas-batasnya (Friedman, 2013: 15).

a. Struktur hukum

Struktur hukum mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang upamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antar lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan seterusnya. (Soerjono Soekanto, 2018:59-60). Struktur berhubungan erat dengan aparat penegakan hukum, yaitu perangkat, berupa sistem tata kerja dan pelaksana dari ketentuan ketentuan yang diatur dalam substansi hukum. Dalam arti sempit, aparatatur penegak hukum yang terlibat tegaknya hukum itu, dimulai dari saksi, polisi, penasihat hukum, jaksa hakim dan petugas sipir pemasyarakatan.

b. Substansi hukum

Substansi hukum mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan (Soerjono Soekanto, 2018:59-60). Komponen substansi hukum disini adalah keseluruhan aturan hukum (termasuk asas hukum dan norma hukum), baik yang tertulis (*law books*) maupun tidak tertulis (*living law*), serta putusan pengadilan yang dipedomani oleh masyarakat dan pemerintah. Substansi hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis tersebut dengan sendirinya harus berakar dan mengakar pada falsafah bangsa Indonesia, yaitu Pancasila, yang berfungsi pula sebagai pedoman, pemandu, atau penuntun bagi pembentukan dan penerapan hukum di Indonesia.

c. Kultur hukum atau kebudayaan

Kultur hukum atau kebudayaan bahwa sistem hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (dihindari) (Soerjono Soekanto, 2018:59-60).

Pemahaman kultur budaya menyangkut dua unsur yaitu: kultur budaya bagi penegak hukum itu sendiri yaitu sebagaimana sikap perilaku penegak hukum itu dalam penegakan hukum sehari-hari berdasarkan aturan hukum secara profesional. Kultur budaya masyarakat adalah bentuk pemahaman masyarakat dalam menyatakan sikap terhadap aturan-aturan hukum itu, hal ini berkaitan juga dengan psikologi masyarakat dalam lingkup dimana hukum tersebut berlaku.

Korelasi teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman dengan penelitian ini yaitu implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung dapat efektif apabila didukung dengan kultur hukum, substansi hukum dan budaya hukum sebagai pembentuk sistem hukumnya.

C. Landasan Konseptual

1. Tinjauan tentang Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Winarno (2007: 18) kebijakan dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara

tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sedangkan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya.

Kebijakan publik merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah dalam mewujudkan nilai-nilai kepublikan. Wujud dari nilai-nilai kepublikan diantaranya yaitu (1) nilai-nilai yang di idealkan masyarakat seperti keadilan, persamaan, dan keterbukaan; (2) memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, kriminalitas, dan pelayanan publik yang buruk; (3) memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat seperti mendorong investasi, inovasi pelayanan dan peningkatan ekspor; (4) melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan masyarakat, misalnya dengan membuat undang-undang perlindungan konsumen, izin trayek dan izin gangguan (Handoyo, 2013:20).

Tangkilisan (2003:1) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara

terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Menurut Suharno (2010:22), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Kebijakan publik memiliki empat ciri-ciri kebijakan seperti dijelaskan di bawah ini.

- 1) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam system politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- 2) Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.
- 3) Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- 4) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik.

b. Tahap-Tahap Pembuatan Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Winarno (2007: 32-34) dapat dijabarkan sebagai berikut.

1) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing

untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

4) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar

untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

c. Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Wahab, 2007:65).

Indikator suksesnya suatu kebijakan adalah implementasinya yang baik dan efektif cenderung tanpa memiliki hambatan. Menurut teori implementasi dari George C. Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) bahwa implementasi dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Komunikasi yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Komunikasi tersebut penting karena implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten

Temanggung membutuhkan komunikasi antara pemangku kebijakan Pemerintahan Kabupaten Temanggung dengan seluruh unsur masyarakat Kabupaten Temanggung.

Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung dikatakan baik jika setiap unsur pemangku kebijakan pemerintahan Kabupaten Temanggung serta seluruh elemen masyarakat mendapat pesan yang jelas tentang apa yang harus dilakukan agar keseluruhan tujuan baik individu, kelompok, dan secara umum dapat dicapai. Sekretariat daerah Kabupaten Temanggung wajib mengidentifikasi, mencatat, dan mengkomunikasikan informasi dalam bentuk dan waktu yang tepat dan diselenggarakan secara efektif.

Komunikasi yang efektif dapat tercapai apabila sekretariat daerah Kabupaten Temanggung atau dalam hal ini implementasi upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung tersebut sekurang-kurangnya menyediakan dan memanfaatkan berbagai bentuk dan sarana komunikasi dan mengelola, mengembangkan, dan memperbarui sistem informasi secara terus menerus. Komunikasi yang baik akan mampu membuat kesepakatan para unsur pemerintah atau dinas-dinas terkait, dan masyarakat Kabupaten Temanggung lebih mudah dalam implementasi peraturan daerah tersebut dan sesuai dengan kondisi yang ada sehingga akan menghasilkan rekomendasi berupa saran dan pendapat yang memang menjadi kebutuhan atau kepentingan para pihak.

b. Sumberdaya

Isi kebijakan yang telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

Sumberdaya ini berkaitan dengan implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung. Komponen sumber daya dalam implementasi Perda ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan kebijakan, adanya kewenangan yang menjamin bahwa kebijakan dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kebijakan seperti dana dan sarana prasarana.

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif

yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Terkait dengan disposisi dalam implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung adalah Bupati Kabupaten Temanggung dapat melimpahkan tugas kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait yang merupakan supporting sistem dalam pelaksanaan perda di Kabupaten Temanggung. Adapun tugas dari Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait perda tersebut adalah untuk mengkoordinasikan dan mengawal seluruh tahapan pelaksanaan Perda tersebut, serta memfasilitasi seluruh kebutuhan atas materi yang diperlukan untuk melaksanakan peraturan daerah di Kabupaten Temanggung.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Hal ini berkaitan dengan tindak lanjut dari rekomendasi yang telah

diberikan oleh Bupati Kabupaten Temanggung selaku Pembina dan Pengawas peraturan daerah tersebut kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait hal ini adalah bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung. Apabila terlalu banyak prosedur dalam tindak lanjutnya akan menyebabkan tidak atau bahkan lama tercapainya suatu tujuan dari implementasi tersebut. Dalam suatu kebijakan negara dalam bidang hukum memerlukan sarana sebagai daya dukung dalam proses implementasi yang baik dan efektif.

Pada penelitian ini, teori implementasi digunakan untuk menganalisis permasalahan berupa faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung. Faktor pendukung dan penghambat tersebut dianalisis melalui faktor yang mempengaruhi implementasi dalam teori C. Edward III yang meliputi komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

2. Tinjauan Tentang Peraturan Daerah

a. Peraturan Daerah

Phillipus M. Hadjon yang dikutip oleh Astawa (2012: 70), memberikan definisi Peraturan Daerah adalah:

- (1) Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- (2) Tidak boleh mengatur sesuatu hak yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

- (3) Tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawahnya.

Ketentuan yang tercantum dalam Pasal 18 ayat 6 UUD NRI Tahun 1945 menetapkan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Peraturan Daerah merupakan salah satu dari jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat 6 UUD NRI Tahun 1945 maka setiap daerah diberikan wewenang untuk membuat sendiri peraturan daerahnya.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa peraturan daerah di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional.

Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011), menjadi landasan hukum untuk penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk juga peraturan lokal tadi yaitu peraturan daerah yang berlaku mengikat bagi daerah tempat peraturan daerah itu dibentuk.

Peraturan Daerah merupakan produk hukum daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dalam pelaksanaannya berlaku secara lokal, sehingga kekuatan mengikatnya hanya pada daerah dibentuk.

Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi/kabupaten/kota. Peraturan daerah pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana dijelaskan di atas, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah yang dibuat oleh suatu daerah, baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah, namun dalam asas hukum pemberlakuannya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau menyangkut kepentingan umum.

b. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Bagir Manan yang dikutip oleh Tjandra dan Harsono (2009: 25-28) terdapat 4 (empat) landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas. Keempat landasan tersebut adalah:

1) Landasan Yuridis

Landasan ini berkaitan dengan ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar

hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan aturan. Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi 3 hal: kewenangan dari pembuat perundang-undangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur dan keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan perundang-undangan.

2) Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis yaitu satu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian inilah maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat.

3) Landasan Filosofis

Landasan ini berkaitan dengan dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*rechthvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

4) Landasan Politis

Landasan ini berkaitan dengan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara, hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (Propenas) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan di laksanakan selama pemerintahannya ke depan.

3. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 angka 3 bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 pasca-amandemen itu mengatur mengenai pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, "Pemerintahan

daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, pada pasal 18 ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Pasal 18 ayat (6) menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah tidak hanya dilakukan oleh pemerintah daerah saja yaitu kepala daerah dan perangkat daerah, tapi juga oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Dengan kata lain, bahwa fungsi dan peran kepala daerah, perangkat daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kedudukannya tidak saling membawahi, namun terikat dalam sistem kemitraan (Sunarno, 2009: 5)

b. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah bahwa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- 1) Kepastian hukum
Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- 2) Tertib penyelenggara negara

Tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

- 3) **Kepentingan umum**
Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- 4) **Keterbukaan**
Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) **Proporsionalitas**
Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- 6) **Profesionalitas**
Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 7) **Akuntabilitas**
Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- 8) **Efisiensi**
Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- 9) **Efektivitas**
asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- 10) **Keadilan.**
asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Pelaksanaan pemerintahan daerah harus berdasarkan asas-asas penyelenggaraan pemerintah, yaitu:

1. Asas desentralisasi

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan

tanggung jawab mengenai urusan-urusan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri (Kansil, 2001: 3).

Asas desentralisasi menurut Pasal 1 butir 8 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

2. Asas dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi (Kansil, 2001: 4).

Asas dekonsentrasi menurut Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

3. Asas pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan wajib pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas. Misalnya, kotamadya menarik pajak-pajak tertentu seperti pajak kendaraan, yang sebenarnya menjadi hak dan urusan pemerintah pusat (Kansil, 2001: 4).

Asas tugas pembantuan menurut Pasal 1 butir 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa asas tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

4. Dampak Kebijakan Pengendalian Tembakau

Indonesia adalah satu-satunya negara Asia Pasifik yang hingga saat ini belum menandatangani dan menyetujui ratifikasi Konvensi Kerangka Kerja Organisasi Kesehatan Dunia tentang Pengendalian Tembakau (*Framework Convention on Tobacco Control* atau FCTC). FCTC secara komprehensif melarang promosi, iklan, dan sponsor rokok, sementara Indonesia Pemerintah tidak melarang iklan rokok, meskipun UU Penyiaran Indonesia Pasal 46 Ayat 3b melarang promosi zat adiktif, dan tembakau termasuk dalam zat adiktif dalam Undang-Undang Kesehatan Indonesia Pasal 113 (Pawitan, 2010:2).

Alasan tidak menandatangani konvensi internasional tentang pengendalian tembakau seharusnya disebabkan oleh ketakutan akan kerugian ekonomi karena

mitos pentingnya tembakau dalam perekonomian Indonesia. Industri tembakau dan tenaga kerja yang terlibat dalam pembuatan dan penjualan tembakau menentang kebijakan pengendalian tembakau dengan menyatakan bahwa kebijakan tersebut akan menyebabkan pengangguran besar-besaran, dan menyebabkan krisis ekonomi, karena banyak pihak terlibat, seperti 2,4 juta petani tembakau, 1,5 juta cengkeh petani, 400.000 orang di industri rokok, 4,8 juta di tingkat ritel, dan 1 juta pekerja di industri terkait, yang tercatat pada 2008 (Pawitan, 2010:2).

Kebijakan pengendalian tembakau di Indonesia masih menimbulkan perdebatan yang panjang, mulai dari hak asasi seorang perokok, fatwa haram merokok di tempat umum sampai dengan dampak anti rokok terhadap perekonomian dan tenaga kerja di Indonesia. Besarnya devisa yang diberikan oleh perusahaan rokok dan perdebatan panjang tersebut membuat pemerintah Indonesia masih menunda menandatangani dan meratifikasi FCTC. Padahal hasil kajian di beberapa negara menunjukkan bahwa kebijakan merupakan cara yang efektif untuk mengendalikan tembakau atau lebih khusus lagi untuk mengurangi kebiasaan merokok. Tobacco Control Support Center Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia (TCSC-IAKMI) bekerja sama dengan Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA) dan World Health Organization (WHO) Indonesia melaporkan empat alternatif kebijakan yang terbaik untuk pengendalian tembakau, yaitu 1) menaikkan pajak (65% dari harga eceran), 2) melarang semua bentuk iklan rokok, 3) mengimplementasikan 100% kawasan tanpa rokok di tempat umum, tempat kerja, tempat pendidikan, dan 4) memperbesar peringatan

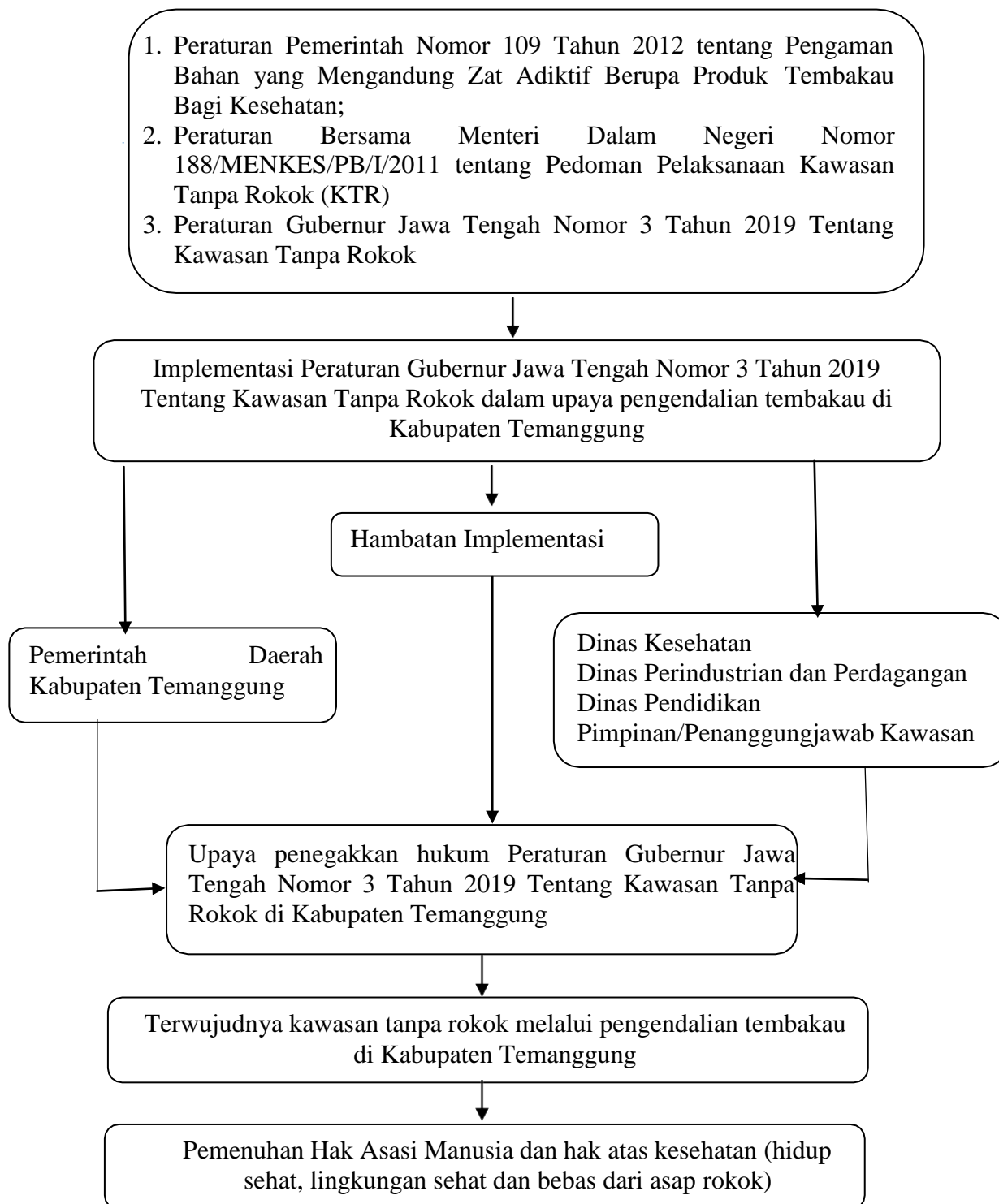
merokok dan menambahkan gambar akibat kebiasaan merokok pada bungkus rokok (Prabandari, 2009: 219).

