

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masalah rokok masih menjadi masalah nasional dan diprioritaskan dalam upaya penanggulangannya karena menyangkut berbagai aspek permasalahan dalam kehidupan yaitu aspek ekonomi, sosial dan politik. Semua orang berhak mendapat perlindungan kesehatannya dari paparan asap rokok bagi si perokok maupun bagi orang disekitarnya. (Syaifullah, 477 Muhammad Iqbal dan Hartina Thamrin) Tahun 2019.

Pembangunan suatu bangsa dapat terlihat dari kemajuan suatu daerah. Aspek kesehatan merupakan salah satu indikator keberhasilannya. Karena tanpa kesehatan pelaksanaan pembangunan nasional yang menyeluruh tidak akan terwujud. Cita-cita tersebut tidak akan tercipta tanpa upaya yang terukur dan terarah. Pemerintah selaku penyelenggara Negara berkewajiban untuk menyelenggarakan upaya kesehatan bagi seluruh warga Negara Indonesia.

Hukum adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Majelis Hukum Indonesia mengatakan bahwa hukum adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat dan juga meliputi lembaga-lembaga, institusi dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah itu dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan.

Terjaminnya kesehatan merupakan hak asasi dari negara terhadap semua masyarakatnya. Dalam UUD 1945 dalam pasal 28 H ayat (1) yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan

mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Salah satu kegiatan warga Indonesia yang berimbas tidak baik terhadap kesehatan diri sendiri dan lingkungan salah satunya ialah kegiatan merokok. Disamping berisiko terhadap individu serta mengancam orang sehat yang mempunyai hak atas memperoleh kualitas udara sehat yang terbebas dari berbagai bahan cemaran yang ditimbulkan dari tembakau yang dibakar oleh orang lain (AROL).

Dalam Pasal 13 Ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa “Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan kewenangan, peran, dan tanggung jawab masing-masing”.

Merokok merupakan perilaku yang sudah meluas di seluruh Indonesia, termasuk Kota Banjar. Setiap lapisan masyarakat di Kota Banjar, mencakup kalangan anak dan remaja melakukan kebiasaan merokok. Kebiasaan ini sangat berdampak terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan. Hal tersebut mengeluarkan pemikiran bahwa permasalahan merokok di Kota Banjar harus diberi kepedulian yang serius. Hal ini diakibatkan kiranya merokok berbahaya dapat menimbulkan segala macam penyakit atau terganggu kesehatannya pada orang tersebut yang merokok meskipun orang tersebut berada di sekitarnya tidak merokok (perokok pasif).

Sebatang Rokok diciptakan dengan bahan dasar didalamnya berasal dari daun tembakau yang dikeringkan yang dapat mengandung 1% - 3% senyawa nikotin. Apabila rokok dibakar dan asapnya dihirup maka nikotin dalam darah meningkat sekitar 40 – 50 mg/ml darah. Dokter spesialis paru dan Rumah Sakit

Persahabatan Agus Dwi Susanto mengemukakan ialah sebatang rokok terdapat kurang atau lebih banyak sekitar 4000 zat kimia, sebanyak 60 diantaranya bersifat karsinogenik atau penyebab kanker.

Merokok adalah kebiasaan yang susah untuk dirubah dikarenakan dampak kecanduan yang ditimbulkan dari nikotintersebut, tapi kiarnya untuk memperkecil efek buruknya terutama untuk lingkungan, demi menjaga kesehatan warga diharuskan adanya peraturan ampuh yang diambil antara lain kawasan tanpa rokok. Hukuman yang diterapkan terhadap pelanggaran kawasan tanpa rokok yaitu berupa hukuman administratif seperti teguran dan denda administrasi.

Pemerintah selaku penyelenggara Negara berkewajiban untuk menyelenggarakan upaya kesehatan bagi seluruh warga negara Indonesia. Salah satu upaya yang harus dilakukan yaitu pengamanan yang mengandung zat adiktif. Rokok merupakan salah satu bahan yang mengandung zat tersebut. Pengamanan yang mengandung zat adiktif tertuang juga dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan pasal 113 yang berbunyi : “Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan diri sendiri, orang lain, dan lingkungan”.

Adanya usaha yang perlu dilakukan demi terciptanya kawasan dilingkungan yang sehat dan bersih serta perlindungan rokok bagi kesehatan perokok aktif dan pasif adalah dengan menetapkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Upaya tersebut berhubungan melalui Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk menetapkan suatu peraturan daerah. Dalam peraturan tersebutpun dikokohkan dengan Pasal 14 ayat 1 huruf (j) UndangUndang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang

menyebutkan bahwa kegiatan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: pengendalian lingkungan hidup. Pengendalian lingkungan hidup juga didukung oleh Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kesehatan No.34 Tahun 2005, No.1138/ Menkes/PB/VIII/2005 tentang Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Sehat. Secara spesifik, Peraturan Bersama Menteri Kesehatan Nomor 188/MENKES/PB/I/2011 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok mendelegasikan salah satu kuasa untuk membuat pengelolaan kabupaten/kota sehat melalui pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok (KTR).

