



**KRIMINALISASI PERBUATAN MEROKOK DALAM KAWASAN TANPA
ROKOK: STUDI KASUS PASAL 33 AYAT (1) PERATURAN DAERAH
KOTA BOGOR
NOMOR 10 TAHUN 2018 TENTANG PERUBAHAN PERATURAN DAERAH
KOTA BOGOR NOMOR 12 TAHUN 2009 TENTANG KAWASAN TANPA
ROKOK**

SKRIPSI

DISUSUN OLEH

NOVITA

101150016

SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA

JAKARTA

2019

Lembar Keaslian Skripsi

Saya Novita,

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia :

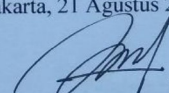
Kriminalisasi Perbuatan Merokok Dalam kawasan Tanpa Rokok: Studi Kasus Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Bahasa Inggris :

Criminalization of Smoking in a No-Smoking Area: Case Study of Bogor City Regulation Number 10 of 2018 Regarding Amendment to Bogor City Regulation Number 12 of 2009 concerning Non-Smoking Area.

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 21 Agustus 2019


NOVITA
101150016

Lembar Pengesahan

Kriminalisasi Perbuatan Merokok Dalam kawasan Tanpa Rokok: Studi Kasus Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

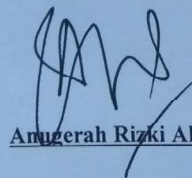
NOVITA

101150016

Jakarta, 16 Agustus 2019

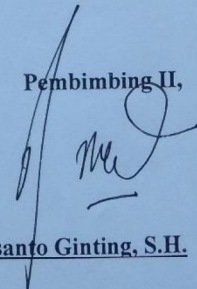
Mengetahui

Pembimbing I,



Anugerah Rizki Akbari, S.H., M.Sc

Pembimbing II,



Miko Susanto Ginting, S.H.

Lembar Persetujuan Sidang

**Kriminalisasi Perbuatan Merokok Dalam kawasan Tanpa Rokok: Studi Kasus
Peraturan Daerah Kota Bogor 20mor 10 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan
Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.**

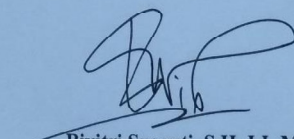
NOVITA

101150016

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

**Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**


Bivitri Susanti, S.H. LL.M

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN
PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN
AKADEMIS**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Novita
Nomor Induk Mahasiswa	: 101150016
Bidang Studi	: Hukum Pidana
Nomor Telepon	: 081318835091
Email	: tjianovid16@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya memberikan karya ilmiah berupa skripsi saya yang berjudul :

Kriminalisasi Perbuatan Merokok Dalam kawasan Tanpa Rokok: Studi Kasus Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Dan menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera Hak Bebas Royalti Non-eksklusif atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut.

Dengan demikian saya memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, hak untuk menyimpan, mengalihkan dalam bentuk media lain, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, mendistribusikan secara terbatas, dan mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya maupun memberikan royalti kepada saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis, selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan hak cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip etika dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran hak cipta/plagiarisme dalam karya ilmiah saya.

Jakarta, 20 Agustus 2019

Yang menyatakan
Mahasiswa

Pembimbing I

Menyetujui,

Pembimbing II

Ketua Bidang Studi

Novita

Anugerah Rizki
Akbari, S.H., M.Sc

Miko Susanto
Ginting, S.H.

Anugerah Rizki
Akbari, S.H., M.Sc

Nama : Novita
Program Studi : Hukum Pidana
Judul : Kriminalisasi Perbuatan Merokok Dalam kawasan Tanpa Rokok: Studi Kasus Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

ABSTRAK

Penelitian ini mendiskusikan rasionalisasi kriminalisasi perbuatan merokok di kawasan tanpa rokok (KTR) yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bogor melalui Pasal 33 ayat (1) pada Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Untuk membahas secara mendalam, maka digunakan teori kriminalisasi Douglas Husak dan akan diuji dengan hasil justifikasi dari inisiator. Teknik untuk mendapatkan data didapat dengan studi kepustakaan dan wawancara. Tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis kepatutan penggunaan sanksi pidana dalam pembatasan perbuatan merokok. Riset ini menyimpulkan tentang kepatutan pembatasan perbuatan merokok oleh Pemerintah Kota Bogor yang tidak memiliki cukup justifikasi karena masih adanya satu unsur pembatasan internal yang tidak terpenuhi. Meskipun dalam unsur pembatasan eksternal terpenuhi secara keseluruhan, tetapi kedua jenis pembatasan ini harus terpenuhi secara kumulatif agar rasionalisasi kriminalisasi perbuatan merokok tersebut dapat dijustifikasi dengan baik.