Tembakau sebagai salah satu komoditas yang memiliki sumbangsih besar terhadap penerimaan negara, pemerintah justru mengeluarkan beberapa kebijakan yang menentang terhadap perkembangan pemasaran tembakau khususnya rokok. Terdapat beberapa kebijakan pemerintah yang dinilai menentang terhadap perkembangan produk-produk tembakau dikalangan masyarakat, antara lain: (1) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengaman Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan; (2) Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri NOMOR 188/MENKES/PB/I/2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Hal tersebut tentunya memberikan dampak terhadap tren perkembangan industri rokok. Kemudian, kebijakan tersebut juga memberikan dampak tidak langsung (*indirect effect*) terhadap petani tembakau (Khanifa, 2018: 61).

Menurunnya jumlah industri rokok diyakini akan berdampak terhadap permintaan tembakau di pasar. Ketidakseimbangan antara permintaan dengan jumlah produksi tembakau ditingkat petani diyakini dapat berpengaruh terhadap harga tembakau. Sehingga dampak inilah yang menjadi pemicu ketidakstabilan harga ditingkat petani. Struktur pasar tembakau berbentuk oligopsoni, dimana penentuan harga sepenuhnya dikuasai oleh pedagang pengumpul. Sementara itu pedagang besar yang menguasai pembelian dari pedagang pengepul dan menjualnya ke pihak pabrikan rokok. kondisi ini juga dinilai sebagai pemicu ketidakstabilan harga tembakau ditingkat petani. Tidak jarang pihak pengepul atau

juragan memainkan harga tembakau guna memaksimalkan keuntungan sendiri tanpa memperhitungkan kerugian yang harus ditanggung oleh petani. Besaran biaya yang harus dikeluarkan petani saat proses produksi sampai panen cukup tinggi, kondisi tersebut tidak diimbangi dengan total penerimaan petani saat musim panen.

D. Kerangka Pemikiran Penelitian



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran Penelitian

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan kualitatif. Metode ini tidak berdasarkan angka-angka yang statistik namun lebih pada suatu pemahaman terhadap makna dari realita yang diteliti dan deskripsi secara normatif. Pertimbangan metode ini berdasarkan bukti-bukti yang didapatkan langsung di lapangan dan berinteraksi secara langsung antara peneliti dengan sumber data (Moleong, 2010:11).

Penggunaan pendekatan kualitatif ini, di harapkan temuan-temuan dalam pelaksanaan penelitian dapat dideskripsikan secara lebih rinci, lebih jelas, dan lebih akurat. Temuan tersebut antara lain berbagai hal yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung. Selain itu juga dapat mengintepretasikan hukum berdasarkan hasil penelitian di lapangan terkait dengan implementasi kebijakan pengendalian tembakau.

B. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini yaitu yuridis empiris. Menurut Soekanto dan Mamuji, (2013: 14) bahwa penelitian yuridis *empiris* adalah sebuah metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata atau dapat dikatakan melihat, meneliti, bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat. Peneliti

menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dikarenakan penelitian ini memadukan antara penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan.

Penelitian hukum yuridis empiris dapat juga diartikan sebagai penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat. Penggunaan yuridis empiris berguna mengkaji masalah dengan menggunakan dasar peraturan perundang-undangan yang ada yaitu Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, pendekatan yang dilakukan secara langsung kelapangan untuk melihat fenomena implementasi kebijakan dan dampaknya terkait kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Sekretariat Daerah Temanggung yang berlokasi di Jl. Ahmad Yani No.32, Dongkelan Utara, Jampiroso, Kec. Temanggung, Kabupaten Temanggung. Selain itu juga pada Asosiasi petani Tembakau Indonesia (APTI) Temanggung yang merupakan cabang (DPC) dari APTI DPD Jawa Tengah.

D. Fokus Penelitian

Fokus dalam penelitian ini yaitu (1) implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung; dan (2) faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung.

E. Sumber Data

Penelitian hukum empiris ini, jenis data yang digunakan peneliti berupa data primer dan data sekunder (Marzuki, 2007: 141).

1. Sumber Data Primer

Soekanto dan Mamudji (2013:12) bahwa data primer adalah data yang diperoleh dan dikumpulkan secara langsung dari lapangan yang menjadi obyek penelitian atau yang diperoleh secara langsung dari responden-responden berupa keterangan atau fakta-fakta.

Peneliti memperoleh sumber data primer melalui kegiatan wawancara langsung kepada informan penelitian. Dari kegiatan tersebut diperoleh informasi utama tentang masalah penelitian yaitu implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung; dan dampak kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung.

2. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, dengan menelaah buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan. Sumber data sekunder diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer adalah bahan yang isinya mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah misalnya berbagai peraturan perundang-undangan atau putusan pengadilan (Ashshofa, 2013:103). Bahan-bahan hukum primer

dalam penelitian ini diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:

- a. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengaman Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan;
- c. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri Nomor 188/MENKES/PB/I/2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok (KTR)
- d. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

Bahan hukum sekunder, erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu untuk menganalisa dan memahami dari bahan hukum primer. Pada penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder berupa tulisan-tulisan para ahli dibidang hukum dalam bentuk karya ilmiah, buku teks, hasil penelitian, jurnal, majalah-majalah dan artikel-artikel yang berhubungan dengan masalah kebijakan pengendalian tembakau.

Bahan hukum tersier meliputi bahan-bahan yang membantu memberi tambahan informasi terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang dimaksud disini yaitu Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

F. Teknik Pengambilan Data

Teknik pengambilan data yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara, yaitu percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (*Interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*narasumber*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Wawancara dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung di mana semua pertanyaan disusun secara sistematis. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi yang benar dan akurat dari sumber. Wawancara ini dilakukan dengan narasumber:

- a. Kepala Bagian Hukum di Sekretariat daerah Kabupaten Temanggung
- b. Ketua Asosiasi petani Tembakau Indonesia (APTI) Temanggung
- c. Anggota/Pengurus Asosiasi petani Tembakau Indonesia (APTI) Temanggung
- d. Masyarakat petani tembakau di Temanggung.

2. Dokumentasi

Studi dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu, dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seseorang. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif. Metode dokumentasi dalam penelitian ini digunakan untuk mencari data guna melengkapi dan memperkuat data yaitu

dokumen profil Sekretarat daerah Kabupaten Temanggung dan Asosiasi petani Tembakau Indonesia (APTI) Temanggung.

G. Validitas Data

Validitas diterapkan dalam rangka membuktikan temuan hasil lapangan dengan kenyataan yang diteliti di lapangan. Keabsahan data dilakukan dengan meneliti kredibilitasnya menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Teknik triangulasi yang banyak digunakan adalah pemeriksaan melalui sumber lainnya (Moleong, 2010:330). Dengan demikian terdapat triangulasi sumber, teknik pengumpulan data dan waktu (Sugiyono, 2015:372).

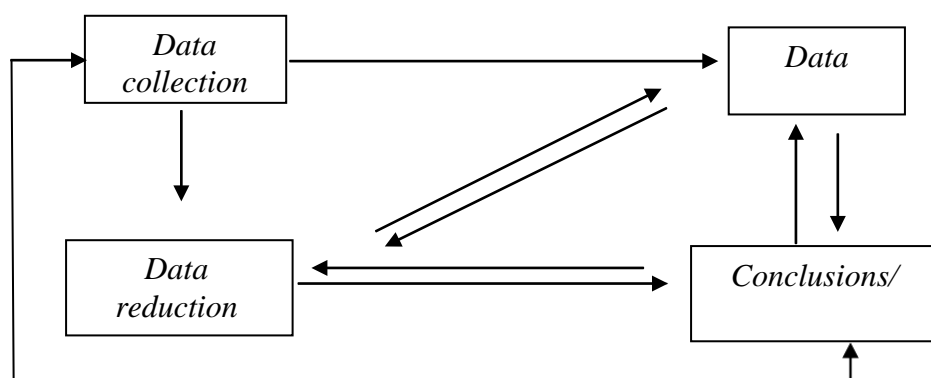
- 1) Triangulasi sumber yaitu untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber.
- 2) Triangulasi teknik pengumpulan data untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Misalnya data diperoleh dengan cara wawancara, lalu dicek dengan observasi, dokumentasi, atau kuesioner.
- 3) Triangulasi waktu karena waktu juga sering mempengaruhi kredibilitas data.

Untuk menguji keabsahan data dalam penelitian ini, digunakan triangulasi sumber dan triangulasi metode. Triangulasi sumber dilakukan dengan cara menanyakan hal yang sama melalui sumber yang berbeda, dalam hal ini sumbernya adalah Sekda Kabupaten Temanggung, Ketua APTI Temanggung dan

masyarakat petani tembakau. Selain itu untuk mendapatkan data yang kredibel juga dilakukan melalui kegiatan wawancara, observasi dan dokumentasi.

H. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif melalui pengumpulan data wawancara dan dokumentasi. Adapun siklus dari keseluruhan proses analisis data kualitatif oleh Miles dan Huberman (Sugiyono, 2015: 338) adalah dengan tahapan:



Gambar 3.1
Analisis Data: Model Interaktif

1. Langkah pertama dalam analisis data yaitu pengumpulan data (*data collection*). Peneliti mengumpulkan data-data penelitian melalui kegiatan wawancara dan dokumentasi di Kabupaten Temanggung..
2. Langkah kedua, setelah pengumpulan data adalah reduksi data (pengurangan data). Peneliti melakukan reduksi atau membuang data-data yang tidak penting dan memfokuskan pada informasi dan data penting yang dapat dijadikan sebagai jawaban dalam permasalahan

penelitian ini. Kemudian data ini dibuat pemaparan (uraian) untuk mendapatkan kesimpulan data sebagai bahan penyajian data.

3. Langkah ketiga yaitu penyajian data. Setelah dipaparkan (diuraikan), selanjutnya data disajikan dalam uraian-uraian naratif untuk memperjelas dan penyajian data dibuat untuk memberikan deskripsi mengenai data yang telah dikumpulkan dan memudahkan untuk pengambilan keputusan.
4. Langkah terakhir adalah penarikan kesimpulan atau verifikasi, setelah data disajikan, maka dilakukan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Sekretariat Daerah (Sekda) Kabupaten Temanggung

Sekretariat Daerah adalah unsur pembantu pimpinan pemerintah daerah, yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung berada di Jl. Ahmad Yani No.32, Dongkelan Utara, Jampiroso, Kec. Temanggung, Kabupaten Temanggung. Menurut Peraturan Bupati Temanggung Nomor 45 Tahun 2019 tentang Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung bahwa Sekda Kabupaten Temanggung mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Sekda Kabupaten Temanggung mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Pengkoordinasian penyusunan kebijakan daerah
- b. Pengkoordinasian pelaksanaan penyusunan kebijakan daerah
- c. Pembinaan dan fasilitasi penyelenggaraan kebijakan daerah
- d. Pengkoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah
- e. Pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kebijakan daerah
- f. Pelayanan administrasi dan pembinaan aparatur sipil negara
- g. Pelaksanaan tugas kedinasan lain yang diberikan oleh bupati sesuai dengan fungsinya.

Sekda Kabupaten Temanggung membawahi asisten pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, asisten perekonomian dan pembangunan serta asisten administrasi.

1. Asisten Pemerintahan Dan Kesejahteraan Rakyat

Asisten ini memiliki tugas membantu sekretaris daerah dalam mengkoordinasikan perumusan, penyelenggaraan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan daerah bidang pelayanan administrasi dan pembinaan Aparatur Sipil Negara.

1) Bagian pemerintahan

Bagian hukum memiliki tugas pengkoordinasian, perencanaan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan pemerintah daerah bidang tata pemerintahan, otonomi daerah, kerjasama dan fasilitasi perangkat daerah.

2) Bagian Hukum

Bagian hukum memiliki tugas pengkoordinasian, perencanaan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan pemerintah daerah bidang peraturan perundang-undangan, bantuan hukum dan HAM, informasi dan dokumentasi hukum.

3) Bagian kesejahteraan rakyat

Bagian hukum memiliki tugas pengkoordinasian, perencanaan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan pemerintah daerah bidang keagamaan, sarana prasarana keagamaan serta kesejahteraan rakyat dan bina mental.

2. Asisten Perekonomian Dan Pembangunan

Asisten ini memiliki tugas membantu sekretaris daerah dalam mengkoordinasikan perumusan, penyelenggaraan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan daerah bidang perekonomian, administrasi pembangunan dan pelaksanaan layanan pengadaan serta pelayanan administrasi dan pembinaan aparatur sipil negara. Asisten perekonomian dan pembangunan membawahi:

1) Bagian perekonomian

Bagian perekonomian memiliki tugas pengkoordinasian, perencanaan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan pemerintah daerah bidang ekonomi daerah, produksi daerah, badan usaha milik daerah.

2) Bagian pembangunan

Bagian pembangunan memiliki tugas pengkoordinasian, perencanaan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan pemerintah daerah bidang administrasi pembangunan, pengendalian pembangunan serta evaluasi dan pelaporan.

3) Bagian pengadaan barang/jasa

Bagian pengadaan barang/jasa memiliki tugas pengkoordinasian, perencanaan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan pemerintah daerah bidang pengelolaan pengadaan barang/jasa, pengelolaan layanan

pengadaan secara elektronik, pembinaan sumber daya manusia serta pelaksanaan pendampingan, konsultasi dan bimbingan teknis pengadaan barang/jasa, penyelenggaraan barang/jasa serta penyampaian informasi serta penyelesaian sengketa barang dan jasa.

