

# ANALISIS YURIDIS SURAT SERUAN GUBERNUR NOMOR 8 TAHUN 2021 TENTANG PEMBINAAN KAWASAN DILARANG MEROKOK

Geofani Milthree Saragih  
Universitas Riau  
geofanimilthree@gmail.com



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 1 No. 1 Oktober 2022

Page: 1-15

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/84>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v1i1.84>

## Article History:

Received : 24-09-2022

Revised : 20-10-2022

Accepted : 26-10-2022

**Abstract :** *This study aims to analyze the legal position of the Governor's Letter of Appeal Number 8 of 2021 concerning the Development of a No Smoking Area associated with the rights of cigarette sellers and users. This research is a type of descriptive research using a qualitative approach. The technique used to collect data using observation, literature study and tracing and archives. The results show that the Governor's Letter of Appeal Number 8 of 2021 concerning the Development of a No Smoking Area has ambiguity in its regulation in positive law in Indonesia, both from legal sources that are followed up, the substance and who signed the Governor's Appeal do not have certainty. If the Governor's Letter of Appeal Number 8 of 2021 concerning the Development of a No Smoking Area is discretionary, then it is not in accordance with AUPB. The application of the Governor's Letter of Appeal Number 8 of 2021 concerning the Development of a No Smoking Area is contrary to the Decision of the Constitutional Court Number 6/PUU-VII/2009 and the Constitutional Court Number 57/PUU-IX/2011. Then, with the issuance of the Governor's Letter of Appeal Number 8 of 2021 concerning the Development of No Smoking Areas, it has caused losses for cigarette sellers and cigarette users, not only in Jakarta, but also outside Jakarta. In practice, legal products in the form of a Governor's Letter of Appeal are only found in Jakarta. It is hoped that in the future there will be a clear setting of boundaries regarding the formation of the Governor's Letter of Appeal.*

**Keywords :** *governor's summons; seller's rights; cigarette user rights*

**Abstrak :** Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok dikaitkan dengan hak penjual dan pengguna rokok. Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data menggunakan observasi, studi pustaka dan penelusuran serta arsip. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok memiliki ketidakjelasan dalam pengaturannya dalam hukum positif di Indonesia, baik dari sumber hukum yang ditindaklanjuti, substansi dan yang menandatangani Surat Seruan Gubernur tersebut tidak memiliki kepastian. Apabila Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok merupakan diskresi, maka tidak sesuai dengan AUPB. Pemberlakuan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok telah bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009 dan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-IX/2011. Kemudian, dengan dikeluarkannya Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok telah menimbulkan kerugian bagi para penjual rokok dan pengguna rokok, tidak hanya yang berada di Jakarta saja, tetapi juga di luar Jakarta. Produk hukum yang berbentuk Surat Seruan Gubernur dalam praktiknya hanya ditemukan di Jakarta. Diharapkan kedepan ada pengaturan batasan yang jelas mengenai pembentukan Surat Seruan Gubernur.

**Kata Kunci :** surat seruan gubernur; hak penjual; hak pengguna rokok

## PENDAHULUAN

Di masa pandemi ini, lahirnya produk hukum baru dengan proses yang sangat cepat seakan-akan menjadi hal yang lumrah, karena banyaknya aspek sosiologis yang dipengaruhi oleh pandemi covid 19. Namun, keadaan pandemi ini juga menjadi peluang bagi penguasa dalam membuatkan suatu kebijakan yang secara dasar hukum tidak jelas kedudukannya. Beberapa waktu yang lalu, gubernur Jakarta mengeluarkan suatu produk hukum yang dapat dikatakan hanya akan kita dapati di produk hukum pemerintahan Jakarta, yaitu Surat Seruan Gubernur. Dalam perkembangannya, bila dikaji dari jejak digital pembentukan dan pemberlakuan Surat Seruan Gubernur, baru ditemui di Jakarta. Secara historis<sup>1</sup> ditemukan bahwa Surat Seruan Gubernur di Jakarta pertama kali ada pada tahun 2013, yaitu Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Larangan Mencoret-Coret, Menulis, Melukis, Menempel Iklan Pada Sarana Umum. Namun secara hukum, Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Larangan Mencoret-Coret, Menulis, Melukis, Menempel Iklan Pada Sarana Umum memiliki dasar hukum yang jelas. Hal ini karena Surat Seruan Gubernur tersebut merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 21 huruf A Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum dan Untuk Menciptakan Keindahan, Kebersihan serta Ketertiban Menuju Jakarta Baru.

Namun mengenai kedudukan hukum Surat Seruan Gubernur perlu dikaji lebih lanjut. Hal ini karena terdapat ketidakjelasan apa sebenarnya materi muatan yang diatur dalam produk hukum Surat Seruan Gubernur. Surat Seruan Gubernur terkadang merupakan pelaksanaan dari ketentuan suatu Undang-Undang<sup>2</sup>, pelaksanaan dari Peraturan Daerah<sup>3</sup>, berisi ajakan dari Gubernur tanpa disertai peraturan perundang-undangan sebagai dasar pelaksanaannya<sup>4</sup>, dan sebagainya. Sehingga,

terdapat ketidakjelasan pengaturan materi apa sebenarnya yang diatur dalam Surat Seruan Gubernur. Bila dikaji dari produk hukum pemerintahan daerah, Keputusan kepala daerah dapat bersumber pada kewenangan desentralisasi atau dekonsentrasi. Dalam wewenang desentralisasi, Keputusan Kepala Daerah dibuat untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan untuk melaksanakan fungsinya sebagai pemimpin administrasi pemerintahan daerah (otonom). Materi muatan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan sebagai pimpinan administrasi negara pemerintahan daerah akan mencakup semua urusan rumah tangga baik di bidang otonomi maupun tugas pembantuan.<sup>5</sup> Lantas bagaimana dengan Surat Seruan Gubernur?, maka perlu untuk dilakukan kajian lebih lanjut mengenai dasar hukum pembentukan dan pemberlakuan Surat Seruan Gubernur.

