

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Merokok merupakan salah satu kebiasaan yang lazim ditemui dalam kehidupan sehari-hari. Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) menyatakan, tembakau membunuh lebih dari lima juta orang per tahun, diproyeksikan akan membunuh 10 juta sampai tahun 2020 dan dari jumlah tersebut, 70 % korban berasal dari negara berkembang. Kecenderungan mengenai fenomena rokok yang cukup mencemaskan dalam permasalahan merokok salah satunya adalah umur usia merokok yang semakin muda. Di Indonesia, perokok remaja bukan hal yang langka ditemukan di sekolah menengah.¹

Penelitian pada tahun 2008 menemukan perokok di Indonesia berjumlah 57 juta orang dimana 200.000 orang diantaranya meninggal dunia dikarenakan penyakit yang memiliki hubungan dengan konsumsi rokok dan 97 juta orang terpapar oleh asap rokok.² Tidak ada keraguan dan perbedaan pendapat sedikitpun bahwa konsumsi rokok dapat membahayakan kesehatan. Konsumsi rokok menyebabkan kerugian pada hampir seluruh organ tubuh manusia perokok aktif, perokok pasif dan secara lebih luas pada kesehatan lingkungan. Makin ironis lagi bahwa dari lubuk hati seorang perokok boleh sesungguhnya percaya

¹ Bustan M.N. 2007, *Epidemiologi Penyakit Tidak Menular*. Edisi kedua. Jakarta: Rineka Cipta.

² Barber S., Adioetomo S.M., Ahsan A., Setyonaluri D., 2008. "*Tobacco Economics in Indonesia* . Paris: *International Union Against Tuberculosis and Lung Disease*". Diakses dari <http://www.tobaccofreeunion.org/assets/Technical%20Resources/Economic%20Reports/Tobacco%20Economics%20in%20Indonesia%20-%20EN.pdf>. Diakses tanggal 10 oktober 2015 jam 14.38.

akan resiko dan sadar bahwa kebiasaannya tersebut dapat berakibat buruk yang didengarnya dapat menimpa diri mereka sendiri.³ Namun anehnya meskipun mereka tahu akibat negatif rokok, banyak lembaga yang telah memperingatkan, bahkan dengan fatwa haram, tetapi kebiasaan merokok tersebut masih banyak dilakukan. Masalah rokok sendiri, meskipun dampak negatifnya tidak secara langsung bisa dirasakan akan tetapi rokok dianggap meresahkan oleh sebagian orang. Mereka meyakini bahwa rokok tidak saja membahayakan pemakainya, tetapi juga membawa dampak buruk bagi lingkungan di sekitarnya. Penyimpangan perilaku negatif khususnya kebiasaan mengonsumsi rokok secara berlebihan hingga menyebabkan ketagihan atau kecanduan, pada akhirnya disinyalir melahirkan pelanggaran bahkan tindak pidana.

Saat ini penyebaran rokok sudah tidak terkontrol lagi. Sebagai contoh dalam penyebarannya sudah tidak lagi memandang batasan usia pemakai atau pengonsumsi rokok serta dikhawatirkan akan membawa dampak yang buruk pada masyarakat, terutama pada anak-anak usia remaja yang nantinya merupakan generasi penerus bangsa. Untuk mengatasi persoalan tersebut, maka diperlukan langkah dan terobosan serta tindakan tegas namun terukur yang dilandasi dengan niat yang tulus untuk melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat, baik masyarakat sebagai korban maupun masyarakat sebagai pelaku itu sendiri.