3. Asisten Administrasi

Asisten ini memiliki tugas membantu sekretaris daerah dalam mengkoordinasikan perumusan, penyelenggaraan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan daerah bidang ketatalaksanaan, kelembagaan, pelayanan publik, pendayagunaan aparatur, urusan rumah tangga, tata usaha dan keuangan pimpinan, protokol serta kehumasan. Asisten administrasi membawahi:

1) Bagian umum

Bagian umum memiliki tugas pengkoordinasian, perencanaan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan pemerintah daerah bidang rumah tangga, keuangan, tata usaha dan keprotokolan.

2) Bagian organisasi dan tatalaksana

Bagian ini memiliki tugas pengkoordinasian, perencanaan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan pemerintah daerah bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, pelayanan publik, pendayagunaan aparatur dan budaya kerja.

3) Bagian hubungan masyarakat

Bagian ini memiliki tugas pengkoordinasian, perencanaan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pembinaan dan fasilitasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan pemerintah daerah bidang perekaman, penyajian data, mempublikasikan kegiatan melalui media cetak dan elektronik dan melaksanakan pengelolaan pengaduan masyarakat.

B. Gambaran Umum Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) Kabupaten Temanggung.

Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) adalah organisasi profesi dengan ruang lingkup daerah, merdeka, mandiri, atas dasar kesamaan kegiatan profesi dan fungsi di bidang pertembakauan. Setelah hadirnya APTI nasional, selanjutnya disusul dengan berdirinya beberapa APTI perwakilan daerah (DPD). Sampai sekarang sudah berdiri enam (6) DPD APTI yang berada di enam (6) propinsi yaitu Jawa Barat, DIY, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali dan Nusa Tenggara Barat.

APTI Temanggung adalah cabang (DPC) dari APTI DPD Jawa Tengah. Sebelum bergabung dengan APTI, organisasi pergerakan petani Temanggung bernama Persatuan Petani Temanggung Sindoro Sumbing (PPTSS). PPTSS hanya bersifat teritorial yaitu beranggotakan petani tembakau wilayah Temanggung saja, oleh karena itu untuk memperluas wilayah perjuangan mereka memutuskan bergabung atau melebur dengan APTI pada tahun 2008. Selain itu, keputusan untuk bergabung dengan APTI dikarenakan adanya hantaman terhadap kepentingan petani tembakau melalui regulasi yang cukup memberatkan petani tembakau.

Program-program pemberdayaan yang berhasil dibentuk dan dilaksanakan APTI Temanggung secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi 4 yaitu:

- a. Program pemberdayaan APTI DPD Jateng peduli pendidikan
- b. Program Kredit Usaha Mandiri Pertanian Tembakau (KUMPT)
- c. Program pembimbingan pembinaan dan pendampingan petani tembakau, dan
- d. Program pemberdayaan utama APTI adalah advokasi regulasi pertembakauan.

Semua bentuk pemberdayaan yang dilakukan APTI Temanggung adalah fasilitasi dengan mekanisme tiap program berbeda-beda. Tujuan Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) termasuk APTI Kabupaten Temanggung adalah sebagai berikut :

- a. Memberdayakan petani tembakau menjadi satu wadah organisasi.
- b. Meningkatkan harkat, martabat dan kesejahteraan petani tembakau.
- c. Membentuk pola kemitraan bisnis yang sinergis dan berkualitas.
- d. Memupuk rasa solidaritas di antara para petani tembakau dalam semangat musyawarah untuk mufakat.

Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) Kabupaten Temanggung memiliki fungsi yaitu (1) sebagai wadah berhimpun seluruh petani tembakau; (2) sebagai wahana memperjuangkan, pengalut dan komunikasi timbal balik antara sesama petani tembakau dan organisasi seprofesi lainnya; (3) sebagai wahana penggerak dan pengarah peran serta para petani tembakau; dan (4) sebagai wadah pembinaan dan pengembangan kegiatan-kegiatan para petani tembakau. Untuk

menjalankan fungsi tersebut, APTI Kabupaten Temanggung memiliki tugas pokok sebagai berikut :

- a. Mengembangkan, meningkatkan serta memperkuat organisasi.
- b. Memperjuangkan perlindungan hak dan kepentingan para petani tembakau.
- c. Meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan para petani tembakau.
- d. Menggerakkan semangat gotong royong.
- e. Meningkatkan kerja sama/kemitraan dengan pihak lain yang berkeadilan dan saling menguntungkan.
- f. Mengembangkan usaha agribisnis pertembakauan yang professional dengan semangat wira usaha untuk sebesar-besarnya kesejahteraan anggota.

C. Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Kebijakan Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung.

Konsumsi rokok dan produk tembakau lainnya merupakan masalah kesehatan di Indonesia. Tembakau adalah satu-satunya produk konsumen yang beredar legal namun dapat memakan jika digunakan secara terus-menerus. Berbagai upaya pengendalian konsumsi tembakau telah dilakukan secara bertahap dan terintegrasi dengan melibatkan berbagai pihak, baik pemerintah maupun swasta. Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pengendalian tembakau adalah menerbitkan PP nomor 109 tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif

Produk Tembakau Bagi Kesehatan dan mendorong terwujudnya Peraturan Daerah (Perda) kawasan bebas rokok. Selain itu ditingkat provinsi Jawa Tengah juga menerbitkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok untuk mendukung kebijakan pengendalian tembakau.

Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung pada penelitian ini akan dijabarkan dalam tiga sub bahasan yaitu tahapan implementasi, bentuk kegiatan implementasi dan lokus/tempat implementasi kebijakan seperti berikut.

1. Tahapan Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung.

Kebijakan KTR merupakan sebuah proses yang terus menerus. Dalam proses kebijakan KTP di Kabupaten Temanggung yang akan diterapkan, melalui proses/tahapan yang cukup panjang. Thomas R. Dye (2001) dalam Parson (2005:154) menguraikan proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan, di antaranya identifikasi masalah, penyusunan agenda, perumusan, pengesahan, pelaksanaan dan evaluasi.

a. Identifikasi Masalah

Permasalahan utama dalam implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok adalah masyarakat Kabupaten Temanggung banyak yang bergantung hidup dari perkebunan tembakau. Hal ini sebagaimana menurut

Muhammad Fahmi Hidayat S.H. selaku Kasubbag PPU Sekda Kabupaten Temanggung terkait permasalahan umum pemerintah kabupaten terhadap Perda KTR adalah seperti di bawah ini:

“Pemerintah belum bisa menerapkan secara optimal peraturan tersebut karena disamping banyak penduduk Temanggung yang bermata pencaharian sebagai petani tembakau juga sebagian besar masyarakat akan terkena dampaknya, misal yang bekerja sebagai pengrajang, pengrajin bambu, daun dan lain sebagainya yang juga berhubungan dengan pertembakauan” (Wawancara di Sekda Temanggung, 26 Agustus 2020).

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Eka Putra selaku petani tembakau dalam wawancara mengatakan seperti berikut:

“Tidak setuju, nanti tembakau jadi tidak laku lagi dengan adanya Perda Kawasan Tanpa Rokok. Ya memang bagus untuk kesehatan, tapi kekurangannya nanti akan berdampak ke petani tembakau dan belum ada solusi dari pemerintah” (Wawancara Ke Petani Tembakau, 10 September 2020).

Berbeda dengan pendapat dari Tri Leman selaku Kepala Biro Hubungan antar lembaga APTI Temanggung terkait dengan sikapnya terhadap keberadaan Perda Kawasan Tanpa Rokok.

“Setuju, demi kesehatan dan mengurangi polusi, tapi untuk perokok tetap diberikan atau difasilitasi ruang khusus gitu (Wawancara Ke APTI, 1 September 2020).

Pernyataan di atas, menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Temanggung terkait dengan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok tidak mendukung karena pertimbangan bahwa Kabupaten Temanggung adalah sentra penghasil tembakau dimana masyarakatnya banyak bergantung pada hasil

tembakau sehingga berdampak pula pada perekonomian di Kabupaten Temanggung.

Pemerintah Kabupaten Temanggung menetapkan kebijakan KTR dengan pertimbangan lain yaitu adanya permasalahan sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok bahwa merokok merupakan kegiatan yang dapat mengakibatkan bahaya bagi kesehatan individu, masyarakat dan lingkungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga diperlukan upaya pengendalian dampak rokok terhadap Kesehatan. Kemudian merokok menyebabkan terganggunya atau menurunnya kesehatan perokok maupun masyarakat yang bukan perokok akibat ikut terpapar asap rokok, perlu upaya pengendalian dampak rokok terhadap Kesehatan.

Pemerintah Kabupaten Temanggung memiliki komitmennya untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga kotanya dari paparan asap rokok orang lain, memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat dan melindungi kesehatan masyarakat perokok maupun bukan perokok dari dampak buruk asap rokok baik langsung maupun tidak langsung. Atas dasar permasalahan tersebut kemudian sesuai ketentuan Pasal 115 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, maka ditetapkan Peraturan Gubernur tentang Kawasan Tanpa Rokok.

b. Penyusunan agenda

Berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, maka Pemerintah Kabupaten Temanggung menyusun agenda untuk segera menerapkan kebijakan KTR tersebut. Pada dasarnya tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Adapun masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya masuk ke dalam agenda kebijakan. Salah satu syarat agar suatu masalah masuk kedalam agenda kebijakan adalah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan.

Pada tahapan ini Pemerintah Kabupaten Temanggung berupaya menyusun sejumlah agenda penting yang perlu dibahas dan selanjutnya dijadikan materi pokok perumusan kebijakan publik. Berdasarkan pengamatan di lapangan, penulis melihat bahwa penyusunan agenda kebijakan sudah berjalan dengan baik. Pemerintah Kabupaten Temanggung telah memprioritaskan penanganan permasalahan Kesehatan dasar dan kemudian meletakkan strategi penerapa Kawasan tanpa rokok pada agenda prioritas pertama di sejumlah agenda kebijakan.

c. Perumusan kebijakan

Pada tahapan ini Pemerintah Kabupaten Temanggung telah mampu merumuskan berbagai alternatif kebijakan untuk mendukung Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang

Kawasan Tanpa Rokok. Rumusan kebijakan tersebut yaitu berupa pembatasan Kawasan Tanpa Rokok hanya pada institusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas Kesehatan.

d. Pengesahan kebijakan

Pengesahan kebijakan ini merupakan tahapan pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu Tindakan. Pada tahap ini Pemerintah Kabupaten Temanggung menetapkan dan mengesahkan kebijakan KTR pada institusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas Kesehatan.

e. Pelaksanaan kebijakan

Pada tahapan ini diputuskan dinas-dinas terkait yang akan melaksanakan kebijakan KTR yaitu meliputi Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan dan Sekda Kabupaten Temanggung. Kebijakan pembatasan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung ditetapkan untuk mendukung pelaksanaan Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung sebagaimana diungkapkan oleh Muhammad Fahmi Hidayat S.H. selaku Kasubbag PPU Sekda Kabupaten seperti di bawah ini:

“SOP itu dibuat sendiri oleh masing-masing dinas/instansi/tempat penerapannya. Kalau dari Pemerintah Daerah sendiri hanya menggunakan Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung yang didalamnya diatur larangan merokok di

kawasan tertentu seperti rumah sakit dan sekolah-sekolah”
(Wawancara di Sekda Temanggung, 26 Agustus 2020).

Hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa belum ada pedoman yang jelas dari Pemkab Temanggung untuk mengatur pelaksanaan kebijakan pengendalian tembakau dan penerapan kawasan Tanpa Rokok (KTR) melalui pembatasan merokok di kawasan fasilitas kesehatan, pendidikan dan tempat kerja di Kabupaten Temanggung. Namun, pihak fasilitas kesehatan, instansi pendidikan dan tempat kerja umumnya sudah melaksanakan perintah untuk memasukkan larangan merokok dengan memasang tanda dilarang merokok.

Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai kebijakan pengendalian tembakau melalui pembatasan merokok pada kawasan tertentu di Kabupaten Temanggung merupakan tahap yang penting dalam sebuah kebijakan. Pelanggaran terhadap kebijakan pembatasan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung ini akan dikenakan sanksi sesuai Pasal 24 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 berupa sanksi administrasi.

Pada Pasal 24 ayat (1) disebutkan bahwa pimpinan atau penanggung jawab fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum yang melanggar ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 dikenakan sanksi berupa:

- a. peringatan lisan;
- b. peringatan tertulis;
- c. penghentian sementara kegiatan.

Kemudian ayat (2) bahwa tata cara pemberian Sanksi Administratif di Kawasan Tanpa Rokok:

- a. Pimpinan atau penanggung jawab fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja dan tempat umum yang melanggar ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8, diberi peringatan tertulis oleh Gubernur dan/atau Kepala Perangkat Daerah terkait;
- b. Apabila dalam waktu 1 (satu) bulan sejak peringatan tertulis diberikan, pimpinan/penanggung jawab fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja dan tempat umum belum memenuhi ketentuan sebagaimana tercantum dalam peringatan tertulis, maka kepada pimpinan/penanggung jawab Kawasan dimaksud diberikan sanksi berupa penghentian sementara kegiatan.
- c. Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dan huruf b diberikan oleh Gubernur atau Pejabat yang berwenang.

Proses implementasi kebijakan pastinya akan dipengaruhi beberapa faktor yang menyebabkan sebuah keberhasilan maupun kegagalan. Indikator suksesnya suatu kebijakan adalah implementasinya yang baik dan efektif cenderung tanpa memiliki hambatan. Menurut teori implementasi dari George C. Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) bahwa implementasi dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementor*). Komunikasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana. Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah kelompok sasaran, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksana kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bias berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa Pemerintah Kabupaten Temanggung belum mengkomunikasikan/mensosialisasikan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Komunikasi dan sosialisasi dilakukan oleh pemerintah kabupaten hanya terhadap kebijakan pembatasan merokok pada kawasan tertentu (pada lingkungan rumah tangga, institusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas kesehatan).

Komunikasi dan sosialisasi pembatasan merokok pada kawasan tertentu di Kabupaten Temanggung masih belum jelas karena masih ada masyarakat maupun pekerja yang mengaku tidak tahu mengenai kebijakan tersebut. Beberapa fasilitas kesehatan maupun tempat kerja memang sudah menerapkan larangan merokok dalam tata tertib dan memasang tanda larangan merokok namun umumnya belum menyiapkan area khusus tempat merokok.

Sesuai dengan teori implementasi dari George C. Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) seharusnya implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung dikatakan baik jika setiap unsur pemangku kebijakan pemerintahan Kabupaten Temanggung serta seluruh elemen masyarakat mendapat pesan yang jelas tentang apa yang harus dilakukan agar keseluruhan tujuan baik individu, kelompok, dan secara umum dapat dicapai. Sekretariat daerah Kabupaten Temanggung wajib mengidentifikasi, mencatat, dan mengkomunikasikan informasi dalam bentuk dan waktu yang tepat dan diselenggarakan secara efektif.