Produk hukum Surat Seruan Gubernur juga memiliki masalah pada implementasinya, dalam penelitian ini Surat Seruan Gubernur yang akan dikaji adalah Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok. Terdapat pertentangan materi muatan yang diatur dalam Surat Edaran tersebut yang mengakibatkan ketidakadilan di masyarakat. Sejak berlakunya Surat Seruan Gubernur tersebut, terjadi beberapa tindakan yang

<sup>1</sup> Melalui jejak digital yang dilakukan oleh peneliti di situs Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (dapat diakses melalui link [https://jdih.jakarta.go.id/himpunan/category\\_search/46/54](https://jdih.jakarta.go.id/himpunan/category_search/46/54)).

<sup>2</sup> Contoh Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Anggota Kamar Dagang dan Industri, yang merupakan tindak lanjut terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri.

<sup>3</sup> Contoh Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Larangan Mencoret-Coret, Menulis, Melukis, Menempel Iklan Pada Sarana Umum, yang merupakan tindak lanjut terhadap Pasal 21 huruf A Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum dan Untuk Menciptakan Keindahan, Kebersihan serta Ketertiban Menuju Jakarta Baru.

<sup>4</sup> Contoh Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Penunaian Zakat Fitrah Tahun 1436 H/ 2015 M, yang merupakan seruan Gubernur bagi umat Islam yang ada di DKI Jakarta agar menyalurkan Zakat Fitrah di bulan Ramadhan 1436 H/2015 M kepada BAZIS Provinsi OKI Jakarta yang akan didistribusikan dan didayagunakan kepada mustahik sesuai aturan agama dan fungsi serta tujuannya.

<sup>5</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya* (Yogyakarta: Thafa Media, 2017): 81.

semestinya tidak perlu dilakukan, misalnya larangan memajang bungkus rokok di tempat penjualan (kawasan perdagangan)<sup>6</sup> yang jelas kebijakan ini akan berpengaruh pada mata pencarian masyarakat. Dari beberapa hal yang sudah disebutkan diatas, maka terdapat beberapa permasalahan yang terdapat di dalam pembentukan dan pemberlakuan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok. Maka dari itu, atas pertimbangan yang telah dipaparkan, peneliti tertarik untuk membuat suatu penelitian dengan judul “Analisis Yuridis Kedudukan Hukum Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok”.

## METODE PELAKSANAAN

Penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah penelitian normatif dengan jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara jelas terhadap suatu permasalahan yang diteliti atau memetakan fakta berdasarkan dengan cara pandang pada saat penelitian dilakukan.<sup>7</sup> Tugas utama dari penelitian deskriptif adalah untuk memaparkan terkait sesuatu dengan apa adanya.<sup>8</sup> Bahan hukum primer dalam penelitian ini mencakup Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 148 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Reklame, Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Larangan Mencoret-Coret, Menulis, Melukis, Menempel Iklan Pada Sarana Umum, Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Penunaian Zakat Fitrah Tahun 1436 H/2015 M., Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Anggota Kamar Dagang dan Industri, Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009 dan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-IX/2011. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini mencakup buku, jurnal, karya ilmiah lainnya serta artikel yang bersumber dari internet. Keseluruhan bahan hukum dikumpulkan dengan menggunakan metode studi kepustakaan. Nantinya, peneliti dapat memberikan gambaran tentang kedudukan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Materi Muatan Surat Seruan Gubernur dan Kaitannya Dengan Diskresi

Surat Seruan Gubernur merupakan salah satu produk hukum yang dibuat oleh pejabat administrasi negara. Sebelumnya, perlu untuk kita kaji apa yang menjadi Peraturan Daerah Provinsi. Secara hierarkis peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU P3). Adapun hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;

<sup>6</sup> Dapat dibaca melalui link berikut <https://megapolitan.kompas.com/read/2021/09/14/17015031/anies-keluarkan-seruan-gubernur-larang-pajang-bungkus-rokok-di-tempat>

<sup>7</sup> Ario Putra, “INTERPRETASI HAK ASASI MANUSIA DALAM IDEOLOGI PANCASILA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PERSATUAN DAN KESATUAN DI INDONESIA,” *JURNAL HAM* 13, no. 1 April (2022): 3.

<sup>8</sup> Sukardi, *Metodologi Penelitian Pendidikan : Kompetensi Dan Praktiknya* (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2009): 157.

5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Secara hierarkis, kedudukan Peraturan Daerah Provinsi berada di bawah Peraturan Presiden dan di atas Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Di luar hierarki yang ditegaskan di dalam Pasal 7 ayat 1 UU P3, masih terdapat beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam Pasal 8 UU P3, disebutkan, "Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Perintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Wali Kota, Kepala Desa atau yang setingkat. Sebenarnya, dengan adanya penegasan yang terdapat dalam pasal 8 UU P3 ini menimbulkan suatu pemahaman bahwa semua peraturan seperti peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK termasuk kategori peraturan perundang-undangan sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>9</sup> Padahal tidak semua lembaga tersebut dapat membentuk peraturan yang mengikat ke luar.<sup>10</sup> Dalam Pasal 8 UU P3, juga disebutkan Gubernur. Namun, tidak jelas apa yang dimaksud dengan produk hukum gubernur tersebut, bila ditafsirkan secara otentik dalam pasal tersebut, maka produk hukum Gubernur yang termasuk di dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah produk hukum Gubernur yang dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan kewenangan.

Surat Seruan Gubernur merupakan produk hukum yang lingkupnya berasal dari Peraturan Daerah Provinsi, namun hanya pemerintah daerah provinsi Jakarta saja yang mengeluarkan produk hukum Peraturan Daerah Provinsi dalam bentuk Surat Seruan Gubernur. Bila dikaji dari jejak digital pembentukan dan pemberlakuan Surat Seruan Gubernur<sup>11</sup>, baru ditemui di Jakarta. Ditemukan bahwa Surat Seruan Gubernur di Jakarta pertama kali ada pada tahun 2013, yaitu Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Larangan Mencoret-Coret, Menulis, Melukis, Menempel Iklan Pada Sarana Umum. Bila dibaca secara rinci, maka akan kita ketahui bahwa Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Larangan Mencoret-Coret, Menulis, Melukis, Menempel Iklan Pada Sarana Umum merupakan tindak lanjut dari Pasal 21 huruf a Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum dan untuk menciptakan keindahan, kebersihan serta ketertiban menuju Jakarta Baru. Bila kita perhatikan satu persatu, Surat Seruan Gubernur memiliki ketidak konsistenan materi muatan. Peneliti menyatakan demikian karena materi muatan dari Surat Seruan Gubernur tidak memiliki dasar hukum yang pasti. Misal dalam Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Anggota Kamar Dagang dan Industri, merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri. Beberapa Surat Seruan Gubernur juga ada yang berisi tentang ajakan Gubernur sebagai pemerintah dalam mengarahkan masyarakatnya, hal ini dapat kita lihat misalnya dalam Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Partisipasi Untuk Menyukkseskan dan Memeriahkan Asian Games 2018. Dalam Surat Seruan Tersebut tidak ada dasar hukum yang dijadikan sebagai dasar tindak lanjut Surat Seruan Gubernur tersebut, berbeda dengan dua Surat Seruan Gubernur lainnya, bahkan ada Surat Seruan Gubernur yang merupakan tindak lanjut dari Surat Seruan Gubernur, ini dapat kita lihat dalam Surat Seruan Gubernur Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengurangan

<sup>9</sup> Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 3.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Peneliti belum menemukan literatur yang membahas tentang Surat Seruan Gubernur begitu juga dengan penelitian ilmiah, sehingga mencari dan mempelajari sendiri melalui file Surat Seruan Gubernur yang terdapat di berbagai sumber internet.

Penggunaan Kantong Pelastik yang merupakan tindak lanjut dari Surat Seruan Gubernur Nomor 6 Tahun 2013 dan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Gerakan Jakarta Diet Kantong Plastik. Surat Seruan Gubernur juga dapat menindak lanjuti Peraturan Menteri. Ini dapat kita temui dalam Surat Seruan Gubernur Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Larangan Penggunaan Liquefied Petroleum Gas, LPG tabung ukuran 3 KG. Sehingga materi muatan yang diatur dalam Surat Seruan Gubernur terdapat ketidak jelasan. Jelas disebutkan dalam penamaanya, bahwa Surat Seruan Gubernur merupakan seruan yang dibuatkan oleh Gubernur. Namun, terdapat Surat Seruan Gubernur yang dikeluarkan oleh Sekretaris Daerah, ini dapat dilihat pada Surat Seruan Gubernur Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Pelastik.

Sehingga, masih banyak ketidak pastian dalam hal materi muatan dan pembentukan dari Surat Seruan Gubernur. Maka peneliti menduga bahwa Surat Seruan Gubernur ini mengarah kepada diskresi. Diskresi merupakan keputusan atau tindakan yang ditetapkan atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas, atau adanya stagnasi pemerintahan.<sup>12</sup> Berdasarkan pengertian Kamus Hukum, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.<sup>13</sup> Dilihat dari sejarahnya, diskresi pertama kali muncul di Belanda. Diawal munculnya diskresi sempat menimbulkan kekhawariran bahwa akibat dari diskresi ini akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pada tahun 1950 *Panitia The Monchy* di Belanda membuat laporan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).<sup>14</sup> Pada mulanya timbul keberatan dari pejabat-pejabat dan pegawai-pegawai pemerintah di Belanda karena ada kekhawatiran bahwa hakim atau pengadilan administrasi kelak istilah itu untuk memberikan penilaian terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil pemerintah. Namun, keberatan demikian sekarang telah lenyap dan ditelan masa karena telah hilang relevansinya.<sup>15</sup> Walaupun ada pendapat yang mengatakan bahwa diskresi tidak mungkin diterima terkhusus pelaksanaan tugas birokrat yang paling bawah (dikatakan oleh Brokadin), namun seperti yang dituliskan oleh I Dewa Gede Palguna bahwa terlepas dari kemustahilan meniadakan diskresi, tetap membutuhkan pembatasan-pembatasan, terutama agar diskresi tidak melahirkan akibat atau praktik yang justru bertentangan dengan maksud pemberian diskresi itu sendiri.<sup>16</sup> Maka, perlu untuk memberikan batasan-batasan dalam menggunakan diskresi, karena diskresi sangat dimungkinkan dijadikan sebagai alat penguasa dalam menjalankan kepentingan-kepentingan kelompok (oligarki) bahkan pribadi saja. Secara ekstream, hukum dapat dijadikan sebagai alat penguasa yang sangat membahayakan kehidupan masyarakatnya bila tidak dibatasi. Seperti pandangan Gustav Radbruch yang dalam pengalamannya melihat penguasaan Jerman dibawah rezim Nazi, dimana pada saat itu rezim Nazi melegalisasikan prakter-praktek kekejaman<sup>17</sup> seperti holocaust yang menggunakan dasar hukum tanpa terikat pada asas-asas hukum yang baik.

Dalam hal pembentukan pembentukan produk hukum di daerah, diskresi digunakan dengan berdasarkan kriteria sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Isi pengaturan dalam keputusan diskresi merupakan perbuatan hukum dari pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu;

<sup>12</sup> Pasal 1 Angka 9 *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, 2014).

<sup>13</sup> JCT Simorangkir Et.al, *Kamus Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008): 38.

<sup>14</sup> Lutfil Ansori, "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," *Jurnal Yuris* 2, no. 1 (2015): 135.

<sup>15</sup> S.F Marbun Et.al, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2001): 73.

<sup>16</sup> I D.G. Palguna, *Welfare State vs Globalisasi (Gagasan Negara Kesejahteraan Di Indonesia)* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020): 73.

<sup>17</sup> Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN (Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi)* (Yogyakarta: Thafa Media, 2016): 29.

<sup>18</sup> Yuniar Kurniawaty, "PENGUNAAN DISKRESI DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM," *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 1 (2016): 56.

- a. asas kepastian hukum;
  - b. asas keseimbangan;
  - c. asas kesamaan;
  - d. asas bertindak cepat;
  - e. asas motivasi;
  - f. asas mencampuradukkan kewenangan;
  - g. asas permainan yang layak;
  - h. asas keadilan atau kewajaran;
  - i. asas menanggapi harapan yang wajar;
  - j. asas meniadakan suatu akibat keputusan-keputusan yang batal;
  - k. asas perlindungan pandangan hidup pribadi;
  - l. asas kebijaksanaan;
  - m. asas pelaksanaan kepentingan umum.
2. Perbuatan diskresi meliputi;
    - a. Kepastian hukum;
    - b. keseimbangan
    - c. Kecermatan/kehati-hatian;
    - d. Ketajaman dalam menentukan sasaran; Kebijakan;
    - e. Gotong royong.