Mengenai pengaturan tentang rokok, salah satunya berkenaan dengan peraturan tentang kawasan dilarang merokok. Produk hukum yang mengatur tentang tempat atau area tertentu yang ditetapkan sebagai kawasan dimana seseorang dilarang untuk merokok. Di Indonesia hal tersebut masih belum mendapatkan perhatian baik dari pemerintah maupun masyarakat. Padahal dalam hal ini dengan peraturan kawasan dilarang merokok maka akan mampu melindungi hak-hak masyarakat khususnya para perokok pasif.

Pemerintah Kota Banjar berupaya untuk meminimalisir penggunaan rokok dengan mengeluarkan kebijakan pembatasan kawasan tanpa rokok yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Banjar Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Didalam Pasal 2 mengatur tentang yang dimaksud kawasan tanpa rokok meliputi :

- a. Tempat Umum;
- b. Tempat Kerja;

- c. Tempat Ibadah;
- d. Tempat Bermain dan/atau Tempat Berkumpulnya Anak;
- e. Kendaraan Angkutan Umum;
- f. Lingkungan Tempat Proses Belajar Mengajar;
- g. Sarana Kesehatan; dan
- h. Sarana Olahraga.

Berdasarkan Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Walikota Banjar Nomor 28 Tahun 2016 menyatakan bahwa : “Jika orang yang berada di area Tempat Kerja sebagai mana yang dimaksud pada ayat (1) terbukti Merokok, Pimpinan Lembaga dan/atau Badan Tempat Kerja yang menjadi tanggung jawabnya, wajib memberikan teguran, peringatan dan/atau mengambil tindakan.

Peraturan Walikota tersebut tidak bermaksud melarang masyarakat untuk merokok, hanya saja menertibkan masyarakat hendaknya tidak menghisap rokok di mana saja dengan sewenang-wenang. Ketika sedang berdiam di tempat umum atau tempat kerja yang termasuk di tempat kawasan tanpa rokok maka orang tersebut boleh membakar rokok tetapi harus di tempat khusus merokok yang sudah difasilitasi dengan penyediaan tempat-tempat khusus merokok wajib dilakukan oleh pimpinan atau penanggung jawab kawasan tersebut.

Setelah peraturan daerah ini diundangkan dan berlaku umum, peraturan walikota ini masih belum berjalan efektif. Kawasan-kawasan yang menurut peraturan adalah kawasan tanpa rokok, masih terlihat banyak orang yang melanggarnya.

Berdasarkan uraian diatas penulis melakukan penelitian dan kajian berkenaan dengan penyusunan skripsi dengan judul : **“PENGAWASAN TERHADAP IMPLEMENTASI PERWAL KOTA BANJAR NOMOR 28 TAHUN 2016 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI DPRD KOTA BANJAR”**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pengaturan pengawas terhadap penetapan kawasan tanpa rokok berdasarkan Pasal 4 Ayat (2) Perwal Nomor 28 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di DPRD Kota Banjar?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi bagi petugas pengawas dalam pengawasan kawasan tanpa rokok?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan dalam penegakan Pasal 4 Ayat (2) Perwal Nomor 28 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di DPRD Kota Banjar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis Pengawasan Terhadap Implementasi Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Walikota Banjar Nomor 28 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di DPRD Kota Banjar.
2. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis mengenai kendala-kendala yang timbul dalam Pengawasan Terhadap Implementasi Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Walikota Banjar Nomor 28 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di DPRD Kota Banjar.
3. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis mengenai upaya-upaya yang dilakukan dalam Pengawasan Terhadap Implementasi Pasal 4 Ayat (2)

Peraturan Walikota Banjar Nomor 28 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di DPRD Kota Banjar.

D. Kegunaan Penelitian

Penulis melakukan penelitian ini mengenai Pengawasan terhadap Implementasi Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Walikota Banjar Nomor 28 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di DPRD Kota Banjar, semoga bisa mewariskan faedah positif baik secara teoritis ataupun praktis yaitu antara lain :

a. Secara Teoritis

Semoga penelitian ini bisa meninggalkan masukan atau referensi terhadap para mahasiswa Program Studi Hukum Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Pasundan mengenai Pengawasan terhadap Implementasi Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Walikota Banjar Nomor 28 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di DPRD Kota Banjar.