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksana kebijakan. Edward III menegaskan bahwa *“Probably the most essential recourses in implementing policy is staff”*. Sumber daya manusia (staff), harus cukup (jumlah) dan cakap (keahlian). Oleh karena itu, sumberdaya manusia harus ada kegiatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya.

Sumber daya adalah faktor yang penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Sumber daya disini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor

kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa sumber daya implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung adalah pelaksana implementasi melalui pembatasan merokok pada kawasan fasilitas kesehatan, instansi pendidikan dan tempat kerja meliputi Pemerintah Kabupaten Temanggung, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, APTI, petani tembakau, pimpinan fasilitas kesehatan, pimpinan instansi pendidikan, pimpinan tempat kerja dan masyarakat umum.

Kewenangan dalam pelaksanaan kebijakan kawasan tanpa rokok di Kabupaten Temanggung belum bisa memaksimalkan implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok. Hal ini dikarekan belum adanya ketentuan dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk memberikan sanksi kepada daerah-daerah yang tidak menerapkan Perda KTR tersebut sehingga kesiapan dari pihak Pemerintah Kabupaten Temanggung masih belum ada atau bahkan belum ada keputusan untuk membuat peraturan tingkat kabupaten untuk mendukung Perda KTR tersebut.

Sikap atau komitmen dari pelaksana kebijakan dibutuhkan dalam implementasi kebijakan. Komitmen yang kuat dari pelaksana kebijakan dapat mensukseskan implementasi kebijakan, untuk itu tuntutan komitmen pada pelaksana kebijakan harus kuat dan penuh dedikasi terhadap pelaksanaan sebuah kebijakan yang dalam penelitian ini yaitu implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai kebijakan

pengendalian tembakau melalui pembatasan merokok pada kawasan tertentu di Kabupaten Temanggung

Hasil penelitian ini menemukan bahwa sikap atau disposisi pelaksana kebijakan yaitu Pemerintah Kabupaten Temanggung, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, APTI, petani tembakau, pimpinan fasilitas kesehatan, pimpinan instansi pendidikan, pimpinan tempat kerja dan masyarakat umum tidak mendukung Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok karena pertimbangan bahwa Kabupaten Temanggung adalah sentra penghasil tembakau dimana masyarakatnya banyak bergantung pada hasil tembakau sehingga berdampak pula pada perekonomian di Kabupaten Temanggung.

Sikap atau disposisi pelaksana kebijakan di Kabupaten Temanggung yang tidak mendukung Perda KTR ini menjadikan implementasinya tidak berhasil. Sesuai dengan teori implementasi dari George C. Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) seharusnya Bupati Kabupaten Temanggung dapat melimpahkan tugas kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait yang merupakan *supporting sistem* dalam pelaksanaan perda di Kabupaten Temanggung. Adapun tugas dari Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait perda tersebut adalah untuk mengkoordinasikan dan mengawal pelaksanaan seluruh tahapan pelaksanaan Perda tersebut, serta memfasilitasi seluruh kebutuhan atas materi yang diperlukan untuk melaksanakan peraturan daerah di Kabupaten Temanggung.

Struktur birokrasi merupakan faktor yang perlu diperhatikan selain komunikasi, sumber daya, dan disposisi. Struktur birokrasi mempunyai pengaruh

dalam implementasi kebijakan dan Standar operasional prosedur (SOP) dibuat untuk mempermudah implementasi kebijakan dan memberi pedoman kepada pelaksana Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai kebijakan pengendalian tembakau melalui pembatasan merokok pada kawasan tertentu di Kabupaten Temanggung.

Hasil penelitian menemukan bahwa belum ada pedoman/ SOP yang jelas dari Pemkab Temanggung untuk mengatur pelaksanaan kebijakan pengendalian tembakau dan penerapan kawasan Tanpa Rokok (KTR) melalui pembatasan merokok di kawasan fasilitas kesehatan, pendidikan dan tempat kerja di Kabupaten Temanggung. Namun, pihak fasilitas kesehatan, instansi pendidikan dan tempat kerja umumnya sudah melaksanakan perintah untuk memasukan larangan merokok dengan memasang tanda dilarang merokok. Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok di Kabupaten Temanggung yang belum dibuat pedoman berupa SOP secara jelas untuk mengatur pembagian tugas pelaksana kebijakan sehingga implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok kurang berjalan efektif.

Tidak adanya pedoman/ SOP yang jelas dari Pemkab Temanggung untuk mengimplementasikan Perda KTR menjadikan implementasinya tidak berhasil. Hal ini sesuai dengan teori implementasi dari George C. Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) seharusnya SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Hal ini berkaitan dengan tindak lanjut dari rekomendasi yang telah diberikan oleh Bupati Kabupaten Temanggung selaku Pembina dan Pengawas peraturan daerah tersebut kepada Satuan Kerja Perangkat

Daerah (SKPD) terkait hal ini adalah bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung.

Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung sesuai teori system hukum Lawrence dapat efektif apabila didukung dengan kultur hukum, substansi hukum dan budaya hukum sebagai pembentuk sistem hukumnya Teori Lawrence yang dikaitkan dengan implementasi kebijakan KTR di Kabupaten Temanggung sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.

2. Bentuk Kegiatan Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung.

Pembentukan kebijakan KTR di Kabupaten Temanggung pada dasarnya dapat dipandang dari teori sistem yang dikemukakan oleh Harry C. Bredemeier yang dikembangkan oleh Talcott Parsons (Harry C. Bredemeier, 1962) yaitu “*Law as an Integrative Mechanism*” bahwa pada prinsipnya proses pembuatan hukum

berlangsung dalam empat tahapan besar, yakni tahap inisiasi, tahap socio-politis dan tahap juridis, dan tahap penyebarluasan atau desiminasi (Rodiyah, 2012:148).

Pertama, tahap inisiasi merupakan tahap yang menandakan lahirnya atau munculnya suatu gagasan dalam masyarakat. Kedua, aktivitas yang berlangsung pada tahap socio-politis ini dimulai dengan mengolah, membicarakan (mendiskusikan), mengkritisi, mempertahankan gagasan awal yang berasal dari masyarakat melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Ketiga, yakni tahap juridis merupakan tahap akhir di mana gagasan tersebut dijabarkan atau dirumuskan lebih lanjut secara lebih teknis menjadi ketentuan ketentuan hukum, termasuk menetapkan sanksi-saksi hukumnya. Tahap keempat adalah tahap desiminasi atau penyebarluasan, merupakan tahap sosialisasi sebuah produk hukum.

a. Membuat Pembatasan Kawasan Tanpa Rokok

Pemerintah Kabupaten Temanggung membuat ketentuan pembatasan KTR sesuai Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung yaitu terbatas pada intitusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas Kesehatan.

Kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung melalui pembatasan merokok pada kawasan fasilitas kesehatan, fasilitas umum, dan instansi pendidikan bertujuan untuk melindungi generasi muda dari bahaya merokok bagi kesehatan.

- b. Megedarkan/Mensosialisasikan Kebijakan KTR Pada Kawasan-Kawasan yang telah ditetapkan.

Sosialisasi merupakan bentuk kegiatan untuk mengkomunikasikan kebijakan KTR pada Kawasan yang telah ditetapkan yaitu institusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas Kesehatan. Sosialisasi merupakan faktor penting pertama dalam implementasi kebijakan dengan tujuan untuk memberikan informasi dari pihak yang berwenang kepada pelaksana kebijakan tentang maksud dari implementasi kebijakan. Menurut Muhammad Fahmi Hidayat S.H. selaku Kasubbag PPU Sekda Kabupaten Temanggung terkait dengan komunikasi adalah seperti di bawah ini:

“Untuk Perda KTR sendiri belum ada sosialisasi/komunikasi secara khusus karena memang belum diimplementasikan sepenuhnya. Tapi kalau terkait dengan pembatasan merokok di rumah sakit, sekolah dan tempat-tempat umum itu ada komunikasinya karena ada perbupnya. Jadi dari pemkab mengkomunikasikan kepada dinas-dinas terkait untuk mengimplementasikan kebijakan pembatasan rokok dan bisa menyediakan ruangan merokok secara khusus. Kemudian dinas-dinas tersebut akan turun langsung ke lapangan mensosialisasikan kembali agar dipatuhi” (Wawancara ke Sekda Temanggung, 26 Agustus 2020).

Hal yang sama diungkapkan oleh Tri Leman selaku Kepala Biro Hubungan antar lembaga APTI Temanggung terkait dengan komunikasi keberadaan Perda Kawasan Tanpa Rokok.

“sosialisasi/komunikasi terkait peraturan seperti itu biasanya disampaikan melalui DPRD, lalu baru disampaikan ke bawah lagi, cuma untuk Perda KTR itu kan memang belum diterapkan dalam bentuk perda/perbup lagi jadi belum ada komunikasi. (Wawancara Ke APTI, 1 September 2020).

Pernyataan di atas, menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Temanggung belum mengkomunikasikan/mensosialisasikan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, namun komunikasi dan sosialisasi dilakukan terhadap kebijakan pembatasan merokok pada kawasan tertentu. Dalam hal ini yaitu Pemerintah Kabupaten, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan mempunyai wewenang atau tugas untuk mengkomunikasikan/mensosialisasikan kebijakan pembatasan merokok kepada semua pihak dilingkungannya.

c. Pemasangan tanda dilarang merokok pada Kawasan tanpa rokok

Pimpinan atau penanggungjawab instansi pendidikan, tempat kerja, tempat umum serta pimpinan fasilitas Kesehatan di Kabupaten Temanggung memiliki tanggung jawab mengawasi dan mensukseskan kebijakan KTR tersebut. Dalam hal ini, pimpinan melakukan upaya atau kegiatan pemasangan papan tanda larangan dilarang merokok di area-area tertentu.

d. Mengawasi pelaksanaan kebijakan KTR

Pelaksana pengawasan kebijakan KTR di Kabupaten Temanggung mempunyai peran yang sangat berpengaruh dalam implementasi sebuah kebijakan. Pelaksana pengawasan yang tersedia diharapkan mendukung implementasi kebijakan, jika pelaksana tidak mendukung tentu saja akan menghambat pelaksanaan kebijakan. Pelaksana pengawasan pada proses implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung melalui

pembatasan merokok pada kawasan fasilitas kesehatan, instansi pendidikan dan tempat kerja berhubungan dengan kesiapan dari pihak pelaksana. Pengawas tersebut dapat berupa pelaksana kebijakan seperti di ungkapkan oleh Muhammad Fahmi Hidayat S.H. selaku Kasubbag PPU Sekda Kabupaten Temanggung terkait dengan komunikasi adalah seperti di bawah ini:

“kebijakan pembatasan merokok itu pelaksananya ya semua pihak terkait termasuk dari masyarakat sendiri. Namun instansi yang berkaitan langsung sebagai pelaksana itu Pemkab sendiri, dinas kesehatan, dinas pendidikan dan pimpinan tempat kerja (Wawancara, 26 Agustus 2020).

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa pelaksana implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung melalui pembatasan merokok pada kawasan fasilitas kesehatan, instansi pendidikan dan tempat kerja adalah Pemerintah Kabupaten Temanggung, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, APTI, petani tembakau, masyarakat dan pihak lain di dalam lingkungan fasilitas kesehatan, pendidikan dan tempat kerja.

Pengawasan dalam kebijakan KTR mengandung unsur Penegakan Hukum. Pelaksanaan pengawasan kebijakan KTR di Kabupaten Temanggung dengan cara:

- 1) memanfaatkan sistem pemantauan program rutin oleh Puskesmas di wilayah kerjanya;

- 2) mengintegrasikan inspeksi kebijakan KTR sebagai bagian dari ketertiban umum (tramtib) Satpol PP untuk pembinaan, penyidikan terhadap pelanggaran s/d sidang tipiring (sidang yustisi).
- 3) memberikan tanggung jawab kepatuhan pada penanggungjawab kawasan setempat dengan menerapkan sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pengguna kawasan. Konsep ini mendorong terjadinya interaksi edukatif antara penanggung jawab kawasan sebagai unsur masyarakat dengan masyarakat pengguna Kawasan.
- 4) Melakukan kampanye publik melalui media massa dan melibatkan masyarakat untuk melakukan kontrol sosial dengan menegur/mengingatkan perokok yang kedapatan merokok di kawasan tanpa rokok dan/atau melaporkan pelanggaran yang ditemukan baik pada penanggunjawab setempat, melalui fasilitas hotline yang disediakan pemerintah daerah Kabupaten Temanggung ataupun langsung pada aparat penegak hukum.

3. Lokus/Tempat Pelaksanaan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok diterbitkan dengan pertimbangan bahwa (1) merokok merupakan kegiatan yang dapat mengakibatkan bahaya bagi kesehatan individu, masyarakat dan lingkungan, baik secara langsung

maupun tidak langsung, sehingga diperlukan upaya pengendalian dampak rokok terhadap kesehatan; (b) bahwa merokok menyebabkan terganggunya atau menurunnya kesehatan perokok maupun masyarakat yang bukan perokok akibat ikut terpapar asap rokok, perlu upaya pengendalian dampak rokok terhadap kesehatan; (c) bahwa berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b serta sesuai ketentuan Pasal 115 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, perlu menetapkan Peraturan Gubernur tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Pemerintah Kabupaten Temanggung, melaksanakan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok dengan pembatasan Kawasan/tempat sebagai upaya mengimplementasikan Pasal 4 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 mengatur tentang Kawasan Tanpa Rokok yang ada di Daerah terdiri:

- a. fasilitas pelayanan kesehatan;*
- b. tempat proses belajar mengajar;*
- c. tempat anak bermain;*
- d. tempat ibadah;*
- e. angkutan umum;*
- f. sarana olahraga;*
- g. tempat kerja;*
- h. tempat umum; dan*
- i. tempat lain yang ditetapkan sesuai ketentuan perundang-undangan*

Kemudian dalam Pasal 8 dijelaskan bahwa “Setiap orang yang berada dalam Kawasan Tanpa Rokok dilarang melakukan kegiatan: a. memproduksi atau membuat rokok; b. menjual rokok; c. menyelenggarakan iklan rokok; dan/atau d. merokok”.

Berdasarkan ketentuan di atas, Pemerintah Kabupaten Temanggung menetapkan kebijakan Kawasan tanpa rokok melalui pembatasan atau larangan merokok pada Kawasan tertentu. Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Temanggung, menerbitkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok yang pada intinya tidak serta merta mengimplementasikan Perda Kawasan Tanpa Rokok secara keseluruhan di Kabupaten Temanggung. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Muhammad Fahmi Hidayat S.H. selaku Kasubbag PPU Sekda Temanggung dalam keterangan wawancara di bawah ini:

“Di Temanggung belum sepenuhnya mengimplementasikan peraturan tersebut, tetapi tetap untuk merokok sendiri tetap di batasi khususnya di lingkungan rumah sakit/fasilitas kesehatan, tempat kerja dan sekolah” (Wawancara, 26 Agustus 2020).