Kata Kunci: Kriminalisasi, Perbuatan Merokok, Kawasan tanpa rokok, Kota Bogor, PERDA Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018

Name : Novita
Study Program : Criminal Law
Title : *Criminalization of Smoking in a No-Smoking Area:
Case Study of Bogor City Regulation Number 10 of
2018 Regarding Amendment to Bogor City
Regulation Number 12 of 2009 concerning Non-
Smoking Area.*

ABSTRACT

This study discusses the rationalization of the criminalization of smoking in non-smoking areas (KTR) conducted by the Bogor City Government through Article 33 paragraph (1) of the Bogor City Regulation Number 10 of 2018 concerning Amendments to the Bogor City Regulation Number 12 of 2009 concerning Areas Without Cigarette. To discuss in depth, the Douglas Husak theory of criminalization is used and will be tested with the results of justification from the initiator. techniques for obtaining data obtained by library research and interviews. The purpose of this study is to analyze the appropriateness of the use of criminal sanctions in limiting acts of smoking. This research will conclude about the limitation of smoking by the Bogor City Government which does not have enough justification because there is still an internal restriction element that is not fulfilled. Although in terms of external restrictions are met as a whole, but both types of restrictions must be met cumulatively so that the rationalization of the crime of smoking can be justified properly.

*Keywords: Criminalization, smoking, smoke free areas, City of Bogor
Regulation Number 10 of 2018*

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah Bapa, Tuhan Yesus, Roh Kudus dan Bunda Maria serta Malaikat Pelindung yang senantiasa memiliki berbagai rencana-rencana indah dalam hidup.

Syukur atas segala kebaikan Tuhan, saya dapat menyelesaikan tugas akhir yang saya beri judul “Kriminalisasi Perbuatan Merokok Studi Kasus Pasal 33 Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Bogor Tentang Kawasan Tanpa Rokok” pada semester 8 di STHI Jentera. Dalam proses yang panjang untuk menyusun tugas akhir, penulis menemukan banyak sekali berkat, berkah dari orang-orang sekitar yang senantiasa membantu, menemani, mendoakan serta mau tetap bersabar. Untuk itu penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada

1. Kedua orang tua Tjia Soen Heng dan Tri Susilowati, yang tak pernah henti berdoa dan bertanya “gimana skripsinya?”, terima kasih banyak atas setiap tatapan hangat nya ketika penulis berkeluh kesah.
2. Kepada Desi Indriani dan Antonius Alden Kenzie, kakak yang kadang terasa seperti malaikat atau kadang seperti musuh, terima kasih telah menyemagati dengan cara nya tak biasa.
3. Lucia Yesti Kurniasi yang tak pernah berhenti *positif thinking* serta rela membantu mengkoreksi dengan penuh kasih selalu memeluk ketika jiwa dan raga telah lelah sekali
4. Kepada Pembimbing I, Anugerah Rizki Akbari, S.H., M.Sc atau Bang Eki, yang senantiasa memberikan kasih, waktu, pemikiran, dan

kesabarannya, untuk membantu penulis menyelesaikan penelitian dan perjuangan besar selama 8 bulan, terima kasih banyak ya bang.

5. Kepada Pembimbing II Miko Susanto Ginting, S.H. atau Bang Miko, yang kerap membantu dengan nasehat-nasehat dalam menyelesaikan skripsi ini, “terima kasih ya bang udah ngasih ide ketemu bertiga”.
6. Kepada Dosen Pidana lainnya, Bang Aze, Bang Arsil, Mba Aswin dan Bang Eras yang telah membantu memberikan ilmu-ilmunya.
7. Kepada The Asia Foundation (TAF), atas kesediannya memberikan saya peluang untuk meraih tangga kesuksesan dalam hidup saya. Jaya dan sukses untuk semua karya TAF kedepan.
8. Kepada Mba Suciwati Munir dan Bang Haris Azhar, terima kasih banyak atas *sharing* semangat di semester 2 tentang perjuangan Munir yang akan saya bawa dan saya jadikan inspirasi dalam hidup saya .
9. Kepada Bang Eryanto N atau Bang Ery, dengan nasehat-nasehat tenangnya ketika saya merasa bahwa hal ini berat sekali dan obrolan di depan pintu masuk yang melegakan saya.
10. Kepada Bivitri Susanti, “terima kasih banyak ya Mba Bip”, untuk semua kebaikan hati dalam mendampingi saya dari semester 1.
11. Kepada Bang Argama, yang telah meluangkan waktu berdiskusi tentang pengendalian tembakau di global dan nasional.
12. Kepada teman-teman Forum Warga Kota Jakarta(FAKTA), Bang Tigor, Pak Ari, Pak Tubagus, Pak Yoko, Yosua, Fani, Mutia, Mba Yati, Wanti, Pak Anca, Pak Ali, Tian, Daniel dan Luther, yang telah

memberikan semangat dan kepercayaan diri untuk mengambil langkah di STHI Jentera.

13. Kepada kalian teman-teman 1 jurusan, Boim, Ayu, Lovina, Budi dan Adam, kalian adalah salah satu keajaiban yang besar dalam menentukan jurusan yang tak pernah juga menyerah dalam menyelesaikan jalan berat diskripsi ini “kalian keren banget”.

14. Kepada angkatan 1 Jentera, yang berjuang bersama hingga akhir, Gege, Arin, Ka Caca, Bang Adil, Bang Oji, Philia(Marta dan Maryam), Sitis, Kahfi, Sajad, Sandi, terima kasih kalian membantu saya saat kaki saya rasanya tidak ingin berjalan maju lagi. Kalian memegang tangan dengan penuh keyakinan untuk tetap berjalan.