Kriteria yang telah disebutkan di atas bersifat integral dan kumulatif, yaitu merupakan syarat yang menyatu dan harus dipenuhi semuanya untuk dapat dilakukan tindakan yang tidak melanggar hukum. Konsekuensinya adalah apabila salah satu syarat yang telah disebutkan diatas tidak dipenuhi, maka tindakan tersebut merupakan tindakan yang melanggar hukum.

Di Indonesia sendiri, mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik sudah dianut sejak lama. Hal ini merupakan konsekuensi, bahwa Indonesia sebagai negara *welfare state*. Dalam konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*), yang dalam hal ini pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat.<sup>19</sup> Dalam hukum positif Indonesia, pengaturan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AAUPB) pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, dan Nepotisme. Adapun asas umum penyelenggaraan negara terdiri dari asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.<sup>20</sup> Menurut Jazim Habidi, berdasarkan rumusan pengertian pakar dan pemahaman Solechan dalam jurnal yang ditulisnya, maka dapat ditarik unsur-unsur yang dapat membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif yaitu sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hidup administrasi Negara;
- b. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi Negara (yang berwujud penetapan/ *beschikking*) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi para penggugat;
- c. Sebagian besar dari AAUPB merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak dan dapat digali di dalam praktik kehidupan bermasyarakat;
- d. Sebagai asas lain yang sudah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Saat ini, mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Secara tegas disebutkan dalam Pasal 6

<sup>19</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo, 2010): 229.

<sup>20</sup> Pasal 3 *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, 1999).

<sup>21</sup> Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 3 (2019): 544-545.

ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa dalam melaksanakan kewenangannya, Pejabat Pemerintahan harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.<sup>22</sup> Kemudian hampir senada dengan bunyi pasal 6 ayat (2), dalam Pasal 8 ayat (2) ditegaskan kembali bahwa Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan kewenangan dalam menetapkan atau melakukan keputusan atau tindakan. Adapun AUPB yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan wewenang;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum;
- h. pelayanan yang baik.<sup>23</sup>

Di luar dari AUPB yang disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dalam Pasal 10 ayat (2) dikatakan bahwa asas-asas umum di luar AUPB yang telah disebutkan di dalam Pasal 8 ayat (1), dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.<sup>24</sup> AUPB dapat dikatakan memiliki kedudukan yang sangat penting untuk membatasi pemerintah dalam membuat suatu kebijakan atau hukum. AUPB berhubungan dengan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat yang secara aktif berpartisipasi dengan mengutamakan persamaan hak dan prinsip negara hukum. Masyarakat menyadari bahwa penyelenggaraan pemerintah harus mengutamakan persamaan di depan hukum, perlindungan hukum serta kepastian hukum.<sup>25</sup>

Pembentukan serta pemberlakuan dari Surat Seruan Gubernur mengarah kepada diskresi, karena materi yang dimuat di dalamnya mencakup hal-hal yang bersifat persoalan konkret yang dihadapi di tengah-tengah masyarakat. Kemudian, berdasarkan pendapat Sjachran Basah, adapun yang menjadi unsur-unsur diskresi (*freises ermessen*) dalam suatu negara hukum adalah sebagai berikut :

- a. ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. sikap tindak tersebut dimungkinkan oleh hukum;
- d. sikap tindak tersebut diambil berdasarkan inisiatif sendiri;
- e. sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.<sup>26</sup>

Dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ditegaskan bahwa dalam hal penggunaan diskresi harus mematuhi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kemudian, dalam menerapkan diskresi telah terdapat batasan-batasan yang telah ditetapkan. Adapun batasan-

<sup>22</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, singkatan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik adalah AUPB (Pasal 1 Angka 17).

<sup>23</sup> Pasal 10 *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292, 2014).

<sup>24</sup> Artinya, asas-asas umum di luar AUPB tersebut dimungkinkan diberlakukan bila ada suatu gugatan terhadap Pejabat Administrasi Negara yang telah diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, maka hakim di mungkinkan menerapkan asas-asas umum di luar AUPB yang disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>25</sup> Lapon T. Leonard dan Kartika Widya Utama Aju Putrijanti, "Peran PTUN Dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)," *MIMBAR HUKUM* 30, no. 2 (2018): 283.

<sup>26</sup> Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 170-171.

batasan dalam membuat suatu diskresi berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah sebagai berikut:<sup>27</sup>

- a. Dibuat berdasarkan tujuan diskresi yang diatur di dalam Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan;
- b. Diskresi tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Diskresi harus sesuai dengan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB);
- d. Dalam pembentukan diskresi harus didasarkan pada alasan-alasan yang objektif;
- e. Diskresi yang dibuat tidak menimbulkan konflik kepentingan;
- f. Dalam pembuatan diskresi harus didasarkan pada iktikad yang baik.

Oleh sebab itu, penggunaan diskresi terikat dengan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Apabila dianalisis, Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok tidak memenuhi batasan-batasan yang telah ditetapkan, dengan catatan bahwa poin b akan dikesampingkan di dalam penelitian ini. Hal ini karena Pasal 22 ayat (2) huruf b Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah dihapus berdasarkan Pasal 174 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.<sup>28</sup> Berdasarkan poin a ditegaskan bahwa pembentukan diskresi harus berdasarkan tujuan diskresi yang diatur di dalam Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yaitu sebagai berikut:

- a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Mengisi kekosongan hukum;
- c. Memberikan kepastian hukum;
- d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Dengan demikian, dalam membuat suatu diskresi ada banyak syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam hal ini menjadi satu kesatuan dan bersifat mutlak.

## **B. Kekuatan Hukum Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Kawasan Dilarang Merokok Dikaitkan Dengan Hak Penjual dan Pengguna Rokok**

Beberapa waktu yang lalu, Gubernur Jakarta mengeluarkan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok. Dalam surat seruan tersebut, terdapat tiga poin utama yaitu sebagai berikut:

- a. Memasang tanda larangan merokok pada setiap pintu masuk dan lokasi yang mudah diketahui oleh setiap orang di area gedung serta memastikan tidak ada yang merokok di kawasan dilarang merokok;
- b. Tidak menyediakan asbak dan tempat pembuangan puntung rokok lainnya pada kawasan dilarang merokok;
- c. Tidak memasang reklame rokok atau zat adiktif baik di dalam ruangan (*indoor*) maupun di luar ruangan (*outdoor*), termasuk memajang kemasan/bungkus rokok atau zat adiktif di tempat penjualan.