Kebijakan pembatasan merokok yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Temanggung dilaksanakan dengan menerbitkan Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung. Peraturan Bupati ini menjadi satu-satunya peraturan di tingkat Kabupaten Temanggung yang berkaitan dengan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai upaya pemerintah daerah Kabupaten Temanggung untuk membatasi konsumsi rokok.

Menurut Bupati Temanggung yaitu Al Khadzik bahwa hingga saat ini *“belum ada Perda untuk KTR (Kawasan Tanpa Rokok), tetapi ada pembatasan merokok di lingkungan rumah sakit, puskesmas dan*

sekolah. Nanti akan ada lokasi untuk merokok yang representatif,". (Keterangan Bupati, 2 Desember 2019). Keterangan Bupati Temanggung ini disampaikan kepada para petani yang menyelenggarakan aksi demo di halaman Setda Temanggung pada tanggal 2 Desember 2019 dalam rangka menyambut kunjungan Tim Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK).

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok tersebut merupakan suatu regulasi yang mengatur tentang pengendalian rokok dengan menjadikan tempat-tempat tertentu terlarang/bebas dari produk tembakau. Kabupaten Temanggung juga menetapkan kawasan yang harus bebas rokok yaitu meliputi: institusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas kesehatan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung, terkait dengan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS).

a. Pembatasan Pada Institusi Pendidikan

Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok yang pertama dibatasi pada Kawasan institusi pendidikan, sarana yang digunakan untuk kegiatan belajar, mengajar, pendidikan dan pelatihan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (3) huruf h Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 menyebutkan bahwa:

“praktik PHBS di tatanan institusi pendidikan yaitu :menerapkan kawasan tanpa asap rokok”

Tempat kegiatan proses belajar mengajar yang di maksud adalah sekolah, perguruan tinggi, balai pendidikan dan pelatihan, balai latihan kerja, bimbingan belajar, dan tempat kursus. Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok disosialisasikan kepada institusi pendidikan di Kabupaten Temanggung melalui Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan dan Puskesmas yang kemudian pihak sekolah menginformasikan dalam lingkungan sekolah.

Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Kabupaten Temanggung dapat di tingkat sekolah dilaksanakan oleh semua warga sekolah. Dalam hal ini, Sekolah harus memenuhi beberapa hal agar dapat menerapkan KTR dengan efektif, antara lain, infrastruktur sarana dan prasarana yang memadai untuk pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) seperti, tulisan, poster dan spanduk larangan merokok.

Kepala Sekolah dan jajarannya memberikan dukungan dalam pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok melalui penetapan peraturan tata tertib larangan merokok dilingkungan sekolah. Adanya tata tertib dan mematuhi aturan KTR di sekolah dengan tidak merokok di sekolah. Pemberian teguran dan sanksi bagi yang melanggar. Bentuk sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran kawasan tanpa rokok di sekolah ini adalah dihukum di lapangan sekolah sampai dengan pemberian surat panggilan orangtua, serta *skorsing* berlaku bagi siswa, untuk guru dan tamu yang datang hanya berupa teguran.

b. Pembatasan Pada Tempat Kerja

Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok yang kedua dibatasi pada tempat kerja. Tempat kerja adalah ruang atau lapangan terbuka atau tertutup, bergerak atau tetap dimana tenagabekerja, atau yang dimasuki tenaga kerja untuk keperluan suatu usaha dan dimana terdapat sumber bahaya. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 menyebutkan bahwa:

“praktik PHBS di tatanan tempat kerja yaitu tidak merokok di tempat kerja”

Tempat kerja yang dimaksud adalah perkantoran pemerintah baik sipil maupun TNI dan POLRI, perkantoran swasta, industri, dan bengkel. Tempat kerja seperti kantor pemerintahan merupakan salah satu bagian dari tempat kerja yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung yang tentunya memiliki ketentuan-ketentuan dan sasaran dari kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di area kantor. Di kantor pemerintahan Kabupaten Temanggung baik didalam ruangan yang tertutup maupun diluar kantor adalah tempat yang terbebas dari asap rokok sehingga kegiatan pegawai di kantor pemerintahan dan masyarakat sebagai tamu yang berkunjung ke kantor tidak terganggu dari perokok aktif di lingkungan tersebut.

Pelaksanaan kebijakan Kawasan tanpa rokok di tempat kerja ini merupakan tanggungjawab pimpinan sehingga mewajibkan setiap staf,

karyawan dan/atau pegawainya atau setiap orang yang berada di tempat kerja melaksanakan kebijakan tersebut. Bentuk nyata pelaksanaan kebijakan KTR di tempat kerja adalah dengan memasang tanda/petunjuk/peringatan dilarang merokok.

Sanksi atas pelanggaran kebijakan KTR di tempat kerja diberikan oleh pimpinan berupa sanksi administratif dalam bentuk teguran /peringatan; tindakan pengusiran; sanksi administrasi khusus kepada staf, karyawan dan/atau pegawainya diberikan sanksi sesuai dengan kebijakan dan/atau peraturan yang berlaku pada tempat kerja tersebut.

c. Pembatasan Pada Tempat Umum

Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok yang ketiga dibatasi pada tempat umum. Tempat umum adalah semua tempat terbuka atau tertutup yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan atau tempat yang dapat dimanfaatkan bersama-sama untuk kegiatan masyarakat yang dikelola oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (5) huruf d Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 menyebutkan bahwa

“praktik PHBS di tatanan tempat umum yaitu :tidak merokok”

Tempat umum yang dimaksud adalah pasar modern, pasar tradisional, tempat wisata, tempat hiburan, hotel, restoran, tempat rekreasi, halte, terminal angkutan umum, terminal angkutan barang, pelabuhan, dan bandara. Pelaksanaan kebijakan Kawasan tanpa rokok

di tempat umum ini merupakan tanggungjawab pimpinan sehingga mewajibkan setiap staf, karyawan dan/atau pegawainya atau setiap orang yang berada di tempat kerja melaksanakan kebijakan tersebut. Bentuk nyata pelaksanaan kebijakan KTR di tempat kerja adalah dengan memasang tanda/petunjuk/peringatan dilarang merokok.

Sanksi atas pelanggaran kebijakan KTR di tempat umum diberikan oleh pimpinan berupa sanksi administratif dalam bentuk teguran /peringatan; tindakan pengusiran; sanksi administrasi khusus kepada staf, karyawan dan/atau pegawainya diberikan sanksi sesuai dengan kebijakan dan/atau peraturan yang berlaku pada tempat kerja tersebut.

d. Pembatasan Pada Tempat/Fasilitas Kesehatan

Tempat fasilitas pelayanan kesehatan mulai dari rumah sakit, rumah bersalin, poliklinik, puskesmas, balai pengobatan, laboratorium, posyandu, tempat praktek kesehatan swasta merupakan salah satu yang menjadi pusat perhatian untuk tempat kawasan tanpa rokok di Kabupaten Temanggung. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (6) huruf a Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 menyebutkan bahwa:

“praktik PHBS di tatanan fasilitas kesehatan yaitu :tidak merokok”

Wujud penerapan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di fasilitas kesehatan tersebut adalah dibuatnya informasi dalam bentuk tanda larangan di beberapa area fasilitas kesehatan yang menjelaskan

kawasan tanpa rokok. Pelaksanaan kebijakan Kawasan tanpa rokok di fasilitas kesehatan ini merupakan tanggungjawab pimpinan sehingga wajib memerintahkan setiap pasien, pengunjung, tenaga kesehatan, tenaga non kesehatan atau setiap orang yang berada di area sarana kesehatan yang menjadi tanggung jawabnya untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Bentuk nyata pelaksanaan kebijakan KTR di fasilitas kesehatan adalah dengan memasang tanda/petunjuk/peringatan dilarang merokok.

Sanksi atas pelanggaran kebijakan KTR di fasilitas kesehatan diberikan oleh pimpinan berupa sanksi administratif dalam bentuk teguran /peringatan; tindakan pengusiran; sanksi administrasi khusus kepada staf, karyawan dan/atau pegawainya diberikan sanksi sesuai dengan kebijakan dan/atau peraturan yang berlaku pada tempat kerja tersebut.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa Pemerintah Kabupaten Temanggung belum sepenuhnya mengimplementasikan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai kebijakan pengendalian tembakau di wilayahnya. Dalam hal ini, pemerintah Kabupaten Temanggung tidak menerbitkan secara khusus Peraturan Daerah maupun Peraturan Bupati tentang Kawasan Tanpa Rokok namun hanya menerapkan kebijakan pembatasan merokok pada lingkungan institusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas kesehatan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Peraturan Bupati

Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung tersebut.

D. Kendala-Kendala Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung.

Pemerintah Daerah (Pemda) diwajibkan menerbitkan kebijakan tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR), serta menerapkan aturan KTR di sekolah. Kewajiban Pemda menerapkan Kawasan Tanpa Rokok tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Pasal 115 ayat (2), Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Tembakau Bagi Kesehatan dan Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 188/Menkes/Pb/I/2011 Nomor 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok. Dalam hal ini, pemerintah daerah seharusnya menerapkan aturan KTR untuk memperkuat upaya promotif dan preventif melalui kegiatan penyuluhan dan edukasi secara berkelanjutan bagi anak-anak dan remaja usia sekolah berkaitan dengan dampak negatif akibat bahaya rokok. Pemda juga mengefektifkan pelibatan peran tokoh masyarakat, tokoh agama, dan tokoh adat setempat dalam mengkampanyekan kebijakan tentang KTR, serta Pemda menyediakan tempat khusus untuk merokok berupa ruang terbuka yang berhubungan langsung dengan udara luar.

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan suatu regulasi yang mengatur tentang pengendalian

rokok dengan menjadikan tempat-tempat tertentu terlarang/bebas dari produk tembakau. Regulasi Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di terapkan di tingkat daerah, di tempat-tempat tertentu, seperti di Kabupaten Temanggung menetapkan kawasan yang harus bebas rokok sesuai Pasal 7 Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung yaitu meliputi: institusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas kesehatan.

Menurut Muhammad Fahmi Hidayat S.H. selaku Kasubbag PPU Sekda Kabupaten Temanggung terkait dengan kendala-kendala implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau di Kabupaten Temanggung adalah seperti di bawah ini:

“kendala/hambatannya terlalu banyak sektor terkait dengan tembakau sehingga apabila diterapkan dampaknya akan sangat besar dan hampir ke seluruh sektor bukan hanya petani tembakau tapi juga masyarakat umum yang ikut terkait dengan tembakau” (Wawancara di Sekda Temanggung, 26 Agustus 2020).

Keterangan di atas menunjukkan bahwa kendala bagi Pemerintah Kabupaten Temanggung dalam implementasi Perda KTR yaitu pertimbangan dampak yang bersifat negatif baik bagi perekonomian Temanggung, petani tembakau, industri rokok, pengrajang tembakau, dan buruh pengolahan tembakau. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Muhammad Fahmi Hidayat S.H. selaku Kasubbag PPU Sekda Kabupaten Temanggung seperti berikut:

“Petani tembakau akan kehilangan sebagian atau bahkan seluruh penghasilan mereka”

“Akan sangat berdampak buruk, kondisi ekonomi akan sangat menurun karena tembakau sumber pemasukan terbesar di Temanggung”

“Industri rokok akan kehilangan salah satu supply rokok terbaiknya”

“Yang biasa kerja sebagai pengrajang tembakau, buruh pengolahan tembakau akan kehilangan pekerjaan, juga yang berperan sebagai pendukung misal yang membuat peralatan dan perlengkapan untuk mengolah tembakau juga pemasukannya akan berkurang apabila tembakau dibatasi” (Wawancara di Sekda Temanggung, 26 Agustus 2020).

Kendala lain yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Temanggung untuk mengimplementasikan Perda KTR (Kawasan Tanpa Rokok) secara optimal yaitu adanya perlawanan dari pihak petani dan APTI Temanggung yang menentang penerapan Perda tersebut. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Eka Putra selaku petani tembakau dalam wawancara mengatakan seperti berikut:

“Belum diterapkan saja sudah didemo, tujuannya ya untuk mencari keadilan, kalo gak ada rokok, tembakau tidak laku kami mau makan apa?. Harusnya ya diberi solusi atau pilihan lain tanaman yang cocok selain tembakau supaya kami tetap bisa bertani. Dampaknya terlalu berat, kalo nantinya diterapkan ya pasti kondisi ekonomi yang paling kelihatan karena belum ada alternatif tanaman lain yang bisa ditanam” (Wawancara Ke Petani Tembakau, 10 September 2020).

Menurut Tri Leman selaku Kepala Biro Hubungan antar lembaga APTI Temanggung terkait hambatan implementasi Perda Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung adalah sebagai berikut:

“Para petani demo menolak perda KTR untuk mempertahankan mata pencaharian mereka, supaya tetap dapat penghasilan juga keadilan. Sumber penghasilan petani tembakau hanya itu kalau yang cuma punya lahan dilereng gunung yang kering airnya susah kan cuma bisa ditanam tembakau, tanam kopi juga tidak ada air hasilnya tidak bagus. Kalo gak ada rokok, tembakau mereka tidak laku tidak ada yang beli (Wawancara Ke APTI, 1 September 2020).

Berdasarkan hasil wawancara dapat diketahui bahwa kendala-kendala implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang

Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung meliputi: (1) adanya pertimbangan dampak negatif bagi perekonomian daerah, petani tembakau, industri rokok, pengrajang tembakau, dan buruh pengolahan tembakau jika Perda KTR diterapkan di Kabupaten Temanggung, (2) adanya demo dari para petani tembakau dan APTI yang menentang Perda KTR; dan (3) Bupati Temanggung memiliki kebijakan pertembakauan untuk melindungi petani tembakau.

1. Adanya pertimbangan dampak negatif karena implementasi Perda KTR

Dampak negatif Perda KTR jika di implementasikan di Kabupaten Temanggung sebagai penghasil tembakau yaitu perekonomian daerah, petani tembakau, industri rokok, pengrajang tembakau, dan buruh pengolahan tembakau jika Perda KTR diterapkan di Kabupaten Temanggung. Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Temanggung menilai bahwa Peraturan Daerah (Perda) Kawasan Tanpa Rokok (KTR) berpotensi menghambat ekonomi daerah karena akan membatasi kegiatan ekonomi usaha kecil yang bergerak di industri hasil tembakau (IHT).

Dampak terbesar yang timbul (Perda) Kawasan Tanpa Rokok (KTR) tersebut akan dirasakan para pedagang kecil dan pengasong eceran yang akan kehilangan pekerjaannya. Gangguan terhadap rantai distribusi juga akan berimbas terhadap keberlangsungan industri dan petani tembakau. Akibatnya, bukan hanya pedagang dan peritel yang terimbas, namun potensi pengurangan tenaga kerja juga akan menimpa industri dan petani tembakau sebagai bagian dari rantai produsen.