15. Kepada Ka Aca, Ka Devi, Ka Acih, Bang Ole yang telah senantiasa selalu berbagai senyum ketika bertemu dikampus.

Akhir kata, Kepada semua yang telah membantu mendoakan dan menyemangati senantiasa dan tak bisa diungkapkan semoga Allah yang hebat berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.

Penulis

DAFTAR ISI

Lembar Keaslian Skripsi	Error! Bookmark not defined.
Lembar Pengesahan Pembimbing.....	Error! Bookmark not defined.
Lembar Persetujuan Sidang.....	Error! Bookmark not defined.
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xi
BAB 1	1
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2. Identifikasi Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian.....	7
1.4. Kegunaan Penelitian.....	7
1.5. Kerangka Pemikiran	8
1.5.1 Pembatasan Perbuatan Merokok.....	8
1.5.2 Kriminalisasi	10
1.6. Metode Penelitian.....	12
1.7. Sistematika Penulisan.....	15
BAB 2	35
PEMBATASAN PERBUATAN MEROKOK	35
2.1. Sejarah Kebijakan Pembatasan Perbuatan Merokok Di Level Global	35
2.2. Pengaturan Kebijakan pembatasan Perbuatan Merokok Di Negara Singapura, Malaysia dan Australia	42
2.2.1 Negara Singapura	42
2.2.2 Negara Malaysia.....	43
2.2.3. Negara Australia.....	45
2.3. Kebijakan Pembatasan Perbuatan Merokok Di Indonesia	46
2.4. Kebijakan Pembatasan Perbuatan Merokok Di Kota Bogor	48
BAB 3	52
3.1. Urgensi Membatasi Kriminalisasi	52
3.2. Pembatasan Internal	43
3.2.1. <i>Nontrivial harm/ evil constraint</i>	43
3.2.2. <i>Wrongfulness Constraint</i>	46

3.2.3. <i>Desert Constrain</i>	50
3.2.4. <i>Burden of proof constraint</i>	52
3.3. Pembatasan Eksternal.....	54
3.3.1. <i>Substansial State Interest</i>	54
3.3.2. <i>Direct Advancement</i>	57
3.3.3. <i>The Minimum Necessary Extent</i>	58
RASIONALISASI KRIMINALISASI PEMBATAHAN PEBUATAN MEROKOK	60
4.1. Pembatasan Internal	60
4.1.1. <i>Nontrivial harm/ evil constraint</i>	60
4.1.2. <i>Wrongfulness constraint</i>	63
4.1.3. <i>Desert Constrain</i>	68
4.1.4. <i>Burden of proof constraint</i>	74
4.2. Pembatasan Eksternal.....	76
4.2.1 <i>Substansial State Interest</i>	76
4.2.2. <i>Direct Advancement</i>	78
4.2.3. <i>The Minimum Necessary Extent</i>	80
BAB 5	84
5.1 Kesimpulan.....	84
5.2 Saran	87
DAFTAR PUSTAKA.....	89
Lampiran	93
Lampiran Transkrip Wawancara	93
CURRICULUM VITAE	95

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Rokok merupakan produk yang berbahaya bagi kesehatan¹. Hal ini membuat produk berbahan dasar tembakau dibatasi konsumsi dan penjualannya dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan). Pembatasan yang berada dalam UU Kesehatan salah satunya adalah tentang perbuatan merokok². Selain itu, Pasal 115 ayat (1) dan (2) UU Kesehatan, mengatur mengenai ruang khusus tanpa rokok dan mewajibkan setiap daerah untuk membentuk Kawasan Tanpa Rokok (KTR)³.

Salah satu daerah yang memiliki peraturan tersebut adalah Kota Bogor. Dalam hal penerapan KTR, Pemerintah Kota Bogor membentuk Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok, yang telah diubah menjadi Peraturan Daerah

¹ Penelitian yang menguatkan tentang pendapat tentang dampak bahaya kesehatan akibat konsumsi rokok:

- a. Pengaruh ketergantungan nikotin dalam rokok terhadap aktivitas dan fungsi otak, *Andrian Liem* Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada, Vol 18, NO. 2, 2010: 37 – 50;
- b. 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, Yayi Suryo Prabandari, Nawi Ng, Retna Siwi Padmawati Bagian Ilmu Kesehatan Masyarakat, FK UGM, Yogyakarta, Vol 12 No. 04 Desember 1 2009 Halaman 218 – 225;
- c. Media Leaflet, Video dan pengetahuan Siswa SD tentang bahaya merokok, Ambarwati, Ayu Khoirotul U, Fifat Kurniawati, Tika Diah K, Saroh Darojah, Universitas Muhamadiyah Surakarta, KEMAS 10 (1) (2014) 7-13;
- d. Respon Perokok Remaja Terhadap Peringatan Kesehatan Bergambar diBungkus Rokok, Leni Nurahmi, Rita Damayanti, Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, Vol. 1, No. 1, April 2018: 63-75.

² UU Kesehatan No 36 tahun 2009 Bab Pengamanan Zat Adiktif Pasal 113 ayat (2)

³ Terbahas dalam UU Kesehatan Pasal 115 ayat (1) dan ayat (2)

1. Kawasan tanpa rokok antara lain:
 - a. fasilitas pelayanan kesehatan;
 - b. tempat proses belajar mengajar;
 - c. tempat anak bermain;
 - d. tempat ibadah;
 - e. angkutan umum;
 - f. tempat kerja; dan
 - g. tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.
2. Pemerintah daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya.