Adapun yang menjadi latar belakang dikeluarkannya Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok adalah bertujuan untuk meningkatkan perlindungan bagi masyarakat dari bahaya rokok dan untuk melakukan usaha penurunan resiko penyebaran virus covid-19. Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok dikeluarkan pada tanggal 9 Juni 2021 dan ditandatangani oleh Gubernur Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Anies Baswedan. Surat Seruan Gubernur ini berdiri sendiri tanpa menindaklanjuti peraturan yang lebih tinggi, yang merupakan seruan dari Gubernur

<sup>27</sup> Nurmayani dan Mery Farida, "Problematika Konsep Diskresi Dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia (Jihham)* 1, no. 1 (2021): 15.

<sup>28</sup> Pasal 175 *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja* (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245), 2020.

Jakarta langsung.<sup>29</sup> Maka jelas bahwa Surat Seruan Gubernur ini merupakan diskresi. Namun perlu untuk dikaji terlebih dahulu apakah diskresi yang telah dilakukan oleh Gubernur Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta ini telah benar secara hukum dan sesuai dengan AUPB. Secara materi, telah ditegaskan sebelumnya bahwa ada tiga poin utama yang menjadi seruan Gubernur dalam Surat Seruan Gubernur tersebut. Maka dari itu peneliti akan mencoba mengkaji satu per satu poin dari Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok.

- a. Memasang tanda larangan merokok pada setiap pintu masuk dan lokasi yang mudah diketahui oleh setiap orang di area gedung serta memastikan tidak ada yang merokok di kawasan dilarang merokok.

Permasalahan utama di dalam poin pertama ini adalah terletak pada kalimat “memasang tanda larangan merokok pada setiap pintu masuk dan lokasi yang mudah diketahui oleh setiap orang di area gedung”. Diksi ini jelas memiliki penafsiran yang sangat luas. Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, “Gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus”. Sehingga, gedung mencakup tempat tinggal manusia (rumah), tempat-tempat kegiatan, instansi, tempat untuk berdagang, dan kegiatan-kegiatan lainnya. Maka dari itu, diksi gedung yang dimaksud di dalam Surat Seruan Gubernur ini perlu untuk dipertegas. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-IX/2011<sup>30</sup> dalam salah satu pertimbangannya (*ratio decidendi*) mengatakan bahwa menetapkan larangan merokok di tempat-tempat tertentu merupakan kewenangan negara dalam rangka melindungi warga negara dari ancaman bahaya asap rokok dan sebagai upaya melindungi kesehatan masyarakat serta lingkungan.<sup>31</sup> Kemudian, Mahkamah Konstitusi pernah dalam suatu putusannya mengatakan bahwa merokok merupakan kegiatan yang legal (tidak dilarang) maka secara hukum merokok tidak dilarang berdasarkan pertimbangan majelis hakim dalam putusan tersebut. Mengenai area kegiatan usaha, jelas penjualan rokok dapat dilakukan. Pengaturan mengenai penjualan rokok telah diatur di dalam Bagian Keempat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan. Menurut peneliti, kalimat “memastikan tidak ada yang merokok di kawasan dilarang merokok” sudah cukup untuk poin pertama. Maka dari itu, poin pertama ini memiliki kerancuan pada kalimat “memasang tanda larangan merokok pada setiap pintu masuk dan lokasi yang mudah diketahui oleh setiap orang di area gedung”.

- b. Tidak menyediakan asbak dan tempat pembuangan puntung rokok lainnya pada kawasan dilarang merokok

Menurut peneliti, poin ke dua ini sudah tepat. Dalam Bagian Keempat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan sudah jelas ditegaskan pengaturan tentang Kawasan Tanpa Rokok. Adapun yang menjadi kawasan tanpa rokok adalah tempat umum, sarana kesehatan, tempat kerja dan tempat yang secara spesifik sebagai tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah dan angkutan umum. Mengenai kawasan tanpa rokok juga ditegaskan dalam Pasal 115 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang terdiri dari fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja dan tempat lain yang ditetapkan. Sehingga, poin ke dua menurut peneliti tidak memiliki masalah.

---

<sup>29</sup> Hal ini perlu ditegaskan, karena beberapa Surat Seruan Gubernur yang pernah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta merupakan tindak lanjut dari peraturan yang lebih tinggi, yang dalam hal ini adalah Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi Jakarta, Peraturan Menteri dan sebagainya.

<sup>30</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-IX/2011, 2011.

<sup>31</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-IX/2011 membatalkan kata “dapat” dalam penjelasan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, baca Pendapat Mahkamah poin 3.10.2, hlm. 59.

- c. Tidak memasang reklame rokok atau zat adiktif baik di dalam ruangan (*indoor*) maupun di luar ruangan (*outdoor*), termasuk memajang kemasan/bungkus rokok atau zat adiktif di tempat penjualan.