Bersamaan dengan itu serta dapat meluaskan wawasan dan pengetahuan bagi penulis khususnya terhadap objek yang diteliti dan bagi Lembaga Akademisi Program Studi Hukum Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Pasundan umumnya dapat memberikan penambahan ilmu pengetahuan yang terus berkembang sesuai perkembangan zaman.

b. Secara Praktis

Diharapkan dengan hasil penelitian yang dilakukan dapat memberikan sumbangsih dan kontribusi sebagai berikut :

1. Untuk Pemerintah Daerah, semoga penelitian ini bisa memberikan masukan terhadap penetapan suatu kebijakan.
2. Bagi Penyelenggara DPRD Kota Banjar, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman mengenai kawasan tanpa rokok.

3. Bagi Masyarakat, diharapkan penelitian ini bisa dijadikan edukasi terkait larangan merokok dalam Tempat Kerja DPRD Kota Banjar yang ditetapkan dalam Peraturan Walikota Banjar No. 28 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Banjar.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dalam hal ini bahwa hukum adalah penopang utama negara dan peraturan perundang-undangan ialah sebagai produk hukum, bukan sebagai produk politik, sebaik-baiknya didirikan sebagai norma yang dicari berdasarkan dari keberagaman masyarakat Indonesia yang kaya akan nilai budaya dan pluralisme hukum. Maka dari itu diperlukan legalitas atas segala tindakan pemerintah sebagai tanda persetujuan rakyat ialah pemegang kedaulatan tertinggi. Hal yang sama juga berlaku kepada masyarakat sebagai salah satu unsur negara. Oleh sebab itu dalam segala tingkah laku pergaulan hidup bermasyarakat demi terciptanya masyarakat yang teratur dan tertib dalam praktik bernegara.

Menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Artinya penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide dan konsep tersebut menjadi kenyataan. Dan juga berpandangan bahwa hukum dibentuk untuk manusia bukan manusia untuk hukum.

Berkaitan dengan hal itu menurut Sudikno Mertokusumo mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu, menyamaratakan,

sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan.

Kegiatan merokok ialah tindakan yang mengancam kesehatan, alasan sebagian orang merokok berbeda-beda dan biasanya beralasan dengan tujuan mereka melakukan perilaku merokok.

Manusia dilahirkan mempunyai sifat, karakter, bakat, kemauan, dan kepentingan yang berbeda-beda satu sama lain. Sebagai makhluk sosial, manusia saling membutuhkan satu sama lain dalam kehidupan bermasyarakat. Namun, karena perbedaan kepentingan dan kemauan seseorang dengan yang lainnya seringkali terjadi benturan yang menimbulkan konflik dalam masyarakat. Hal ini dapat menimbulkan lingkungan pergaulan yang tidak harmonis, tidak tertib, tidak tenteram, dan tidak aman. Karena itu, untuk mencegah terjadinya hal-hal negatif tersebut diperlukan suatu hukum yang mengatur pergaulan dan mengembangkan sikap kesadaran hukum untuk menjalani kehidupan antar masyarakat. Kesadaran hukum dapat diartikan sebagai kesadaran seseorang atau suatu kelompok masyarakat kepada aturan-aturan atau hukum yang berlaku. Hal ini bertujuan agar ketertiban, kedamaian, ketenteraman, dan keadilan dapat diwujudkan dalam pergaulan antar sesama. Tanpa memiliki kesadaran hukum yang tinggi, tujuan tersebut akan sangat sulit dicapai.

Maka dari itu Kesadaran Hukum sangat penting karena melibatkan pemahaman tentang aturan hukum, nilai-nilai yang mendasarinya, dan konsistensi yang diharapkan antara aturan hukum dan rasa aman yang diinginkan atau diharapkan dalam masyarakat. Kesadaran hukum melibatkan pengakuan bahwa hukum adalah kerangka kerja yang mengatur perilaku individu dan interaksi sosial. Ini mencakup pemahaman bahwa hukum adalah sarana untuk mencapai

keadilan, memelihara ketertiban, melindungi hak asasi manusia, dan mempromosikan kesejahteraan sosial. Kesadaran hukum juga mencakup pemahaman tentang konsekuensi dari melanggar hukum, baik secara pribadi maupun sebagai anggota masyarakat.