Nomor10 Tahun 2018 (PERDA KTR Kota Bogor). Dalam PERDA KTR Kota Bogor, memuat beberapa larangan termasuk pembatasan perbuatan merokok di dalam kawasan tanpa rokok yang ditentukan dalam PERDA⁴.

Menariknya dalam PERDA di atas, perbuatan merokok turut diatur dengan dua jenis sanksi yaitu sanksi pidana dan sanksi administratif. Sanksi administrasi adalah penerapan perangkat sarana hukum administrasi yang bersifat pembebanan kewajiban hukum dan/atau perintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu atas dasar ketidakpatuhan terhadap persyaratan izin dan/atau peraturan perundang-undangan.⁵ Sanksi administratif merupakan sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran atas ketentuan perundang-undangan yang bersifat administratif⁶. Tujuan dasar dari pengenaan sanksi administratif ditujukan kepada perbuatan pelanggaran tanpa memberikan nestapa⁷, yang artinya sanksi diberikan secara lebih ringan tanpa melibatkan hukuman fisik yang merebut hak atas kebebasan diri.⁸ Dalam menjatuhkan sanksi, tidak memerlukan proses peradilan, sehingga bisa hanya diputuskan melalui Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu tanpa Hakim.⁹ Selain itu, sanksi ini hanya dapat dikenakan kepada warga yang memiliki hubungan administratif khusus dengan pemerintah, sebagai contoh hubungan

⁴ Pasal 1 ayat (8) PERDA 10/2018 tentang Kawasan tanpa rokok.

Mengatur beberapa perbuatan yang dilarang untuk dilakukan dalam kawasan tanpa rokok antara lain: merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan rokok.

⁵ Dimuat dalam Perwalkot 33 Tahun2018 petunjuk teknis pelaksanaan penerapan sanksi administratif pelanggaran ketertiban umumPasal 1 ayat 11.

⁶Anugerah Rizki Akbari, Sanksi hukum pidana PERData dan administratif, Akses 13 Maret 2019 (<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4be012381c490/sanksi-hukum-pidana-PERData-dan-administratif->).

⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 11 ed. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm 247-265.

Yang bersifat nestapa adalah hukuman yang memberikan hukuman pada seseorang dengan bentuk hukuman fisik sehingga melanggar hak atas kebebasan dirinya.

⁸ Prof Jan Remmelink, *Hukum Pidana*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm 16.

⁹ Philipus M. Hadjon, *Supranote7*, hlm 247-265

administratif yang muncul antara Pemerintah Kota (Pemkot) Bogor dan warga Kota Bogor.¹⁰

Jika dibandingkan dengan sanksi administratif, sanksi pidana memiliki sifat-sifat mengikat yang sangat berbeda. *Pertama*, pengenaan sanksi pidana hanya bisa dijatuhkan oleh hakim yang memiliki kekuasaan untuk mengenakan dan menjatuhkan sanksi pidana.¹¹ Sehingga dalam proses penjatuhan hukuman, sanksi pidana memerlukan proses penyelidikan, pembuatan berita acara, sampai beracara di pengadilan. *Kedua*, sanksi pidana bersifat universal yang dijatuhkan tanpa harus memandang hubungan administratif antara pemerintah dan warga.¹² *Ketiga*, dalam penerapannya, pemberian hukum pidana pada seseorang harus menjadi pilihan penjatuhan hukuman paling akhir, yang biasa dikenal dengan *ultimum remedium*.¹³

Setelah melihat perbedaan kedua sanksi diatas, penting juga kita melihat bagaimana pengaturan tentang sanksi administratif dan sanksi pidana. Sanksi administratif yang dimuat dalam Pasal 27 ayat (3) PERDA KTR Kota Bogor meliputi:

- a. pemberian teguran tertulis pertama;
- b. pemberian teguran tertulis kedua disertai pemanggilan;
- c. pemberian teguran tertulis ketiga;
- d. penindakan atau pelaksanaan sanksi polisional dan/atau pencabutan izin.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*, hlm 3.

¹² *Id.*, hlm 10

¹³ Todung Mulya Lubis, *Kontroversi hukuman mati* (Jakarta: Buku Kompas, 2009), hlm 28.

Ultimum remedium adalah pilihan atau alat terakhir yang digunakan untuk menerapkan hukuman pada subjek hukum. Hukum pidana juga dijadikan obat terakhir dalam upaya mengobati masyarakat yang melakukan pelanggaran.

Selain itu, dalam Pasal 29 ayat (3) PERDA KTR Bogor turut mengatur tentang denda administratif¹⁴ dengan nominal paling rendah Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah) dan paling tinggi Rp 100.000,00 (seratus ribu rupiah).

Selain itu, PERDA tersebut turut memuat sanksi pidana sebagai konsekuensi apabila seseorang merokok di KTR Bogor. Ketentuan tersebut dimuat dalam Pasal 33 Ayat (1) yang melarang dilakukannya kegiatan merokok dalam beberapa kawasan dengan ancaman berupa pidana kurungan paling lama 3(tiga) hari.¹⁵ Meskipun terdapat sanksi pidana pokok kurungan, tetapi pasal tersebut juga menggunakan sanksi pidana denda dengan nominal maksimal Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah).