Poin tiga dapat dikatakan menjadi poin yang paling kontroversial. Sebelumnya perlu untuk kita pahami apa yang dimaksud dengan “di dalam ruangan (*indoor*) dan di luar ruangan (*outdoor*)” dalam Surat Seruan Gubernur ini. Untuk mengkajinya, sebelumnya perlu untuk membaca Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 148 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Reklame yang menjadi alasan utama dikaitkan pada poin tiga Surat Seruan Gubernur. Di dalam Pasal 45 ayat (1) Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 148 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Reklame akan kita temui diksi di dalam ruangan (*indoor*) dan di luar ruangan (*outdoor*). Namun tidak ada kejelasan ruangan yang apa yang dimaksud dengan di dalam ruangan (*indoor*) dan di luar ruangan (*outdoor*). Letak kontroversi selanjutnya adalah pada kalimat “memajang kemasan/bungkus rokok atau zat adiktif di tempat penjualan”. Seperti yang sudah dituliskan sebelumnya, dalam Bagian Keempat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan sudah jelas ditegaskan pengaturan tentang Kawasan Tanpa Rokok. Dalam hal ini yang menjadi kawasan tanpa rokok adalah tempat umum, sarana kesehatan, tempat kerja dan tempat yang secara spesifik sebagai tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah dan angkutan umum. Kemudian, di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009 dalam hal pengujian Pasal 46 ayat (3) huruf C Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Mahkamah Konstitusi berpendapat rokok sebagai produk yang legal, yang dalam hal ini dapat dipahami bahwa rokok dikenakan cukai.<sup>32</sup> Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 57/PUU-IX/2011 menegaskan, bahwa dalam membuat suatu aturan, harus dilakukan secara proporsional, yaitu kepentingan perokok dan bagi masyarakat yang tidak merokok harus sama-sama diperhatikan. Karena hukum merupakan mekanisme akomodasi terhadap kepentingan masyarakat secara adil.<sup>33</sup> Maka dari itu, pembentukan suatu hukum haruslah proporsional dan adil berdasarkan apa yang disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Karena merokok merupakan bagian dari hak warga negara. Pemberlakuan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok jelas tidak memperhatikan secara proporsional dan adil dalam penerapannya. Hal ini dapat dilihat setelah berlakunya Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok, terjadi *sweeping* terhadap tempat penjualan rokok seperti mini market dan warung eceran. Jelas tidak menerapkan hukum secara proporsional dan adil. Selanjutnya, apakah Pemerintah Daerah Jakarta telah memperhatikan hak-hak dari para perokok serta kelangsungan hidup dari pedagang-pedagang (terkhusus pedagang kaki lima) yang berjualan rokok? Jelas tidak dibenarkan pemberlakuan hukum dengan mengorbankan kepentingan sebagian masyarakatnya.

Seperti yang sudah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, bahwa Surat Seruan Gubernur ini merupakan diskresi. Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok secara formil (bentuk) sudah memenuhi apa yang telah disebutkan oleh Sjachran Basah tentang unsur-unsur diskresi. Namun melihat materi muatan serta fakta lapangan apakah Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok apakah sudah sesuai dengan syarat pemberlakuan diskresi?. Dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ditegaskan bahwa dalam menggunakan diskresi haruslah mematuhi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Bila dikaji dari substansi yang terdapat di dalam Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok, jelas tidak sesuai dengan seluruh ketentuan yang ditetapkan di dalam Pasal 22 (2) Undang-Undang

<sup>32</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009, 2009.

<sup>33</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-IX/2011 membatalkan kata “dapat” dalam penjelasan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, baca Pendapat Mahkamah poin 3.10.3, hlm. 60.

Administrasi Pemerintahan. Hal ini karena dari tiga poin isi dari Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok tersebut tidak satupun poin tersebut memiliki keterkaitan dengan apa yang telah ditegaskan di dalam Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut. Misalnya, di dalam Pasal 22 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dinyatakan bahwa dalam penggunaan diskresi digunakan untuk kemanfaatan dan kepentingan umum. Dalam hak penerapan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok jelas tidak memperhatikan kemanfaatan dan kepentingan umum, hal ini dikarenakan banyak perokok yang dirugikan akibat pemberlakuan Surat Seruan Gubernur tersebut, kemudian mata pencaharian masyarakat Jakarta sendiri (pedagang rokok) juga berdampak buruk. Mengingat Indonesia adalah salah satu negara dengan perokok aktif, maka perdagangan rokok juga merupakan salah satu mata pencaharian yang banyak dilakukan oleh masyarakat.<sup>34</sup> Padahal, hukum yang bagus adalah hukum yang setidak-tidaknya dapat meminimalisir bahaya dari adanya ketidakadilan.<sup>35</sup> Perwujudan persamaan, keadilan dan kesejahteraan bersama sebagai tujuan-tujuan substantif hukum, merupakan penegasan tentang hukum sebagai tatanan untuk kebaikan bersama, dan bukan untuk satu atau beberapa golongan terbatas.<sup>36</sup> Kemudian dengan diterbitkannya Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok telah menimbulkan konflik kepentingan antara pengguna rokok dan penjual rokok dengan yang terganggu dengan aktivitas merokok (perokok). Seharusnya, dibuat suatu kebijakan yang memperhatikan kepentingan dari kedua belah pihak. Dalam pembentukan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok dinilai tidak didasarkan pada iktikad yang baik, karena mengarah pada penggeseran total aktivitas merokok sekaligus penjualan rokok (terutama pedagang kaki lima) yang jelas menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak tertentu. Lebih lanjut Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok juga dinilai bertentangan dengan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Sehingga dapat dikatakan bahwa Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok memang mengarah kepada diskresi namun belum memenuhi ketentuan-ketentuan dalam pembuatan suatu diskresi.

Kemudian, muncul permasalahan dalam hal harmonisasi hukum diskresi secara vertikal. Dalam Pasal 175 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang dimana telah menghapus syarat diskresi tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Maka dari itu, penilaian terhadap Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Kawasan Dilarang Merokok akan kita tinjau dari AUPB terlebih dahulu. Dalam Pasal 24 huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ditegaskan bahwa Pejabat Pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat salah satunya adalah sesuai dengan AUPB. Adapun yang menjadi AUPB dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakpatuhan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan wewenang;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum;
- h. pelayanan yang baik.

<sup>34</sup> Wakil Menteri Kesehatan, Dante Saksono Harbuwono pada tanggal 31 Mei 2021 dalam rangka peringatan Tanpa Tembakau Sedunia, mengatakan bahwa jumlah perokok laki-laki di Indonesia tertinggi ke tiga di dunia setelah India dan Tiongkok (dapat diakses pada <https://www.beritasatu.com/kesehatan/781103/wamenkes-perokok-aktif-indonesia-masuk-3-besar-dunia>). Terlepas dari dampak negatif rokok yang masih bisa diatasi, fakta bahwa pajak rokok menjadi salah satu penghasilan tertinggi negara, dan fakta lapangan juga membuktikan bahwa peminat rokok sangat tinggi, sehingga perdagangan rokok menjadi salah satu sumber pendapatan masyarakat.

<sup>35</sup> Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007): 90.

<sup>36</sup> Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014): 77.