2. Adanya demo dari para petani tembakau dan APTI yang menentang Perda KTR.

Adanya demo dari para petani tembakau dan APTI yang menentang Perda KTR ini menjadi pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Temanggung belum sepenuhnya mengimplementasikan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok seperti Kabupaten lain yang sudah memiliki Perda sendiri untuk kebijakan kawasan tanpa rokok.

Berikut ini adalah foto dokumentasi demo penolakan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) oleh petani tembakau di Temanggung.



Gambar 4.1

Demo Petani Tembakau di Temanggung Untuk Menentang PP 109 Tahun 2012 dan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok

Demo terhadap tim Kemenko PMK tersebut terkait pemantauan pelaksanaan kebijakan kawasan tanpa rokok dan penampungan aspirasi

pemerintah daerah dalam perubahan PP No. 109 Tahun 2012. Dalam hal ini, perwakilan petani tembakau yaitu Agus Setiawan mengatakan bahwa Kemenko PMK sebagai pihak yang menggagas amendemen PP No. 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Produk Tembakau bagi Kesehatan dan mendorong terwujudnya Peraturan Daerah (Perda) Kawasan Bebas Rokok.hal yang menjadi dasar para petani mendemo kunjungan tim dari Kemenko PMK tersebut yaitu menolak perda kawasan tanpa rokok karena tanpa kawasan tanpa rokok selama ini Temanggung aman-aman saja, serta meminta pembatasan impor tembakau.

Pemerintah Kabupaten Temanggung dalam hal ini mendukung petani tembakau karena wilayahnya merupakan sentra penghasil tembakau sehingga soko guru perekonomian utama. Apalagi selama ini petani tembakau sudah didera berbagai masalah, seperti UU Kesehatan, kenaikan cukai rokok, dan tembakau impor yang berdatangan dan merugikan petani. Pemerintah Kabupaten Temanggung hanya menerapkan kawasan bebas rokok (KTR) pada kawasan tertentu seperti rumah sakit dan sekolah yang tidak boleh merokok sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung.

3. Bupati Temanggung memiliki kebijakan pertembakauan untuk melindungi petani tembakau.

Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai kebijakan pengendalian tembakau

melalui pembatasan merokok yang belum berjalan efektif ini lebih dikarenakan pemerintah Kabupaten Temanggung yaitu Bupati Temanggung memiliki kebijakan bidang pertembakauan untuk melindungi para petani tembakau. Kebijakan perlindungan petani tembakau yang bertentangan dengan kebijakan pengendalian tembakau khususnya di tahun 2020 ini berupa:

a. Bupati membentuk tim gugus tugas pertembakauan

Pemerintah Kabupaten Temanggung membentuk gugus tugas khusus untuk mengawal panen raya tembakau mulai tahun 2019. Gugus tugas dibentuk melalui surat keputusan bupati (SK Bupati Nomor 510/369 Tahun 2019 tanggal 28 Agustus 2019) dan beranggotakan para kepala dinas serta para camat dari daerah pertembakauan di Temanggung. Bertindak sebagai pengarah adalah Bupati Temanggung, pembina oleh Wakil Bupati Temanggung dan Staf Ahli Bupati Bidang Ekonomi serta di Ketuai Oleh Asisten Perekonomian dan Pembangunan Sekda Kabupaten Temanggung.

Tim Gugus Tugas dibantu oleh beberapa bidang yaitu Bidang Budidaya, Bidang Industri dan Perdagangan, bidang Humas, Bidang Aduan Masyarakat, Bidang lobby dan Negosiasi, Bidang-bidang tersebut dipimpin oleh para kepala OPD Teknis Kabupaten Temanggung dan Beberapa Camat Wilayah Kabupaten Temanggung Pembentukan Tim Gugus Tugas ini sebagai bentuk komitmen Pemerintah Kabupaten

Temanggung dalam melindungi dan mensejahterakan masyarakat pertembakauan di Kabupaten Temanggung.

Tugas Tim Gusus Tugas Pertembakauan tersebut adalah memantau harga penjualan tembakau baik di tingkat petani, pedagang, maupun di gudang gudang pembelian milik pabrik rokok kretek. Selain itu juga melakukan dan pensikapan dan mengkoordinasikan dengan berbagai pihak mengenai berbagai permasalahan yang mungkin timbul di lapangan Tim ini juga akan melaksanakan pendampingan mulai dari proses perdagangan tembakau baik di tingkatan petani, pedagang grader/pabrikasi. Gugus tugas ini dibentuk dengan tujuan menciptakan iklim usaha pertembakauan yang sejuk, kondusif, dan adil dalam proses perdagangan tembakau di Kabupaten Temanggung.

Tujuan dibentuknya gugus tugas pertembakauan adalah sebagai upaya pemerintah kabupaten untuk memastikan agar proses penjualan hasil panen tembakau dapat memberikan kesejahteraan bagi semua pihak khususnya kalangan petani, pedagang dan para grader. Tim gugus tugas pertembakauan memiliki fungsi untuk mengawal agar usaha pertanian dan perdagangan tembakau dari tingkatan petani, pedagang dan pabrikasi, dapat berjalan lancar dan saling menguntungkan. Pemerintah kabupaten mengharapkan agar tidak ada pihak yang dirugikan dalam proses bisnis pertembakauan, serta menjamin keadilan ekonomi di masing masing tataran pelaku pertembakauan.

Tim gugus tugas juga akan menerima aduan dari masyarakat pertembakauan terkait dengan proses perdagangan atau hal hal yang sekiranya tidak sesuai dengan harapan pengaduan dapat disampaikan secara langsung dengan datang ke Posko Pengaduan yang beralamat Di Sekretariat Gugus Tugas Pertembakauan Pemerintah Kabupaten Temanggung Kompleks Kantor Setda Kabupaten Temanggung Lantai 1 (Ruang Asisten Perekonomian dan pembangunan) atau melalui HOTLINE SMS Nomor 082329292030 pada hari Kerja Senin s/d Kamis Jam 08.00 s/d dengan 16.00 wib Jum'at Jam 08.00 s/d 11.00 WIB.

- b. Bupati mengirimkan surat resmi kepada pabrikan rokok kretek yang melakukan pembelian tembakau Temanggung.

Pada akhir tahun 2019 atau awal 2020 dengan adanya wabah Covid-19 berdampak besar pada daya serap tembakau Temanggung oleh pabrikan sehingga harga tembakau anjlok dan petani mengalami kerugian. Oleh karena itu, Bupati Temanggung memiliki kebijakan khusus untuk mempercepat penyerapan tembakau, karena pabrik rokok tampaknya masih lambat dalam menyerap tembakau Temanggung dengan alasan COVID-19 dan kenaikan cukai rokok.

Bupati Temanggung, dengan melihat kondisi tersebut kemudian mengirimkan surat kepada Menteri Perindustrian dan Menko Perekonomian untuk mendorong penyerapan tembakau asli Temanggung. Dalam hal ini, Bupati Temanggung mendapat respon positif melalui

Kementerian Perindustrian yang melayangkan surat Kepada Gabungan Pabrik Rokok Indonesia (GARPRI) dengan surat nomor B/704/M-IND/IX/2020 perihal Penyerapan Tembakau Lokal, yang intinya meminta kepada semua pabrik rokok untuk mempercepat penyerapan tembakau Temanggung.

- c. Bupati juga sudah mengirimkan perwakilan dari Pemerintahan Kabupaten Temanggung untuk datang langsung ke pabrik rokok kretek di Kediri dan Kudus.

Berikut ini adalah foto-foto dokumentasi Bupati Temanggung dalam kebijakannya mendukung petani tembakau.



Gambar 4.2
Kunjungan Bupati Temanggung ke Salah Satu Gudang Tembakau
di Jawa Tengah

Pada kunjungannya, Bupati Temanggung M. Al Khadziq pada tanggal 15 Oktober 2019 ke salah satu gudang pembelian tembakau di Temanggung. a meminta pada akhir panen 2019 ini tembakau petani jangan dibeli dengan harga murah. Pabrikan, kata dia, harus membeli tembakau dari petani dengan harga sesuai kualitas dan pada akhir panen seperti ini tembakau justru berkualitas bagus



Gambar 4.3
Kunjungan Gugus Tugas Pertembakauan ke Gudang-Gudang Pembelian
Tembakau Perwakilan PT. Djarum dan PT. Gudang Garam

Bupati Temanggung dengan dasar surat nomor B/704/M-IND/IX/2020 dari Kementerian Perindustrian yang melayangkan surat Kepada Gabungan Pabrik Rokok Indonesia (GARPRI) menginstruksikan kepada Gugus Tugas Pertembakauan Kabupaten Temanggung untuk bertindak cepat dalam meningkatkan pembelian tembakau

menindaklanjuti Surat Menteri Perindustrian untuk menyerap tembakau dari petani sesegera mungkin dengan harga yang pantas.

Wakil Ketua Gugus Tugas Pertembakauan Kabupaten Temanggung yaitu Sri Hariyanto yang juga Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UKM Kabupaten Temanggung mengatakan pihaknya bersama tim pada hari Kamis 1 Oktober 2020 melakukan kunjungan ke gudang-gudang pembelian tembakau baik perwakilan PT Djarum maupun PT Gudang Garam. Dalam hal ini, perusahaan rokok Djarum di Kudus sudah memberikan instruksi kepada gudang perwakilan di Temanggung untuk menambah kuota pembelian dan mempercepat penyerapan tembakau petani dari yang biasanya setiap grader

- d. Bupati mengirimkan surat kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

Penyerapan tembakau oleh industri masih belum maksimal, padahal sudah memasuki bulan kedua dari musim panen raya tembakau tahun 2020 yaitu masih terdapat penumpukan tembakau di tingkat petani, pengepul, dan pedagang yang belum terserap oleh industri. Berbagai masalah yang menghambat kelancaran musim panen tembakau tahun 2020 ini antara lain karena pihak pabrik cenderung mengurangi volume pembelian tembakau sebagai dampak pandemi COVID-19 dan juga dampak kenaikan cukai rokok kretek yang ditetapkan oleh pemerintah.

Atas dasar permasalahan yang dihadapi oleh para petani di Kabupaten Temanggung maka Bupati memiliki kebijakan untuk

mengirimkan surat pernyataan melalui sebuah surat yang ditujukan kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian yaitu Airlangga Hartarto, tertanggal 18 September 2020. Dalam surat tersebut, Bupati Temanggung menyampaikan, guna mempercepat pemulihan ekonomi akibat dampak pandemi COVID-19 dan demi menjaga ketahanan ekonomi di kalangan petani, meminta Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia untuk bisa melakukan (1) mendorong pihak industri rokok, khususnya industri rokok kretek, agar mempercepat penyerapan dan membeli semua hasil tembakau petani Temanggung sampai akhir masa panen, serta memberikan harga yang pantas sesuai dengan kualitasnya yang tinggi; dan (2) mendorong revisi kebijakan besaran kenaikan cukai rokok kretek, karena kebijakan tersebut berdampak pada penurunan harga jual tembakau dari petani yang pada akhirnya membuat ketahanan ekonomi petani tembakau semakin rentan, apalagi di masa pandemi seperti saat ini.

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) merupakan salah satu upaya perlindungan hukum bagi masyarakat dalam menjamin hak setiap orang untuk menghirup udara sehat dan bersih serta pencegahan dari bahaya asap rokok yang timbul. Dalam pelaksanaannya, Perda KTR belum diimplementasikan secara efektif karena pemerintah Kabupaten Temanggung tidak menerbitkan secara khusus Peraturan Daerah maupun Peraturan Bupati tentang Kawasan Tanpa Rokok namun hanya menerapkan kebijakan pembatasan/larangan merokok pada lingkungan institusi

pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas kesehatan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung.

Ketidakefektifan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 dapat ditinjau dari teori sistem hukum yang diperkenalkan oleh Lawrence Meir Friedman bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*structure of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Pada aspek struktur hukum, pihak yang memiliki wewenang dalam implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung adalah Pemerintah Kabupaten Temanggung, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, APTI, petani tembakau, masyarakat dan pihak lain di dalam lingkungan fasilitas kesehatan, pendidikan dan tempat kerja. Pihak-pihak pelaksana Perda KTR di Kabupaten Temanggung tersebut secara umum tidak mendukung Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok karena pertimbangan bahwa Kabupaten Temanggung adalah sentra penghasil tembakau dimana masyarakatnya banyak bergantung pada hasil tembakau sehingga berdampak pula pada perekonomian di Kabupaten Temanggung.

Tidak adanya dukungan dari pelaksana Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Temanggung pada akhirnya membuat Perda KTR tersebut tidak efektif.

Pada aspek substansi hukum, ada beberapa pasal yang belum memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, terutama mengenai sanksi. Sanksi yang diberikan kepada pelanggar aturan kawasan tanpa rokok tidak melekat pada masing-masing pelanggar (individu) melainkan justru kepada pengelola kawasan tanpa rokok yaitu Pasal 24 ayat (1) yang berbunyi:

“Pimpinan atau penanggung jawab fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum yang melanggar ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 dikenakan sanksi berupa: a. peringatan lisan; b. peringatan tertulis; c. penghentian sementara kegiatan”.

Ketentuan sanksi administrasi kepada pimpinan atau pengelola kawasan tanpa rokok tersebut yang menyebabkan pengulangan pelanggaran aturan kawasan tanpa rokok dan hanya dengan sanksi administrasi menyebabkan pelaku pelanggaran tidak mendapat efek jera.

Pada aspek budaya hukum merupakan salah satu aspek terpenting dalam implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Meskipun dalam hal ini, keberadaan Perda KTR ini menimbulkan pro dan kontra di masyarakat Kabupaten Temanggung. Dalam hal ini, nampak masyarakat belum sepenuhnya mendukung aturan ini dengan masih banyaknya kegiatan merokok di tengah khalayak ramai sehingga mengganggu dan merugikan kesehatan orang lain. Selain itu adanya demo dari para petani tembakau dan APTI yang menentang Perda KTR dan Bupati Temanggung memiliki kebijakan pertembakauan untuk melindungi petani tembakau menyebabkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tidak efektif diimplementasikan di Kabupaten Temanggung.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung dilakukan dengan menerapkan kebijakan pembatasan/larangan merokok pada kawasan institusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas kesehatan sebagai upaya pemenuhan hak asasi manusia (paparan asap rokok orang lain melanggar hak asasi manusia) dan hak atas kesehatan (hidup sehat, lingkungan sehat dan bebas dari asap rokok). Implementasi kebijakan KTR ini belum optimal dikarenakan Pemerintah Kabupaten Temanggung, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, APTI, petani tembakau, pimpinan fasilitas kesehatan, pimpinan instansi pendidikan, pimpinan tempat kerja dan masyarakat umum tidak mendukung Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dengan pertimbangan bahwa Kabupaten Temanggung adalah sentra penghasil tembakau dimana masyarakatnya banyak bergantung pada hasil tembakau sehingga berdampak pula pada perekonomian Temanggung.