Dalam praktiknya, Pemkot Bogor telah beberapa kali melakukan penegakan berkaitan dengan pembatasan perbuatan merokok di KTR Bogor. Terhitung sejak tahun 2011 hingga 2018, Kota Bogor telah menindak sejumlah pelanggar PERDA KTR Bogor dengan sanksi pidana yang dijatuhkan dengan mekanisme penyelesaian tindak pidana ringan (tipiring). Tercatat 41 kali sidang tipiring dilakukan dalam periode tersebut dan sebanyak 870 pelaku tertangkap tangan melakukan pelanggaran merokok di KTR.¹⁶ Hal menarik lainnya dalam sidang tersebut, hakim selalu menghukum perbuatan merokok berupa denda. Terhitung sejak 2011 hingga 2018, jumlah denda yang berhasil dikumpulkan dari orang-orang yang terbukti

¹⁴ Kadar Pamuji, "Implikasi Kebijakan 'Pendaerahan' Pengelolaan Pbb Setelah Berlakunya UU No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah," *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 1 (2011): 112–126.

¹⁵ Isi pasal 33 ayat 1 PERDA KTR Kota Bogor : "Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf i, Pasal 8 ayat (1), Pasal 9 ayat (1), Pasal 10 ayat (1), Pasal 11 ayat (1), Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1), dan Pasal 15 ayat (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) hari atau denda paling banyak Rp1.000.000,00(satu juta rupiah)"

¹⁶ Dirjen Pencegahan dan Pengendalian Kementerian Kesehatan, *menuju 100% Indonesia Bebas Asap Rokok* (Jakarta: Kementerian kesehatan, 2019), hlm 17.

merokok di KTR Bogor berjumlah Rp 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).¹⁷ Selain itu, dalam kurun waktu di atas, pelaku yang melakukan pelanggaran juga diberikan hukuman berupa peringatan tertulis. Data lain di tahun 2018¹⁸, ditemukan pelanggaran perbuatan merokok di KTR mencapai 15-20 pelanggaran yang dikenai tipiring, dengan hukuman berupa pidana denda dengan kisaran paling kecil Rp50.000 (lima puluh ribu rupiah) hingga paling besar Rp 100.000 (seratus ribu rupiah).¹⁹

Melihat tren di atas penggunaan hukum pidana dalam pembatasan perbuatan, hal tersebut sejalan dengan pemikiran Douglas Husak dimana negara memiliki kecenderungan untuk menghukum banyak perilaku dengan menggunakan sanksi pidana.²⁰ Menurutnya, fenomena ini akan membiaskan alasan-alasan logis tentang kepastian menghukum suatu perbuatan dengan sanksi pidana.²¹ Dengan melihat penggunaan hukum pidana secara berlebihan, Douglas Husak mengembangkan teori kriminalisasi yang menjadi dasar untuk menentukan apakah suatu perbuatan layak untuk dikenai sanksi pidana atau tidak.²² Teori ini kemudian dibagi menjadi dua bagian yaitu pembatasan internal dan eksternal.²³

¹⁷ *Id.*,

¹⁸ Data yang ditemukan pada Tahun 2018, dijelaskan bahwa penegakan yang dilakukan Pemkot dilakukan dengan memberikan sanksi pidana denda dengan range nominal sejumlah Rp50.000 hingga Rp 100.000.

¹⁹ radbogmin2, "Wujudkan Bogor Tanpa Asap Rokok, Pemkot Galakkan Razia Pelanggar KTR | Radar Bogor | Berita Bogor Terpercaya," diakses 15 Mei 2019, <http://www.radarBogor.id/2018/11/10/wujudkan-Bogor-tanpa-asap-rokok-Pemkot-galakkan-razia-pelanggar-KTR/>.

²⁰ Douglas Husak, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law* (America: Oxford University Press, 2008), hlm 3.

²¹ *Id.*, hlm 11.

²² *Id.*

²³ *Id.*

Pembatasan internal/*Internal constraints* merupakan prinsip-prinsip kriminalisasi yang bersumber dari hukum pidana materiil²⁴. Jenis pembatasan ini terdiri *nontrivial harm/evil constraint* (sifat jahat), *wrongfulness constraint* (kesalahan), *desert constraint* (kepantasan hukuman) dan *burden of proof constraint* (beban pembuktian atas usulan kriminalisasi).²⁵ Yang kedua adalah pembatasan eksternal (*external constraints*) yang merupakan prinsip-prinsip yang dikembangkan dari luar hukum pidana untuk membatasi laju kriminalisasi dalam peraturan perundang-undangan.²⁶ Pada pembatasan ini, prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya, antara lain adalah “*substantial state interests* (kepentingan Negara yang substansial); *direct advancement* (pengaruh langsung), dan *the minimum necessary extent* (pengaturan minimum dalam peraturan perundang-undangan).²⁷

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang rasionalisasi pemilihan sanksi pidana dalam PERDA KTR Bogor yang akan diuji dengan kriteria-kriteria teori kriminalisasi Douglas Husak.