Dalam Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok setidaknya telah melanggar dua AUPB yaitu kemanfaatan dan kepentingan umum. Pada penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain, kepentingan individu dengan masyarakat, kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing, kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan kepentingan kelompok masyarakat yang lain, kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat, kepentingan generasi sekarang dan generasi mendatang, kepentingan manusia dan ekosistemnya dan kepentingan pria dan wanita. Dengan berlakunya Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok jelas tidak sesuai dengan asas kemanfaatan karena telah menimbulkan kerugian bagi beberapa masyarakat Jakarta itu sendiri. Sehingga perlu dievaluasi lebih lanjut apa sebenarnya urgensi dari pemberlakuan Surat Seruan Gubernur tersebut, terlebih pandemi covid-19 dijadikan salah satu alasan pemberlakuan Surat Seruan Gubernur tersebut. Tujuan penghentian penjualan rokok dan aktivitas merokok ini memiliki tujuan yang baik namun tidak memperhatikan banyak sisi yang seharusnya diperhitungkan. Rokok merupakan alat legal, seperti yang pernah diutarakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 6/PUU-VII/2009 dalam hal pengujian Pasal 46 ayat (3) huruf C Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Seperti yang kita ketahui, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *final and binding*, dan berlaku secara *erga omnes*, yang artinya Surat Seruan Gubernur ini juga terikat pada putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Surat Seruan Gubernur ini juga telah mengancam sebagian masyarakat Jakarta dalam hal mata pencahariannya sebagai pedagang rokok, terkhusus pedagan kaki lima dan eceran yang bahkan melakukan aktivitas perdagangannya di area perdagangan. Kemudian bagaimana pertanggung jawaban dari Pemerintah Daerah Provinsi Jakarta atas dampak dari Surat Seruan Gubernur tersebut? Seperti yang telah diutarakan sebelumnya, sebagai negara *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Surat Seruan Gubernur ini juga bertentangan dengan asas kepentingan umum. Pada penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif. Pemberlakuan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Rokok jelas sangat diskriminatif karena tidak memperhatikan kepentingan dan kebutuhan dari perokok dan pedagang rokok. Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 57/PUU-IX/2011 pernah menegaskan, bahwa dalam membuat suatu aturan, harus dilakukan secara proporsional, yaitu memperhatikan kepentingan perokok dan masyarakat yang tidak merokok. Karena hukum merupakan mekanisme akomodasi terhadap kepentingan masyarakat secara adil.<sup>37</sup> Bila dilihat ke tiga poin di dalam Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok, jelas sangat diskriminatif. Secara konstitusional, Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok bertentangan dengan Pasal 28D dan Pasal 28J ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Pemberlakuan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok bertentangan dengan AUPB.

Kemudian, di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ditegaskan bahwa dalam pembuatan diskresi tidak boleh menimbulkan konflik kepentingan. Bila dikaji dari aspek ekonomi, jelas bahwa pemberlakuan Surat Seruan Gubernur ini dapat menimbulkan dampak kerugian ekonomi yang cukup besar bagi masyarakat bahkan yang berada di luar Jakarta. Sebagai daerah dengan penduduk terbanyak di Indonesia, sudah pasti Jakarta menjadi salah satu daerah pengguna rokok tertinggi di Indonesia. Dengan dibatasinya perdagangan rokok, maka akan menimbulkan penurunan perdagangan rokok. Dengan demikian akan menimbulkan kerugian bagi para petani tembakau yang bahkan berada di luar Jakarta, maka dimungkinkan juga bahwa tidak hanya masyarakat Jakarta saja yang akan dirugikan secara ekonomi, tetapi juga di luar Jakarta. Diskresi yang dilakukan oleh pemerintah Jakarta dalam hal mengeluarkan Surat Seruan Gubernur Nomor

<sup>37</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-IX/2011 membatalkan kata “dapat” dalam penjelasan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, baca Pendapat Mahkamah poin 3.10.3, hlm. 60.

8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok menurut hemat peneliti terlalu memperhatikan dan mencontoh keadaan kota-kota di luar negeri yang telah menerapkan kebijakan bebas asap rokok. Seharusnya, Pemerintah Daerah Provinsi Jakarta melihat secara sosiologis bagaimana sebenarnya dampak kedepan pemberlakuan kebijakan ini, apakah telah sesuai dengan keadaan masyarakat Jakarta dan sekitarnya (akibat berdampak ke luar Jakarta). Pemberlakuan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok oleh peneliti dianggap kurang bijak. Perlu juga untuk diperhatikan, bahwa di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga ditegaskan bahwa dalam pembuatan diskresi harus memperhatikan iktikad yang baik. Pemberlakuan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok dapat dikatakan dalam pemberlakuannya tidak memperhatikan iktikad yang baik, dimana tidak ada solusi yang diberikan oleh pemerintah provinsi terhadap pengguna dan penjual rokok (terkhusus pedagang kaki lima yang merupakan kelas ekonomi rendah). Hal tersebut yang juga telah disampaikan oleh Trubus Rahardiansyah yang mengatakan bahwa Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok dapat mengancam pedagang eceran, industri tembakau, hingga petani. Terlebih, tidak ada opsi yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi Jakarta dalam hal pengganti pendapatan dari perdagangan Industri Hasil Tembakau (IHT).<sup>38</sup> Sehingga secara substansial, Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok dapat dikatakan tidak memenuhi syarat-syarat diskresi yang telah ditegaskan di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan juga bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-IX/2011 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### A. KESIMPULAN