³ Sue Aemstrong, 1992, *Pengaruh Rokok Terhadap Kesehatan*, Jakarta: ARCAN. tanggal 10 oktober 2015 Hlm 37

Pemerintah berupaya untuk merumuskan berbagai regulasi dan kebijakan yang dapat diimplementasikan dalam menanggulangi dampak bahaya rokok tersebut diantaranya diawali sejak tahun 1999 dengan munculnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 81 tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan, peraturan tersebut berisi mulai dari kandungan rokok yang berbahaya, mengatur iklan dan promosi, sampai penetapan kawasan-kawasan tanpa rokok.⁴ Selain itu sejak Tahun 2009, dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, rokok diulas secara khusus. Sedangkan dalam Undang-Undang kesehatan sebelumnya (Nomor 23 Tahun 1992) rokok belum masuk dalam bahasan.⁵

Kebijakan yang telah diterbitkan oleh Pemerintah tersebut, salah satu diantaranya ialah kebijakan yang wajib diimplementasikan oleh seluruh daerah di Indonesia yakni menetapkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang dapat dimulai dari institusi kesehatan, pendidikan dan tempat-tempat umum lainnya. Hal ini sesuai Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan pasal 115 ayat 2 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok didaerahnya”.⁶ Ini membuktikan bahwa penetapan Kawasan Tanpa Rokok sebenarnya selama ini telah banyak diupayakan oleh lembaga/institusi pemerintah. Namun pada kenyataannya upaya yang telah dilakukan tersebut jauh tertinggal dibandingkan dengan penjualan, periklanan/promosi dan atau

⁴ Pajar Hatma Indra Jaya, 2013, *Merokok di Kalangan Orang Miskin : Seberapa Banyak, Seberapa Boros, dan Seberapa Tahan*, Yogyakarta: Samudra Biru. Hlm 26

⁵ *Ibid.*

⁶ Nizwardi Azkha, 2013, “Studi Efektivitas Penerapan Kebijakan Perda Kota tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam Upaya Menurunkan Perokok Aktif di Sumatera Barat”, Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Andalas, Padang, *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*, Vol. 02, No. 4 Desember 2013. Hlm 172

penggunaan rokok. Asumsi lain adalah perokok membebankan biaya keuangan dan risiko fisik kepada orang lain yang berarti bahwa seharusnya perokoklah yang menanggung semua "biaya" atau kerugian akibat merokok. Tetapi pada kenyataannya perokok membebankan secara fisik dan ekonomi kepada orang lain juga. Beban ini meliputi risiko orang lain yang terkena asap rokok di lingkungan sekitarnya dan biaya yang dibebankan pada masyarakat untuk pelayanan kesehatan. Agar permasalahan dan kondisi tersebut di atas dapat dikendalikan maka perlu dilakukan upaya pengamanan terhadap bahaya merokok melalui penetapan kawasan tanpa rokok dan juga membatasi ruang gerak para perokok.⁷

Pemerintah dalam rangka mengatasi permasalahan serius tersebut melakukan beberapa cara, selain dengan dikeluarkannya Undang-Undang nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan perlu di dukung oleh kebijakan turunan penyertainya. Kebijakan turunannya antara lain Peraturan Bersama Menteri Kesehatan Nomor 188/MENKES/PB/I/2011 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok. Tujuannya untuk memberikan acuan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan KTR, guna memberikan perlindungan yang efektif dari bahaya asap rokok dan memberikan ruang dan lingkungan yang sehat bagi masyarakat. Kebijakan lainnya yang telah dicanangkan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, juga dengan Peraturan Pemerintah no. 109 tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan dengan isi pemerintah daerah untuk segera

⁷ Kemenkes RI, 2011, *Pedoman Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok*. hal 7

menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayah masing-masing melalui Peraturan Daerah.

Kebijakan tersebut memerlukan rekomendasi dalam penerapan kawasan tanpa asap rokok, oleh karena itu guna mendukung kebijakan Pemerintah Pusat maka Pemerintah Daerah membuat kebijakan untuk menekan dan menertibkan laju perokok tersebut, salah satunya ialah langkah yang diambil pemerintah Kabupaten Kulonprogo dengan mengeluarkan kebijakan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulonprogo Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Peraturan Daerah Kabupaten Kulonprogo Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan suatu upaya konkrit Pemerintah Daerah Kulonprogo untuk memenuhi hak-hak masyarakat atas udara yang bersih dan segar, melindungi paparan asap rokok bagi perokok pasif, dan pada akhirnya mewujudkan masyarakat Kulon Progo yang sehat lahir dan batin kawasan tanpa rokok di Kabupaten Kulonprogo. Hal ini pula merupakan wujud keseriusan dari Pemerintah dalam meperdulikan hak-hak kesehatan masyarakat, sebagai amanah konstitusi.