1.2. Identifikasi Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini berkaitan dengan rasionalisasi pemilihan sanksi pidana dalam melarang perbuatan merokok. Untuk menjawab permasalahan ini, maka disusun dua pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Hal-hal apa saja yang mendasari pemilihan sanksi pidana terhadap larangan perbuatan merokok di KTR pada Pasal 33 ayat (1) PERDA KTR Bogor?

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*, hlm 55-119

²⁶ *Id.*, hlm 120-178

²⁷ *Id.*

2. Bagaimana kepatutan rasionalisasi pemilihan sanksi pidana dalam menghukum perbuatan merokok di KTR pada Pasal 33 ayat (1) PERDA KTR Bogor dengan teori kriminalisasi yang berkembang dalam hukum pidana?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan umum penelitian ini untuk mengetahui rasionalisasi pemilihan sanksi pidana dalam melarang perbuatan merokok. Sedangkan tujuan khusus dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui hal-hal yang mendasari pemilihan sanksi pidana terhadap larangan perbuatan merokok pada Pasal 33 ayat (1) PERDA KTR.
2. Untuk mengetahui kepatutan rasionalisasi pemilihan sanksi pidana dalam menghukum perbuatan merokok di KTR dengan teori kriminalisasi yang berkembang dalam hukum pidana.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan teoritis penelitian ini, memberikan sumbangsih pemikiran pembahasan dalam menghukum perbuatan merokok di dalam KTR menggunakan sanksi pidana. Selain itu, penelitian ini memberikan gambar utuh tentang penerapan teori kriminalisasi dalam praktik penyusunan perundang-undangan. Adapun kegunaan praktis dalam penelitian ini adalah memberikan evaluasi sekaligus panduan dalam penggunaan sanksi pidana dalam peraturan daerah.

1.5. Kerangka Pemikiran

Berikut ini adalah beberapa kerangka konsep yang akan digunakan untuk penelitian ini, antara lain :

1.5.1 Pembatasan Perbuatan Merokok

Pembatasan perbuatan merokok adalah isu yang dibahas dalam agenda kesehatan dunia. Salah satu upaya pembatasan tersebut, terdapat dalam Framework Convention Tobacco Control/FCTC²⁸. FCTC berawal pada tanggal 23 Mei 2003 dalam pertemuan anggota-anggota WHO²⁹. FCTC mengatur mengenai hak setiap orang dalam mendapatkan perlindungan kesehatan yang setinggi-tingginya agar dapat memperjuangkan kesejahteraan.³⁰

Konvensi FCTC berlaku sejak 27 Februari 2005 dan terdiri dari 38 (tiga puluh delapan) pasal yang berisi tentang perlindungan terhadap asap rokok, iklan promosi dan sponsor rokok, harga cukai, bentuk kemasan rokok, kandungan dan informasi produk rokok, dan lain-lain.³¹ Sebanyak 177 (seratus tujuh puluh tujuh) Negara sudah melakukan ratifikasi FCTC. Namun demikian, hingga kini terdapat 8 (delapan) Negara yang belum melakukan ratifikasi FCTC, termasuk Indonesia.³² Sebanyak 14 Negara Asia seperti Jepang, Malaysia dan Singapore telah meratifikasi

²⁸ Dalam bahasa Indonesia, *Framework convention on tobacco control* diterjemahkan sebagai Kerangka kerjasama pengendalian tembakau.

²⁹ WHO : World Health Organization, lembaga untuk menggalang perbaikan tingkat kesehatan bagi setiap orang yang ada di dunia, dengan bantuan kerja sama negara-negara yang ada di dunia. Lembaga terdiri dari 194 Negara.

³⁰ WHO FCTC, Status of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), article 8.0

³¹ Yayi Suryo Prabandari, "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* 12, no. 04 (2009).

³² WHO WHO, "Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, "23 November 2017, https://www.who.int/fctc/signatories_parties/en/.

FCTC dan mengadopsi artikel 8 tentang perlindungan atas asap orang lain³³ dalam FCTC.³⁴

Meskipun tidak melakukan ratifikasi FCTC, Indonesia tetap melakukan berbagai upaya dalam mengendalikan dampak tembakau. Salah satu upaya yang dilakukan adalah memasukan bab pengamanan zat adiktif³⁵ dalam Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan. Pasal 116 Undang-Undang Kesehatan, disebutkan pengamanan bahan berbahaya ini ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 sebagai bentuk ketentuan teknis atas pengamanan zat adiktif salah satunya rokok (PP109/2012). Dalam PP 109/2012 Pasal 49 mengamanatkan tentang kewajiban Pemerintah Daerah dalam menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya.³⁶ Kawasan dibentuk dan ditetapkan dalam PP 109/2012 memiliki beberapa indikator khusus tentang larangan promosi dan iklan, penjualan, dan pengawasan serta penegakan kawasan tanpa rokok.³⁷

Salah satu indikator penting dalam penegakan KTR adalah dibatasinya perbuatan merokok dalam KTR.³⁸ Pembatasan ini menetapkan tidak adanya

³³ Artikel 8 berisi :

“tentang perlindungan atas paparan asap rokok orang lain, agar tetap menjaga dan melindungi orang lain”

³⁴ *Id*

³⁵ Dalam UU 36/2009 tentang kesehatan, mengatur mengenai pengamanan zat adiktif. Dalam Bab ketujuh belas pengamanan zat adiktif yang berisi 4 Pasal, tentang pengamanan zat adiktif, kewajiban peringatan kesehatan, kawasan tanpa rokok dan kewajiban penetapan dalam peraturan daerah.