2. Kendala-kendala implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung yaitu (a) adanya pertimbangan dampak negatif bagi perekonomian daerah, petani tembakau, industri rokok, pengrajang tembakau, dan buruh pengolahan tembakau jika Perda KTR diterapkan di Kabupaten Temanggung, (b) adanya demo dari para petani tembakau dan APTI yang menentang Perda KTR; dan (c) Bupati Temanggung memiliki kebijakan pertembakauan untuk melindungi petani tembakau.

B. Saran-Saran

Berdasarkan simpulan di atas, maka peneliti dapat memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Kepada Pemerintah Kabupaten Temanggung

Pemerintah Daerah Kabupaten Teamnggung perlu segera menetapkan regulasi Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya. Selain untuk menyelamatkan masyarakat, penetapan regulasi ini untuk memenuhi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok yang mewajibkan setiap Kepala Daerah untuk menerapkan Kawasan Tanpa Rokok.

2. Kepada Para Petani Tembakau

Petani tembakau khususnya di Temanggung hendaknya tidak berpikiran sempit dengan menganggap Perda KTR akan dapat merugikan petani karena produksi tembakau dibatasi, namun petani seharusnya memahami bahwa

yang diatur dalam Perda KTR adalah larangan merokok di kawasan tertentu (institusi pendidikan, tempat kerja, tempat umum dan fasilitas kesehatan).

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Ashshofa, Burhan. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta
- Astawa, I Gde Pantja. 2012. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Alumni
- Friedman, Lawrence, M. 2013. *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial, terjemahan dari The Legal System: A Social Science Perspective*. Bandung: Nusa Media.
- Handoyo, Eko. 2013. *Kebijakan Publik*. Semarang: Widya Karya
- Hidayat, Arif. 2009. *Hukum Administrasi Negara Lanjut*. Semarang: UNNES
- Kansil, Christine S.T. 2001. *Pemerintahan Daerah di Indonesia Hukum Administrasi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika
- Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana
- Moleong, Lexy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Penerbit Pt Remaja Rosdakarya.
- Manan, Bagir. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: FSH UII Press
- Rahardjo, Satjipto. 2003. *Sisi-sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas
- Suharno. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press
- Soekanto, Soerjono. 2018. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2013. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Subarsono, AG. 2011. *Analisis Kebijakan Publik (konsep, teori dan aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sugiyono. 2015. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif & Rnd*. Bandung: Alfabeta
- Sunarno, H. Siswanto. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Tangkilisan, Hesel Nogi. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI
- Tjandra, Riawan. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika

- Tjandra, W. dan Harsono, Kresno Budi. 2009. *Legal. Drafting Teori Dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya
- Wahab, Solichin Abdul. 2007 *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. 2007. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Jurnal, Artikel dan Skripsi

- Azkha, Nizwardi. 2013. Studi Efektivitas Penerapan Kebijakan Perda Kota Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) Dalam Upaya Menurunkan Perokok Aktif Di Sumatera Barat Tahun 2013. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*. Vol 02, No. 0 Desember: 171-179
- Crosby, Alexander et all. 2019. Tobacco Control Is a Wicked Problem: Situating Design Responses in Yogyakarta and Banjarmasin. *She Ji The Journal of Design, Economics, and Innovation*. Volume 5, Number 4: 261-282.
- Farrelly, Matthew C et all. 2017. Taking Stock of Tobacco Control Program and Policy Science and Impact in the United States. *J Addict Behav Ther*. Vol 1(2): 1-24.
- Hawkins, Summer Sherburne. 2015. *Impact of Tobacco Control Police on Adolescent Smoking*. Journal of Adolescent Health, Vol 58: 679-685
- Khanifa, Nurma Khusna. 2018. Resistensi Atas Pengendalian Tembakau Terhadap Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya Di Kalangan Petani Srinthil. *Wahana Akademika*. Volume 5 Nomor 1, April: 49-67
- Mark, Andy J. Et all. 2014. Smoke-Free Outdoor Areas: Supporting Local Government To Introduce Tobacco Control Policies. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*. Vol. 38 no. 6: 518-523.
- Muliawati, Cristi Antika. 2017. Kebijakan Pengendalian Tembakau Terhadap Eksistensi Industri Tembakau Di Jember (1999-2015). *Publikasi Budaya*. Vol 5 No 1: 12-20.
- Pawitan, Jeanne. 2010. Tobacco control policy in Indonesia. *Med J Indonesia*. Vol.19, No.4, November: 103
- Prabandari, Yayi Suryo. 2009. Kawasan Tanpa Rokok Sebagai Alternatif Pengendalian Tembakau Studi Efektivitas Penerapan Kebijakan Kampus Bebas Rokok Terhadap Perilaku Dan Status Merokok Mahasiswa Di

Fakultas Kedokteran Ugm, Yogyakarta. *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan*. Vol 12, No 04 Desember: 218-225

Rodiyah. 2012. Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Socio-Legal. *Jurnal Masalah Masalah Hukum (MMH)* ,Jilid 41 No. 1 Januari, hlm: 144-152.

Santoso, Riyadi. 2016. Dilema Kebijakan Pengendalian Tembakau Di Indonesia. *Kajian*. Vol. 21 No. 3 September: 201 – 219.

Wardhana, M. Yollan Vierta. 2016. Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Tahun 2014-2015. *JOM FISIP*. Vol. 3 No. 2 – Oktober: 1-13.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Kesehatan No. 36/2009 tentang Kesehatan

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengaman Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan

Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri Nomor 188/MENKES/PB/I/2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok (KTR)

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Lainnya:

<https://jatengtoday.com/petani-tembakau-di-temanggung-protas-perda-kawasan-tanpa-rokok-30433>)

Lampiran 1

PEDOMAN WAWANCARA
DI SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN TEMANGGUNG

Profil Informan

Nama : Muhammad Fahmi Hidayat S.H.

Jabatan : Kasubbag PUU

Usia : 37 tahun

Tanggal wawancara : 26 Agustus 2020

A. Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung.

1. Apakah Kabupaten Temanggung mengimplementasikan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok?

“Di Temanggung belum sepenuhnya mengimplementasikan peraturan tersebut, tetapi tetap untuk merokok sendiri tetap di batasi khususnya di lingkungan rumah sakit/fasilitas kesehatan, tempat kerja dan sekolah”

1. Apa yang menjadi dasar pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Temanggung untuk menerapkan Perda Kawasan Tanpa Rokok?

“Pemerintah belum bisa menerapkan secara optimal peraturan tersebut karena disamping banyak penduduk Temanggung yang bermatapencaharian sebagai petani tembakau juga sebgaiian besar masyarakat akan terkena dampaknya, misal yang bekerja sebagai pengrajang, pengrajin bambu, daun dan lain sebagainya yang juga berhubungan dengan pertembakauan”

2. Kebijakan-kebijakan seperti apakah yang diterapkan oleh pemerintah kabupaten Temanggung mengimplementasikan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tersebut?

“Belum ada kebijakan terkait terkait peraturan tersebut secara khusus, namun yang ada kebijakan pembatasan merokok di tempat-tempat tertentu seperti rumah sakit, fasilitas kesehatan lain, tempat kerja dan instansi pendidikan”.

3. Apakah Kabupaten Temanggung memiliki peraturan daerah sendiri yang mengatur tentang kawasan tanpa rokok?

“Setau saya tidak ada, atau belum dibuat perbup secara khusus tentang KTR namun kita punya Perbup yang didalamnya mengatur juga tentang pembatasan merokok dikawasan tertentu. Peraturannya itu Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung”

4. Bagaimana komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah Temanggung kepada APTI atau petani tembakau untuk implementasi Perda Kawasan Tanpa Rokok?

“Untuk Perda KTR sendiri belum ada komunikasi secara khusus karena memang belum diimplementasikan sepenuhnya. Tapi kalau terkait dengan pembatasan merokok di rumah sakit, sekolah dan tempat-tempat umum itu ada komunikasinya karena ada perbupnya. Jadi dari pemkab mengkomunikasikan kepada dinas-dinas terkait untuk mengimplementasikan kebijakan pembatasan rokok dan bisa menyediakan ruangan merokok secara khusus. Kemudian dinas-dinar tersebut akan turun langsung ke lapangan mensosialisasikan kembali agar dipatuhi”

5. Siapakah yang berwenang atau bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan atau Perda KTR di Kabupaten Temanggung?

“kebijakan pembatasan merokok itu pelaksanaanya ya semua pihak terkait termasuk dari masyarakat sendiri. Namun instansi yang berkaitan langsung sebagai pelaksana itu Pemkab sendiri, dinas kesehatan, dinas pendidikan dan pimpinan tempat kerja”

6. Bagaimana cara/SOP dari lembaga-lembaga pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan pembatasan merokok (Perda KTR)?

“SOP itu dibuat sendiri oleh masing-masing dinas/instansi/tempat penerapannya. Kalau dari Pemerintah Daerah Sendiri hanya menerbitkan Peraturan Bupati Temanggung Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat di Kabupaten Temanggung yang didalamnya diatur larangan merokok di kawasan tertentu seperti rumah sakit dan sekolah-sekolah”

7. Bagaimana menurut anda terkait dengan demo para petani tembakau untuk Perda Kawasan Tanpa Rokok?

“Demo tersebut masuk akal mengingat banyaknya penduduk Temanggung yang berprofesi sebagai petani tembakau dan hidupnya bergantung pada tembakau, selain itu juga dari sektor lain banyak yang akan terkena dampaknya juga karena untuk mengolah tembakau itu juga tidak bisa dilakukan sendiri”

8. Menurut anda, apa alasan para petani tembakau menolak perda Kawasan Tanpa Rokok?

“Karena kalau untuk yang daerah lereng gunung bagian atas itu susah air jadi ya cuma bisa ditanami tembakau, sehingga bisa dibidang mereka hanya bisa mengandalkan hasil pertanian tembakau itu”

9. Bagaimana upaya pengendalian tembakau yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Temanggung?

“Sejauh ini belum ada, tapi seiring berjalannya waktu, tembakau itu akan terkendali dengan sendirinya, karena sekarang yang lahannya ada air pun ikut ditanami tembakau, lama-lama kualitas tembakau bisa menurun, apalagi tembakau itu kan permainan”

10. Menurut anda bagaimana keberhasilan implementasi kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung?

“Masih belum berhasil”

B. Kendala-Kendala Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung

1. Apakah yang menjadi kendala/hambatan dalam implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok maupun pengendalian tembakau tersebut?

“Hambatannya terlalu banyak sektor terkait dengan tembakau sehingga apabila diterapkan dampaknya akan sangat besar dan hampir ke seluruh sektor bukan hanya petani tembakau tapi juga masyarakat umum yang ikut terkait dengan tembakau”

2. Kendala seperti apa yang akan berdampak pada perekonomian di Kabupaten Temanggung dengan adanya kebijakan pengendalian tembakau?

“Akan sangat berdampak buruk, kondisi ekonomi akan sangat menurun karena tembakau sumber pemasukan terbesar di Temanggung”

3. Bagaimana kendala yang berasal dari para petani tembakau jika diimplementasikan Perda KTR atau kebijakan pengendalian tembakau?

“Petani tembakau akan kehilangan sebagian atau bahkan seluruh penghasilan mereka”

4. Bagaimana kendala yang berasal dari industri rokok jika diimplementasikan Perda KTR atau kebijakan pengendalian tembakau?

“Industri rokok akan kehilangan salah satu supply rokok terbaiknya”

5. Bagaimana kendala yang berasal dari masyarakat jika diimplementasikan Perda KTR atau kebijakan pengendalian tembakau?

“Yang biasa kerja sebagai pengrajang tembakau, buruh pengolahan tembakau akan kehilangan pekerjaan, juga yang berperan sebagai pendukung misal yang membuat peralatan dan perlengkapan untuk mengolah tembakau juga pemasukannya akan berkurang apabila tembakau dibatasi”

6. Bagaimana cara menyelesaikan hambatan tersebut?

“Cara menyelesaikannya ya dengan memberikan alternatif pekerjaan lain untuk petani tembakau dan sektor pendukung lainnya yang terkait dengan tembakau supaya mereka tidak kehilangan penghasilan dan tetap bisa produktif”

Lampiran 2

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

ASOSIASI PETANI TEMBAKAU INDONESIA (APTI) TEMANGGUNG

(Ketua APTI dan Pengurus)

Profil Informan

Nama : Tri Leman
 Jabatan : Biro Hubungan antar lembaga
 Usia : 50 tahun
 Tanggal wawancara : 1 September 2020

A. Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam upaya pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung.

1. Apakah anda mengetahui tentang Perda Kawasan Tanpa Rokok?

“Tidak tau, di Temanggung belum diterapkan”

2. Menurut anda apa yang menjadi kelebihan dan kekurangan pada Perda tersebut?

“Kelebihannya ya tujuannya baik untuk kesehatan, kekurangannya bisa berdampak buruk bagi petani tembakau dan juga belum disediakan ruang khusus bagi perokok, belum memfasilitasi perokok”

3. Apakah Kabupaten Temanggung sendiri memiliki Perda/Pergub tentang Kawasan Tanpa Rokok?

“Belum, di Temanggung tidak seperti daerah lain yang langsung nerbitkan Perbup KTR, tapi ada kebijakan pembatasan merokok di kawasan tertentu, tapi sy lupa perbup nya nomor berapa tapi ada kok yang mengatur”

4. Apakah anda setuju dengan adanya Perda Kawasan Tanpa Rokok?apa alasannya.....

“Setuju, demi kesehatan dan mngurangi polusi, tapi untuk perokok tetap diberikan atau difasilitasi ruang khusus gitu”

5. Bagaimana komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah Temanggung kepada APTI atau petani tembakau dalam implementasi Perda Kawasan Tanpa Rokok?