Kawasan Tanpa Rokok ialah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau.⁸ Kawasan Tanpa Rokok yang tercantum di dalam pasal 4 ayat 1 dalam Peraturan Daerah ini meliputi :⁹

1. Fasilitas pelayanan kesehatan;
2. Tempat proses belajar mengajar dan kawasan belajar mengajar;

⁸ Peraturan Daerah Kabupaten Kulonprogo Nomor 5 tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok, Pasal 1 butir 10

⁹ *Ibid*, Pasal 4 ayat 1

3. Tempat anak bermain;
4. Tempat ibadah;
5. Angkutan umum;
6. Tempat kerja;
7. Tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan

Peraturan Daerah Kabupaten Kulonprogo Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai landasan hukum bagi setiap orang atau badan di Kabupaten Kulonprogo untuk mendapatkan hak yang sama untuk sehat, karena kebiasaan merokok merupakan masalah yang bukan hanya menjadi masalah kesehatan diri sendiri tetapi juga mengganggu kesehatan orang lain. Oleh karena itu dengan adanya kawasan tanpa rokok diharapkan setiap orang atau badan melaksanakan kewajiban untuk memelihara, dan menjalankan peraturan yang telah dibuat guna menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Penetapan Kawasan Tanpa Rokok dimaksudkan untuk memberikan jaminan perolehan lingkungan udara yang bersih dan sehat bagi masyarakat di Kabupaten Kulonprogo. Walaupun aktifitas Merokok merupakan hak seseorang, tetapi merokok disembarang tempat dapat mengganggu kenyamanan orang lain, selain itu dampak asap dari batang rokok yang ditimbulkan juga sangat kurang baik dan mengganggu kesehatan. Oleh sebab itu terkait kasus yang disebabkan oleh pencemaran asap rokok, diperlukannya pembinaan dan pengawasan kawasan tanpa rokok di Kabupaten Kulonprogo yang tegas, mengingat Kabupaten Kulonprogo merupakan kabupaten yang banyak dijadikan percontohan bagi daerah lain terkait penetapan Kawasan Tanpa Rokok ini.

Perwakilan *World Health Organization* (WHO) didampingi dari staf Kementerian Kesehatan RI dan Dinas Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta

(DIY) telah melakukan audiensi dengan Bupati Kulonprogo dr. Hasto Wardoyo, Jumat (27/6). Kedatangan WHO ke Kulonprogo ini karena keberhasilan dan keseriusan pemerintah daerah dalam menanggulangi bahaya rokok. Kabupaten Kulonprogo yang memiliki Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan kabupaten pertama yang telah mempunyai Perda kawasan tanpa rokok di wilayah DIY. Perda ini tidak melarang orang untuk merokok namun peraturan dalam Perda ini untuk melindungi hak bagi orang yang tidak merokok. Lebih lanjut, Hasto mengatakan Perda tersebut juga mengatur larangan kegiatan apapun di Kulonprogo yang disponsori perusahaan rokok. Iklan berupa spanduk dan baliho tentang rokok mulai diberlakukan Perda tersebut tidak lagi diizinkan dipasang di kawasan Kulonprogo. “Kegiatan apapun di Kulonprogo tidak lagi diizinkan jika disponsori dari perusahaan rokok. Dan besok tidak ada lagi spanduk atau baliho yang terpasang di Kulonprogo, jika itu masih ada karena izinnya sebelum perda ini disahkan dan paling lambat 31 Maret 2015 harus sudah dicabut,” kata Hasto.¹⁰

Berdasarkan hasil Susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional) tahun 2013 di Kabupaten Kulonprogo, konsumsi tembakau masyarakat mencapai 96 milyar rupiah, hal ini melebihi pengeluaran biaya pendidikan sebesar 93 milyar, dan pengeluaran biaya kesehatan oleh masyarakat sendiri sebesar 72 milyar. Bahkan jika dibandingkan dengan biaya jaminan kesehatan sebesar 15 milyar setahun yang dianggarkan lewat APBD Kabupaten sudah bisa menjamin sebesar 5 juta per