³⁶ Kawasan tanpa rokok dalam UU Kesehatan meliputi :

tempat umum, tempat kerja, tempat belajar mengajar, fasilitas pelayanan kesehatan, tempat beribadah, angkutan umum dan arena bermain anak-anak.

³⁷ Kementerian Kesehatan dan Republik Indonesia, “Pedoman Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok,” *Pusat Promosi Kesehatan, Jakarta, h*, 2011, 16–17.

³⁸ Yayi Suryo Prabandari, *supranote 25, Hlm 2*

kegiatan merokok secara aktif, yang menyebabkan adanya penyebaran asap rokok bagi perokok pasif.³⁹ Hal ini sesuai mandat atas UU Kesehatan, ruang gerak turut merokok dibatasi pada tempat-tempat tertentu guna mempertimbangkan meningkatkan status kesehatan masyarakat.⁴⁰

1.5.2 Kriminalisasi

Kriminalisasi merupakan suatu bentuk kompleks yang coba dirumuskan untuk memperbaiki standar dalam penggunaan sanksi pidana. Kriminalisasi berlebih dalam suatu peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya peraturan daerah, membuat suatu peraturan menjadi tidak terlihat berimbang dan seakan mengesampingkan norma dan nilai hukuman⁴¹.

Selain hal itu, Husak memberikan pandangan pembatasan kekuasaan dalam menentukan suatu hukuman yang dibagi dalam 2 kategori Internal hukum pidana(*Internal Constrains*) dan perlindungan pembatasan dengan melihat hal-hal lain seperti individu dan kebebasan sipil(*External constraints*) dan Pembatasan ini dipandang sebagai cara untuk melihat hal-hal standar apa yang harus dipikirkan negara dalam membuat hukuman bagi warga Negaranya.⁴²

Pembatasan internal terdiri dari beberapa pemikiran yaitu

1. *Nontrivial harm*:

Husak mengatakan bahwa ini berkaitan dengan sifat jahat dan dampak kerusakan yang serius dari sebuah perbuatan pidana.⁴³ Mensyaratkan terjadinya kerusakan dan tidak hanya bersifat jahat dan terdapat

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Tri Joko; Yuska Waluyo Nofri, *supranote* 27

⁴¹ Douglas Husak, *supranote* 20, Hlm 3

⁴² *Id.*, hlm 120-178

⁴³ *Id.*, hlm 66

pencegahan atas kerusakan yang ingin dihindari harus dibentuk secara proporsional sesuai dengan kerusakan yang dicegah.⁴⁴

2. *Wrongfulness constraint:*

Pembatasan ini terkait dengan harus terpenuhinya unsur kesalahan pelaku. Husak dalam pandangan mengatakan, bahwa pertanggungjawaban pidana tidak boleh dijatuhkan kepada pelaku kecuali memang tindakan pelaku memang dianggap salah.⁴⁵

3. *Desert Constrains:*

Pembatasan ini terkait dengan adanya hukum baru pantas dijatuhkan jika memang terdapat peluang untuk memberikan hukuman oleh negara dan penjatuhan tersebut harus bernilai pantas diberikan kepada pelaku.⁴⁶

(4) *Burden of proof constrain:*

Proporsional atas perlakuan salah dan pemberian stigma.⁴⁷ Pengaturan yang dibuat membutuhkan justifikasi atau pertimbangan yang matang dalam melakukan pembatasan dengan hukum pidana.⁴⁸

Dalam pembatasan eksternal Husak mendasarkan mereka pada bobot konstitusional hak untuk tidak dihukum seharusnya dalam 3 pemikiran.

1) Kepentingan negara yang substantial (*substantial state interest*):

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Id.*, hlm 72-73

⁴⁶ *Id.*, hlm 77

⁴⁷ *Id.*, hlm 93

⁴⁸ *Id.*, hlm 93-94

pembatasan ini terkait dengan adanya kepentingan negara yang substansial, sehingga terdapat upaya-upaya untuk mendukung terlaksananya kepentingan negara yang substansial.⁴⁹

- 2) Upaya yang secara langsung terlaksananya kepentingan negara (*direct advancement*)⁵⁰ :

terdapatnya beberapa upaya yang dilakukan secara langsung untuk menjalankan kepentingan negara yang substansial. Hal ini terkait juga dengan adanya kepentingan negara untuk kriminalisasi.

- 3) Pembatasan minimum yang diberlakukan (*the minimum necessary extent*)⁵¹:

Pembatasan ini terkait dengan adanya beberapa upaya untuk membatasi kekuatan negara dalam melakukan kriminalisasi untuk suatu perbuatan.

1.6. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, akan memadukan studi kepustakaan dan penelitian lapangan. Data atau hasil yang telah didapatkan akan diolah dengan sistem kualitatif. Pengolahan data yang didapatkan akan dianalisis dengan pisau uji dengan beberapa teori yang didapatkan dari lapangan serta teori-teori hukum pidana dan kriminalisasi.