Racun rokok tertinggi dihasilkan dari asap rokok tembakau yang dibakar berkepul dari ujung rokok yang sedang tidak dihisap, sebab asap rokok yang berasal dari rokok yang tidak sempurna. Pada sebatang rokok terdapat tembakau sebagai faktor penyebab utama timbulnya penyakit. Menurut Jaya dalam bukunya pembunuh berbahaya itu Bernama Rokok, mengemukakan bahwa setiap jenis dan merek rokok mempunyai kadar kandungan zat kimia yang bermacam-macam, namun yang paling umum adalah nikotin, tar dan karbon monoksida

F. Metode Penelitian

Didalam penelitian ini penulis memakai metode hukum normatif, merupakan penelitian kepustakaan atau penelitian data sekunder. Tahapan yang digunakan ialah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi Penelitian yang digunakan didalam penelitian ini adalah Deskriptif Analitis, yaitu metode yang memiliki tujuan membuat dan menganalisa permasalahan dengan cara mengumpulkan data dari suatu kejadian di lapangan yang selanjutnya dianalisa.

2. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang dipakai untuk penelitian ini menggunakan metode pendekatan Yuridis Nomatif, ialah penelitian diutamakan untuk meninjau implementasi kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.

3. Tahap Penelitian

Metode dalam bentuk pengumpulan data terhadap permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini, penulis menggunakan data primer dan sekunder dengan cara berikut :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan ini untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian ini dilakukan untuk mengumpulkan dan meneliti data mengenai Pengawasan Terhadap Implementasi Perwal Kota Banjar Nomor 28 tahun 2016 dihubungkan dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan beberapa cara:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

- 1) Inventarisasi, yaitu mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan pengawasan implementasi perwal.
- 2) Klasifikasi, yaitu dengan mengolah dan memilih data yang dikumpulkan ke dalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.
- 3) Sistematis, yaitu menyusun data-data diperoleh dan telah diklasifikasi menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

b. Wawancara

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung kepada yang diwawancarai. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi.

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam dilakukan dengan cara:

- a. Alat pengumpul data dalam penelitian kepustakaan berupa inventaris bahan-bahan hukum (primer, sekunder, tersier), membuat catatan-catatan kemudian alat elektronik (komputer/laptop) untuk mengetik dan menyusun bahan-bahan yang telah diperoleh.
- b. Alat pengumpul data dalam penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan, flashdisk dan alat perekam yang digunakan dalam wawancara.

6. Analisis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang diterapkan, maka data yang diperoleh untuk ditulis diskripsi ini di analisis secara yuridis kualitatif. Menurut soerjono soekanto: Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.

Metode Yuridis Kualitatif menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis, atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh, tanpa menggunakan rumus matematika.

- a. Dengan memperhatikan peraturan-peraturan perundang-undangan, maka penafsiran diharapkan sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.

- b. Kepastian hukum, yaitu perundang-undangan yang diteliti telah dilaksanakan dengan didukung oleh penegak hukum dan pemerintah berwenang.

7. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi yang dijadikan objek penelitian penulis adalah Dinas Kesehatan Kota Banjar yang beralamat di Jl. Kapten Jamhur No. 34, Desa Mekarsari, Kecamatan Banjar, Kota Banjar, Jawa Barat 46321 dan DPRD Kota Banjar yang beralamat di Jl. Tentara Pelajar, Desa Mekarsari, Kecamatan Banjar, Kota Banjar, Jawa Barat 46322

G. Sistematika Penulisan

Guna memperoleh gambaran yang jelas mengenai keseluruhan isi penulisan, maka penyusunannya menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini memuat tentang latar belakang masalah, identifikasi masalah, maksud dan tujuan penelitian, kegunaan penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Tinjauan Pustaka dibahas mengenai Tinjauan Umum tentang Ruang Publik, Definisi Ruang Publik, Pembagian Ruang Publik, Tinjauan tentang Kawasan Tanpa Rokok, Pengertian Kawasan Tanpa Rokok, Masalah Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok, Prinsip Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok, Tujuan Kawasan Tanpa Rokok, Manfaat Kawasan Tanpa Rokok, Objek Kawasan Tanpa Rokok.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini membahas hasil penelitian dan pembahasan. Hasil penelitiannya mengenai gambaran umum Dinas Kesehatan Kota Banjar.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini membahas Implementasi Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Walikota Banjar Nomor 28 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di DPRD Kota Banjar, kendala yang timbul dalam Pengawasan dalam Peraturan Walikota Banjar Nomor 28 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di DPRD Kota Banjar, upaya yang dilakukan dalam Pengawasan Terhadap Implementasi Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Walikota Banjar tentang Kawasan Tanpa Rokok di DPRD Kota Banjar.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini penulis mengambil kesimpulan dari pembahasan-pembahasan terdahulu mengenai masalah-masalah yang diteliti dan memberikan saran.