“Komunikasi terkait peraturan seperti itu biasanya disampaikan melalui DPRD, lalu baru disampaikan ke bawah lagi, cuma untuk Perda KTR itu kan memang belum diterapkan dalam bentuk perda/perbup lagi jadi belum ada komunikasi”

6. Terkait dengan demo para petani tembakau yang menolak perda kawasan tanpa rokok, apa tujuan demo tersebut?

“Para petani demo menolak perda KTR untuk mempertahankan mata pencaharian mereka, supaya tetap dapat penghasilan juga keadilan”

7. Menurut anda, apa alasan para petani tembakau menolak perda Kawasan Tanpa Rokok?

“Sumber penghasilan petani tembakau hanya itu kalau yang cuma punya lahan dilereng gunung yang kering airnya susah kan cuma bisa ditanam tembakau, tanam kopi juga tidak ada air hasilnya tidak bagus. Kalo gak ada rokok, tembakau mereka tidak laku tidak ada yang beli”

8. Upaya-upaya seperti apakah yang dilakukan oleh APTI untuk memperjuangkan nasib para petani tembakau?

“Ya sementara baru bisa menampung aspirasi, tapi kan tidak punya punya kuasa untuk bertindak atau mengambil keputusan”

9. Menurut anda bagaimana keberhasilan implementasi kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung?

“Belum berhasil, malah justru sekarang semakin banyak yang menanam, di bawah yang lahannya masih ada air pun sekarang ditanam tembakau”

- B. Kendala-Kendala Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung

1. Bagaimana kendala-kendala implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau Di Kabupaten Temanggung?

“Kendala untuk mengimplementasikan Perda KTR secara terang terangan tentu banyak, karena ditentang banyak warga tentunya. Ini belum dibikin perbup aja banyak yang demo apalagi kalau seperti daerah lain yang sudah menerapkan secara langsung bisa-bisa lebih banyak yang gak setuju”

2. Bagaimana kendala yang berasal dari petani tembakau?

“kendalanya ya kehilangan penghasilan para petani”

3. Bagaimana kendala terkait dengan perekonomian di Kabupaten Temanggung jika mengimplementasikan Perda KTR?

“Tembakau itu kan tidak berdiri sendiri, banyak yang terkait, apalagi selama ini yang menyumbang paling banyak untuk perekonomian di Temanggung kan tembakau, jadi ya pasti turun ekonominya”

4. Bagaimana kendala terkait dengan industri rokok jika mengimplementasikan Perda KTR di Temanggung?

“Tembakau di Temanggung itu bukan yang terbanyak jumlahnya, tapi salah satu yang terbaik kualitasnya, jadi kalo dibatasi ya supply tembakau kualitas terbaik jadi berkurang”

5. Bagaimana kendala terkait dengan masyarakat umum jika mengimplementasikan Perda KTR di Temanggung?

“Pengolahan tembakau itu tidak akan bisa dilakukan oleh petani seorang diri, pasti ada yang membantu, yang tukang merajang, yang menjemur, angkat, sortir gudang, dan masih banyak lainnya, juga peralatan penunjang itu kan tidak diproduksi sendiri oleh petani, keahliannya kan beda, jadi masyarakat umum, di sektor lain-lain juga pasti akan ikut terkena dampaknya”

Lampiran 3

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA PETANI TEMBAKAU TEMANGGUNG

Profil Informan

Nama : Eka Putra
Profesi : Petani Tembakau
Usia : 47 tahun
Tanggal wawancara : 10 September 2020

1. Apakah anda mengetahui tentang Perda Kawasan Tanpa Rokok?
Ya, tau tapi untungnya belum diterapkan disini
2. Apakah anda setuju dengan adanya Perda Kawasan Tanpa Rokok?apa alasannya.....
“Tidak setuju, nanti tembakau jadi tidak laku lagi dengan adanya Perda Kawasan Tanpa Rokok.”
3. Menurut anda apa yang menjadi kelebihan dan kekurangan pada Perda tersebut?
“Ya memang bagus untuk kesehatan, tapi kekurangannya nanti akan berdampak ke petani tembakau dan belum ada solusi dari pemerintah”.
4. Terkait dengan demo para petani tembakau yang menolak perda kawasan tanpa rokok, apa tujuan demo tersebut?
“Tujuannya ya untuk mencari keadilan, kalo gak ada rokok, tembakau tidak laku kami mau makan apa? Harusnya ya diberi solusi atau pilihan lain tanaman yang cocok selain tembakau supaya kami tetap bisa bertani”
5. Apakah anda juga mengikuti demo tersebut?
“Tidak “

6. Upaya-upaya seperti apakah yang dilakukan oleh APTI untuk memperjuangkan nasib para petani tembakau?

“Setau saya belum ada karena ya memang belum bisa”

7. Menurut anda bagaimana keberhasilan implementasi kebijakan pengendalian tembakau di Kabupaten Temanggung?

“Belum diterapkan saja sudah didemo, tujuannya ya untuk mencari keadilan, kalo gak ada rokok, tembakau tidak laku kami mau makan apa?. Harusnya ya diberi solusi atau pilihan lain tanaman yang cocok selain tembakau supaya kami tetap bisa bertani. Dampaknya terlalu berat, kalo nantinya diterapkan ya pasti kondisi ekonomi yang paling kelihatan karena belum ada alternatif tanaman lain yang bisa ditanam”

8. Dampak seperti apakah yang anda rasakan dengan adanya kebijakan akwasan tanpa rokok atau pengendalian tembakau?

“Kalo nantinya diterapkan ya pasti kondisi ekonomi yang paling kelihatan kalo belum ada alternatif tanaman lain yang bisa ditanam”

9. Apakah yang menjadi harapan anda terkait dengan kebijakan pemerintah daerah Temanggung?

“Harapannya ya petani tembakau dan sektor lain yang berkaitan dengan tembakau diberi alternatif tanaman pertanian atau pekerjaan lain supaya tidak lagi mengandalkan tembakau dan tetap bisa berpenghasilan”

Lampiran 4**PEDOMAN OBSERVASI**

No	Observasi	Hasil
1	Aktivitas Petani di lahan perkebunan tembakau	Petani memetik daun tembakau dimasukkan keranjang dan diangkut ke rumah
2	Kehidupan petani tembakau di rumah	Petani merajang daun tembakau lalu menjemurnya
3	Penerapan kebijakan kawasan tanpa rokok di kantor-kantor instansi pemerintah Temanggung/ di fasilitas umum?	Masih banyak yang merokok diluar ruangan, di fasilitas umum juga masih banyak yang merokok
4	Aktivitas di kantor APTI kabupaten Temanggung	Di kantor APTI masih bebas merokok

Lampiran 5

PEDOMAN DOKUMENTASI

- d. Profil APTI Kabupaten Temanggung (Sejarah, visi Misi, Struktur organisasi)
Ketua : Muhammad Fuad
Sekretaris : Agus Parmuji
Bendahara : Salim
- e. Profil Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung (Sejarah, visi Misi, Struktur organisasi)

- a. sejarah

Berdasarkan Surat Keputusan Komisaris Jenderal Hindia Belanda, Nomor 11 Tanggal 7 April 1826, Raden Ngabehi Djojonegoro ditetapkan sebagai Bupati Menoreh yang berkedudukan di Parakan, dengan gelar Raden Tumenggung Aria Djojonegoro. Setelah perang Diponegoro berakhir, beliau kemudian memindahkan Ibu Kota ke Kabupaten Temanggung. Kebijakan pemindahan ini didasarkan pada beberapa hal; Pertama, adanya pandangan masyarakat Jawa kebanyakan pada saat itu, bahwa Ibu Kota yang pernah diserang dan diduduki musuh dianggap telah ternoda dan perlu ditinggalkan. Kedua, Distrik Menoreh sebuah daerah sebagai asal nama Kabupaten Menoreh, sudah sejak lama digabung dengan Kabupaten Magelang, sehingga nama Kabupaten Menoreh sudah tidak tepat lagi. Mengingat hal tersebut, atas dasar usulan Raden Tumenggung Aria Djojonegoro, lewat esiden Kedu kepada Pemerintah Hindia Belanda di Batavia, maka disetujui dan ditetapkan bahwa nama Kabupaten Menoreh berubah menjadi Kabupaten Temanggung. Persetujuan ini berbentuk Resolusi Pemerintah Hindia Belanda Nomor 4 Tanggal 10 Nopember 1834.

Mempertimbangkan bahwa Hari Jadi Daerah merupakan awal perjalanan sejarah, agar diketahui semua lapisan masyarakat, guna memacu meningkatkan semangat pembangunan dan pengembangan daerah, maka Pemerintah Kabupaten Dati II Temanggung menugaskan kepada DPD II

KNPI Kabupaten Temanggung untuk mengadakan pelacakan sejarah dan seminar tentang Hari Jadi Kabupaten Temanggung. Dari hasil seminar tanggal 21 Oktober 1985, yang diikuti oleh Sejarawan, Budayawan dan Tokoh Masyarakat, ABRI, Rokhaniwan, Dinas/Instansi/Lembaga Masyarakat dan lain-lainnya, maka ditetapkan bahwa tanggal 10 Nopember 1834 sebagai Hari Jadi Kabupaten Temanggung.

b. Visi Misi

VISI

Menuju Temanggung Tentrem, Marem dan Gandem demi kesejahteraan masyarakat Temanggung.

MISI

Misi yang akan dikembangkan dalam mencapai Temanggung yang Tentrem, Marem dan Gandem adalah :

1. Pengentasan kemiskinan masyarakat dengan ditopang oleh penguatan basis ekonomi yang tepat sasaran dan berdaya guna.
2. Mengutamakan pembangunan sumber daya manusia melalui pendidikan yang bermutu dengan tujuan agar mampu mengelola sumberdaya alam agar memberikan dampak maksimal kepada kesejahteraan masyarakat, tersedianya sarana pendidikan yang memadai, tenaga pendidik dan kependidikan yang terampil dan penguatan pendidikan karakter.
3. Mendorong pertumbuhan ekonomi kreatif, menciptakan inovasi ekonomi rumah tangga, peningkatan kesejahteraan dan lapangan kerja, mendorong usaha kecil menengah dan koperasi.
4. Membangun sektor pertanian yang berkelanjutan dan berkejahteraan, dengan meningkatkan efisiensi, mendorong inovasi pertanian, menciptakan pertanian modern, memfasilitasi bibit berkualitas secara mandiri, membangun sektor pertanian yang berdaya guna untuk meningkatkan taraf hidup warga
5. Mendorong kegiatan keagamaan untuk menghasilkan amal-amal sosial yang penuh manfaat sehingga memiliki peran dalam menjawab masalah sosial dan budaya. Mendukung dan meningkatkan mutu pendidikan keagamaan demi pembentukan moral-spiritual masyarakat yang lebih baik di

masa akan datang.

6. Menumbuhkan kecintaan warga terhadap identitas budaya lokal, memelihara tradisi sebagai perekat sosial dan sumber spirit masyarakat, mempertahankan kesenian tradisional yang menjadi identitas lokal.
 7. Mencanangkan standar hidup sehat melalui ketersediaan akses pelayanan kesehatan yang memadai, tenaga medis yang merata, MCK dan Sanitasi yang layak dan ketersediaan anggaran kesehatan yang dapat memenuhi kebutuhan infrastruktur kesehatan.
 8. Perencanaan pembangunan infrastruktur yang terukur, terstruktur dan berkelanjutan yang sifatnya aplikatif dan aspiratif.
 9. Penguatan sistem tata kelola pemerintahan yang transparan, inovatif dan optimalisasi pelayanan dasar publik.
- f. Data jumlah petani tembakau di Kabupaten Temanggung tahun 2018-2020
Sekitar 57.000 orang
 - g. Data jumlah produk tembakau yang dihasilkan dari petani di Kabupaten Temanggung tahun 2018-2020
Sekitar 9800 ton

Lampiran 6

Surat Ijin Penelitian di Sekda



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
FAKULTAS HUKUM

Gedung K, Kampus Sekaran Gunungpati Semarang 50229
Telepon +62248507891; +62470709205, Faksimile . +62248507891
Laman: <http://fh.unnes.ac.id>, surel: fh@mail.unnes.ac.id

Nomor : B/3654/UN37.1.8/LT/2020
Hal : Izin Penelitian

08 Juni 2020

Yth. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Temanggung
Jl. Ahmad Yani No.32, Dongkelan Utara, Jampiroso, Kec. Temanggung, Kabupaten Temanggung,
Jawa Tengah 56212

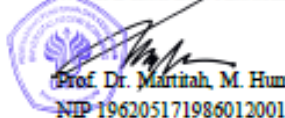
Dengan hormat, bersama ini kami sampaikan bahwa mahasiswa di bawah ini:

Nama : Muhammad Amin Rais
NIM : 8111415299
Program Studi : Ilmu Hukum, S1
Semester : Genap
Tahun akademik : 2019/2020
Judul : Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun
2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian
Tembakau di Kabupaten Temanggung

Kami mohon yang bersangkutan diberikan izin untuk melaksanakan penelitian skripsi di perusahaan atau instansi yang Saudara pimpin, dengan alokasi waktu 9 Juni s.d 9 Juli 2020.

Atas perhatian dan kerjasama Saudara, kami mengucapkan terima kasih.

a.n. Dekan FH
Wakil Dekan Bid. Akademik,


Prof. Dr. Martitah, M. Hum.
NIP 196205171986012001

Tembusan:
Dekan FH;
Universitas Negeri Semarang



Lampiran 7

Surat Ijin Penelitian APTI Temanggung



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
FAKULTAS HUKUM

Gedung K, Kampus Sekaran Gunungpati Semarang 50229
Telepon +62248507891; +62470709205, Faksimile . +62248507891
Laman: <http://fh.unnes.ac.id>, surel: fh@mail.unnes.ac.id

Nomor : B/3654/UN37.1.8/LT/2020
Hal : Izin Penelitian

08 Juni 2020

Yth. Ketua Asosiasi Petani Temabau Temanggung
Parakan, Temanggung

Dengan hormat, bersama ini kami sampaikan bahwa mahasiswa di bawah ini:

Nama : Muhammad Amin Rais
NIM : 8111415299
Program Studi : Ilmu Hukum, S1
Semester : Genap
Tahun akademik : 2019/2020
Judul : Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun
2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian
Tembakan di Kabupaten Temanggung

Kami mohon yang bersangkutan diberikan izin untuk melaksanakan penelitian skripsi di perusahaan atau instansi yang Saudara pimpin, dengan alokasi waktu 9 Juni s.d 9 Juli 2020.

Atas perhatian dan kerjasama Saudara, kami mengucapkan terima kasih.

a.n. Dekan FH
Wakil Dekan Bid. Akademik,



Prof. Dr. Martitah, M. Hum.
NIP 196205171986012001

Tembusan:
Dekan FH;
Universitas Negeri Semarang



Nomor Agenda Surat : 344 945 684 0

Sistem Informasi Surat Dinas - UNNES (2020-06-09 12:27:00)

Lampiran 8

Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian



PEMERINTAH KABUPATEN TEMANGGUNG
SEKRETARIAT DAERAH

Jalan Jenderal A. Yani Nomor 32 Temanggung 56216 Telepon 0293 491004 Faximili 0293 491040
Surat Eletronik : info@temanggungkab.go.id Laman : www.temanggungkab.go.id

SURAT KETERANGAN
Nomor : Hk/203/180/VIII Tahun 2020

Saya yang bertanda tangan dibawah ini Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung menerangkan bahwa mahasiswa Universitas Negeri Semarang berikut :

Nama : Muhammad Amin Rais
NIM : 8111415299
Prodi : Ilmu Hukum

Benar-benar telah melakukan penelitian pada tanggal 26 Agustus 2020 di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung untuk menyusun skripsi dengan judul **"Implementasi Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Pengendalian Tembakau di Kabupaten Temanggung"**.

Demikian surat keterangan ini dibuat, agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Temanggung, 27 Agustus 2020

An. KEPALA BAGIAN HUKUM
SETDA KAB. TEMANGGUNG
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASAS DAN HAK-UNDANGAN



M. FAHMY HIDAYAT, SH
Penata
NIP. 19780823 200903 1 003