1. Bentuk penelitian

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ *Id*

⁵¹ *Id*

Dengan bentuk Penelitian kepustakaan ini, penulis akan mengambil data tentang teori, landasan, serta pemikiran ahli tentang pembentukan peraturan daerah, hukum pidana dan terminologi kriminologi. Sedangkan penelitian lapangan akan mengambil data dari dinas kesehatan Pemkot Bogor, tim pembentukan PERDA, dan pemerhati atau aktivis yang *incharge* langsung pada awal pembentukan, hal tersebut dilakukan untuk mendapat gambaran utuh tentang proses penempatan sanksi pidana sehingga, memberikan pandangan rasional tentang keberadaan sanksi pidana tersebut.

2. Jenis Penelitian

Penelitian yang bersifat deskriptif, yang akan menjelaskan tentang dua hal, yaitu rasionalisasi pemilihan sanksi pidana dalam peraturan daerah dan kesesuaian teori kriminalisasi dalam pembatasan perbuatan merokok pada kawasan tanpa rokok.

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer akan diambil dari berbagai keterangan pihak yang terlibat langsung dalam inisiasi dan pembentukan PERDA kawasan tanpa rokok Kota Bogor, seperti Dinas Kesehatan Kota Bogor sebagai salah satu Koordinator pelaksana kawasan tanpa rokok, organisasi masyarakat sipil yang menjadi pemerhati pelaksanaan PERDA kawasan tanpa rokok dan penggiat pengendalian tembakau untuk pandangan atas PERDA kawasan tanpa rokok, dan ahli hukum pidana untuk melihat perkembangan asas kriminalisasi.

b. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan dalam bentuk penelusuran literatur antara lain kewenangan pembentukan peraturan daerah dan menggunakan sanksi pidana, asas hukum pidana, jenis hukuman pidana dalam bentuk sanksi pidana dalam peraturan administratif, teori kriminalisasi dan kebijakan pembatasan perbuatan merokok dalam kawasan tanpa rokok.

4. Teknik pengumpulan data

a. Wawancara

Yaitu suatu cara untuk memperoleh data atau pengumpulan data dari lapangan dengan cara mengadakan tanya jawab atau komunikasi dengan responden sebagai informan yang bersangkutan dan berhubungan dengan obyek yang diteliti. Informan yang akan diwawancarai antara lain ahli tentang pembentukan peraturan daerah, hukum pidana dan terminologi kriminologi, aktivis pengendalian tembakau. Wawancara juga akan menggunakan panduan pertanyaan terbuka yang akan dilakukan secara langsung atau tidak langsung kepada beberapa narasumber.

b. Studi Kepustakaan

Yaitu teknik pengumpulan data dengan cara membaca, mempelajari dan menganalisa buku-buku, peraturan-peraturan, bahkan referensi serta tulisan-tulisan yang berhubungan dengan materi yang diteliti. Bahan sebagai rujukan antara lain asas-asas hukum pidana, pembentukan peraturan daerah, teori kriminologi, pengendalian dan

pengawasan pengendalian tembakau. Untuk mendapatkan data-data diatas maka akan digunakan.

5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini, data atau hasil yang telah didapatkan akan diolah dengan sistem kualitatif dengan pisau analisis hukum pidana dan kriminalisasi. hasil akan diuji dengan beberapa teori yang didapatkan dari wawancara dan studi kepustakaan dengan mengaitkan dengan pertanyaan penelitian.

6. Bentuk Hasil Penelitian

Hasil penelitian akan berupa laporan dan artikel jurnal yang bersifat deskriptif, yang akan memaparkan hasil penemuan penelitian dan akan digunakan untuk penyelesain masa studi.

1.7. Sistematika Penulisan

Agar mendapatkan suatu gambaran mengenai arah dan ruang lingkup penelitian, maka sistematika penelitian ini secara garis besarnya sebagai berikut :

- BAB 1 pendahuluan

Berisi tentang Latar belakang masalah, Identifikasi masalah, Tujuan penelitian, Kegunaan penelitian, Kerangka pemikiran, Metode penelitian, dan Sistematika penulisan.

- BAB 2 Pembatasan Perbuatan Merokok

Membahas tentang kebijakan serta pola pembatasan perbuatan merokok dalam lingkup global hingga nasional yang dibandingkan dengan kerangka

pembatasan dari lingkup global. Isi nya akan banyak diambil dari hasil literatur yang tersusun.

- BAB 3 Kriminalisasi

Mengangkat dasar konteks teori kriminalisasi serta pembatasan dalam mengatur suatu perbuatan. Disini akan ditampilkan bagaimana pandangan mazhab dari para *scholar* tentang kriminalisasi hukum pidana berkembang.

- BAB 4 Kriminalisasi Perbuatan merokok dalam PERDA Kota Bogor tentang Kawasan Tanpa rokok. Pembahasan tentang hasil dari wawancara dan studi literatur yang dilakukan dalam penelitian ini, akan diolah menjadi jawaban untuk 2 pertanyaan penelitian. Pembahasan akan melihat tentang PERDA Kota Bogor bisa mengatur tentang kawasan tanpa rokok hingga memilih menggunakan sanksi pidana dan bagaimana perbuatan dijadikan perbuatan kriminal.

- BAB 5 Penutup akan berisi tentang kesimpulan dan saran bagi penelitian yang dilakukan.