¹⁰Agung Sasongko, 2014, *WHO Dukung Kulonprogo Implementasikan Kawasan Bebas Rokok*, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/06/28/n7ulsi-who-dukung-kulonprogo-implementasikan-kawasan-bebas-rokok>, diakses tanggal 10 oktober 2015 jam 16.00 WIB

orang pertahun bagi masyarakat Kulonprogo yang belum memiliki jaminan kesehatan, dijamin lewat Jamkesda ini. "Keprihatinan inilah yang mendorong kami untuk menerbitkan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok (KTR)", demikian sebagian paparan yang disampaikan oleh Bupati Kulon Progo dr. H. Hasto Wardoyo, Sp. OG (K) dalam menyambut kunjungan studi banding dari Kabupaten Sigi Provinsi Sulawesi Tengah di Joglo Rumah Dinas Bupati kemarin Senin (14/09).¹¹ Kunjungan dari Kabupaten lain ini menunjukkan bahwa kebijakan Kawasan Tanpa Rokok merupakan suatu langkah yang baik dan dapat diimplementasikan ke seluruh daerah di Indonesia.

Penegakkan Peraturan Daerah terkait Kawasan Tanpa Rokok ini bukan perkara gampang, karena kegiatan merokok acap kali sudah menjadi kebiasaan bagi beberapa kalangan masyarakat. Apalagi iklan-iklan rokok merupakan salah satu penyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga otomatis dengan adanya Peraturan Daerah ini mengurangi PAD tersebut, Namun itu tidak menutup kemungkinan bahwa dengan diterbitkannya Peraturan Daerah ini setidaknya dapat menjadi acuan bagi seluruh elemen masyarakat Kulonprogo ini untuk menekan laju perokok di Kabupaten tersebut, ini dibuktikan dengan Bupati Kulonprogo, Hasto Wardoyo, yang melakukan penurunan reklame produk rokok yang terpasang di depan Stasiun Wates, Senin (23/3) dan beberapa tempat lain di

¹¹ Anonim, 2015, *Keprihatinan Tingginya Konsumsi Tembakau Dorong Terbitnya Perda KTR*, <http://dinkes.kulonprogokab.go.id/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=464>, , diakses tanggal 10 oktober 2015 jam 16.21 WIB

daerah Kulonprogo.¹² Sehingga kebijakan Pemerintah ini pun tidak hanya sekedar dalam tataran teoritis, tetapi dalam tataran praktis.

Terkait dengan yang telah dipaparkan diatas tersebut di atas maka penulis ingin meneliti materi tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulonprogo Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Untuk mengetahui pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini terkait kawasan tanpa rokok di Kabupaten Kulonprogo.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pelaksanaan dari Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok ?
2. Apa saja Hambatan-hambatan terkait pelaksanaan dari Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji Pelaksanaan dari Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji Hambatan-hambatan terkait pelaksanaan dari Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

D. Manfaat Penelitian

¹² Anonim, 2015, *Bupati Turunkan Reklame Rokok*, <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/bupati-turunkan-reklame-rokok/>, diakses tanggal 10 oktober 2015 jam 15.05 WIB

Penelitian ini akan memberikan beberapa manfaat yaitu :

1. Manfaat akademis (teoritis)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan ilmu pengetahuan, saran, atau rekomendasi bagi Pemerintah Kabupaten Kulonprogo terkait adanya Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok, dan juga memberikan tambahan pustaka bagi siapa saja yang ingin mempelajari, mengetahui, dan meneliti secara mendalam mengenai masalah ini.

2. Manfaat praktis

Diharapkan dari hasil penelitian ini memberikan pengetahuan yang jelas kepada Masyarakat tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok, sehingga dapat dijadikan pedoman dalam mentaati Peraturan Daerah ini.