Surat Seruan Gubernur merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi. Adapun dalam hukum positif Indonesia (terkhusus dalam UU P3), Surat Seruan Gubernur ini tidak ada diatur. Bahkan, bila kita mencari penjelasan tentang Surat Seruan Gubernur secara digital (internet) tidak akan ditemukan sama sekali. Sehingga tidak ada penjelasan yang menggambarkan defenisi dari Surat Seruan Gubernur. Pejabat yang mengeluarkan Surat Seruan Gubernur ini juga tidak harus oleh Gubernur, namun juga ditemukan Surat Seruan Gubernur yang dikeluarkan oleh Sekretaris Daerah. Materi muatan dari Surat Seruan Gubernur juga terdapat ketidakpastian. Terdapat beberapa perbedaan Surat Seruan Gubernur. Ada Surat Seruan Gubernur yang merupakan tindak lanjut dari suatu Undang-Undang, tindak lanjut dari Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Menteri dan bahkan tindak lanjut dari Surat Seruan Gubernur lainnya. Secara karakteristik dan pemberlakuannya, Surat Seruan Gubernur ini mengarah pada diskresi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi. Dalam hal ini perlu penyesuaian diskresi dengan AUPB. Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok memiliki beberapa permasalahan. Dalam hal penerapan diskresi, harus disesuaikan dengan AUPB. Namun, dalam Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok ditemukan bahwa materi muatan yang diatur tidak sesuai dengan dua AUPB yang disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu asas kemanfaatan dan kepentingan umum. Dalam penerapannya, Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok jelas tidak sesuai dengan asas kemanfaatan karena telah menimbulkan kerugian bagi beberapa masyarakat Jakarta yaitu perokok dan pedagang rokok, bahkan di luar Jakarta juga akan terkena dampaknya (terkhusus petani tembakau). Kemudian, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-IX/2011 pernah menegaskan, bahwa dalam membuat suatu aturan, harus dilakukan secara proporsional, yaitu memperhatikan kepentingan perokok dan masyarakat yang tidak merokok. Selanjutnya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009 dalam hal pengujian Pasal

<sup>38</sup> "Tak Urgen, Seruan Gubernur DKI Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok Dinilai Layak Dicabut," *Wartakotalive.Com*, 2021, <https://wartakota.tribunnews.com/2021/10/05/tak-urgan-seruan-gubernur-dki-tentang-pembinaan-kawasan-dilarang-merokok-dinilai-layak-dicabut>.

46 ayat (3) huruf C Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Mahkamah Konstitusi berpendapat rokok sebagai produk yang legal, yang dalam hal ini dapat dipahami bahwa rokok dikenakan cukai. Pemberlakuan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Rokok jelas sangat diskriminatif karena tidak memperhatikan kepentingan dan kebutuhan dari perokok dan pedagang rokok. Tiga poin yang diatur di dalam Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok, terbukti diskriminatif. Bahkan lebih jauh lagi, pemberlakuan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok telah merugikan hak konstitusional warga negara yang diatur di dalam Pasal 28D dan Pasal 28J ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Sehingga terdapat kekeliruan di dalam penerapan Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok.

## B. SARAN

Dari hasil penelitian ini, ditemukan adanya ketidak tegasan mengenai bagaimana sebenarnya batasan-batasan dalam mengeluarkan suatu diskresi. Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok bila dilihat dari substansinya jelas tidak sesuai dengan diskresi dengan segala syaratnya, hal ini karena Surat Seruan Gubernur Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok tidak sesuai dengan syarat dari AUPB yang telah ditegaskan dalam hukum positif di Indonesia. Diharapkan kedepan agar ada pengaturan yang jelas serta pengawasan bagi pemerintah dalam mengeluarkan suatu produk hukum yang mengarah kepada diskresi. Hal ini bertujuan untuk memberikan batasan yang jelas bagi pemerintah dalam mengeluarkan suatu produk hukum agar tidak mengarah pada kekuasaan yang mutlak tanpa pembatasan yang jelas. Perlu juga untuk kita sadari, bahwa pemerintah dalam mengeluarkan suatu kebijakan (produk hukum) haruslah memperhatikan kepentingan umum dan tidak pihak tertentu saja. Dan yang paling utama dalam Negara hukum, dalam mengeluarkan produk hukum haruslah sesuai dengan aturan yang berlaku dengan tetap mempertimbangkan kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum dalam membentuk suatu hukum.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu peneliti baik secara moril maupun materil sehingga penulisan ini dapat selesai. Secara khusus peneliti mengucapkan terimakasih kepada Noviana Monalisa S.H., M.Hum., M.M yang telah mengarahkan peneliti untuk melakukan riset pada permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini. Kiranya penelitian ini dapat bermanfaat bagi banyak orang. Tidak lupa juga peneliti mengucapkan terimakasih kepada Fakultas Hukum Universitas Riau terkhusus kepada program studi Hukum Tata Negara sebagai tempat peneliti dalam mengemban ilmu hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard dan Kartika Widya Utama. "Peran PTUN Dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)." *MIMBAR HUKUM* 30, no. 2 (2018): 283.
- Anggono, Bayu Dwi. "Tertib Jenis, Hierarki Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 3.
- Ansori, Lutfil. "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan." *Jurnal Yuris* 2, no. 1 (2015): 135.
- JCT Simorangkir et.al. *Kamus Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- S.F Marbun et.al. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Farida, Nurmayani dan Mery. "Problematika Konsep Diskresi Dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia (Jihham)* 1, no. 1 (2021): 15.
- Fuady, Munir. *Dinamika Teori Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo, 2010.

- Kurniawaty, Yuniar. "PENGUNAAN DISKRESI DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 1 (2016): 56.
- Mawardi, Irvan. *Paradigma Baru PTUN (Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi)*. Yogyakarta: Thafa Media, 2016.
- Palguna, I D.G. *Welfare State vs Globalisasi (Gagasan Negara Kesejahteraan Di Indonesia)*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Putra, Ario. "INTERPRETASI HAK ASASI MANUSIA DALAM IDEOLOGI PANCASILA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PERSATUAN DAN KESATUAN DI INDONESIA." *JURNAL HAM* 13, no. 1 April (2022): 3. <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/ham/article/view/1632/pdf>.
- Solechan. "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik." *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 3 (2019): 544–545.
- Sukardi. *Metodologi Penelitian Pendidikan : Kompetensi Dan Praktiknya*. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2009.
- Sulaiman, King Faisal. *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Thafa Media, 2017.
- Tanya, Yovita A. Mangesti dan Bernard L. *Moralitas Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2014.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292, 2014.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292, 2014.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245, 2020.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75, 1999.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-IX/2011*, 2011.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009*, 2009.
- "Tak Urgen, Seruan Gubernur DKI Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok Dinilai Layak Dicabut." *Wartakotalive.Com*, 2021. <https://wartakota.tribunnews.com/2021/10/05/tak-urgun-seruan-gubernur-dki-tentang-pembinaan-kawasan-dilarang-merokok-dinilai-layak-dicabut>.